



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E
DESENVOLVIMENTO

Luciano Moratório

Capacidades Estatais para Prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento
Sanitário (SAE): um estudo de caso baseado no Bloco de Referência do Vale do
Jequitinhonha (BRVJ), Minas Gerais

Rio de Janeiro

2024

Luciano Moratório

Capacidades Estatais para Prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário (SAE): um estudo de caso baseado no Bloco de Referência do Vale do Jequitinhonha (BRVJ), Minas Gerais

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Francisco José Mendes Duarte

Rio de Janeiro

2024

CIP - Catalogação na Publicação

M937c Moratório, Luciano
Capacidades Estatais para Prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário (SAE): um estudo de caso baseado no Bloco de Referência do Vale do Jequitinhonha (BRVJ), Minas Gerais / Luciano Moratório. -- Rio de Janeiro, 2024. 168 f.

Orientador: Francisco José Mendes Duarte.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2024.

1. Políticas Públicas. 2. Abastecimento de Água. 3. Esgotamento Sanitário. 4. Mudança Institucional. 5. Capacidades Estatais. I. Mendes Duarte, Francisco José, orient. II. Título.

Luciano Moratório

Capacidades Estatais para Prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário (SAE): um estudo de caso baseado no Bloco de Referência do Vale do Jequitinhonha (BRVJ), Minas Gerais

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento

Rio de Janeiro, 12 de abril de 2024

Prof. Dr. Francisco José Mendes Duarte - Presidente
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Prof.^a Dr.^a Maria Antonieta Parahyba Leopoldi – Membro Interno
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Prof. Dr. Frederico Poley Martins Ferreira – Membro Externo
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos aqueles cujas contribuições se revelaram não apenas valiosas, mas essenciais para a concretização desta pesquisa, um mosaico de pensamentos e aprendizados meticulosamente acumulados no decorrer desse período de intensa e desafiadora evolução acadêmica e pessoal. A jornada que percorri, marcada por dedicação e curiosidade, foi viabilizada pela chance concedida pela Prof.^a Maria Tereza Leopardi Mello, que, na qualidade de Coordenadora do PPED na época do processo seletivo, ao me entrevistar, reconheceu meu potencial e possibilitou a minha admissão ao programa. Nesse percurso intelectual que trilhei, destaca-se, com especial relevo, a figura de meu orientador, o Prof. Francisco José Mendes Duarte. Dele recebi não apenas orientações de como conduzir minha pesquisa, mas ensinamentos que iluminaram meus caminhos, por vezes tortuosos, de compreensão do meu objeto de pesquisa. Sua influência ultrapassa a mera transmissão de saberes; ela se inscreve no modo como passei a enxergar a realidade. Por isso, tenho profunda gratidão a ele, cujo apoio inestimável foi o alicerce sobre o qual este projeto pôde ser edificado. Estendo, igualmente, meu reconhecimento aos demais professores do PPED com os quais tive oportunidade de interagir, me permitindo expandir os limites do meu entendimento e refinar minha capacidade de reflexão crítica. Eles foram, sem sombra de dúvida, fontes inesgotáveis de inspiração e conhecimento, cujo valor transcende a mera acumulação de informações, adentrando no terreno da formação não apenas científica, mas também humana. Nesse sentido, o trabalho que ora apresento não é apenas fruto de um esforço pessoal; é o resultado de uma rica tessitura de contribuições, de um diálogo contínuo com mentes brilhantes. A eles, minha eterna gratidão e admiração.

Na conclusão desta jornada acadêmica, não posso deixar de expressar minha profunda gratidão aos ilustres membros da minha banca de defesa. À Prof.^a Maria Antonieta Parahyba Leopoldi, cuja erudição e sensibilidade para com os intrincados meandros da nossa área de estudo me inspiraram na minha banca de qualificação a aprofundar minhas investigações e refinar minhas análises. Ao Prof. Frederico Poley Martins Ferreira, agradeço não apenas pelas suas contribuições intelectuais, mas também pelo seu interesse no meu objeto de pesquisa e a sua generosidade em aceitar participar como membro externo da minha banca de defesa. A ambos, minha gratidão transcende o meramente acadêmico; estendo-a ao pessoal, pelo apoio inestimável e pela confiança depositada em minha capacidade de contribuir para nosso campo de pesquisa.

Em um gesto de reconhecimento singular, não posso deixar de expressar minha mais sincera gratidão ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG). Esta instituição, à qual tenho o privilégio de pertencer, transcendeu seu papel ao fornecer não apenas um ambiente de desenvolvimento profissional, mas também de verdadeiro encorajamento e apoio ao meu desenvolvimento pessoal. Através da generosidade do então Presidente, Conselheiro José Alves Viana, e do então Diretor-Geral, Belarmino José da Silva Neto, fui agraciado com a autorização para desenvolver minhas atividades profissionais em regime de teletrabalho durante o período de duração do curso, pavimentando o caminho para a realização deste mestrado. Tal medida se revelou não apenas uma concessão administrativa, mas uma inestimável oportunidade para expandir meus horizontes acadêmicos e profissionais. Um agradecimento mais do que especial é devido a Mayara Caroline de Oliveira, minha gestora imediata, que, por meio de seu apoio, viabilizou a realização deste meu objetivo. Também sou grato aos seguintes gestores do TCE-MG que também me apoiaram nessa empreitada: Pedro Henrique Magalhães Azevedo, Superintendente de Controle Externo; Leila Renault, Diretora de Gestão de Pessoas; Karla Martins, Diretora de Fiscalização de Matérias Especiais; Naila Garcia Mourthé, Diretora da Escola de Contas; e Luciana Raso Sardinha, Coordenadora de Pós-Graduação da Escola de Contas.

Por fim, mas obviamente não menos importante, à minha namorada, Leyla Vieira Santos Alves, minha gratidão é imensurável. Sua compreensão e apoio incondicional foram o meu porto seguro nos momentos mais desafiadores dessa curta, mas intensa jornada. Você foi minha parceira, confidente e fonte constante de motivação. Este percurso, pontuado por um enriquecimento intelectual notável, foi possível graças a um emaranhado de dívidas intelectuais contraídas, reflexo da generosidade e do suporte inabalável de inúmeras pessoas com as quais tive a sorte de cruzar. Em cada fase desta jornada, deparei-me com indivíduos dispostos a dispensar seu conhecimento, tempo e vivência, contribuindo de forma significativa para o meu crescimento. Esta dissertação, mais do que uma conquista individual, é um testemunho da potência transformadora da educação, da pesquisa e do encontro fecundo entre mestres e aprendizes na construção conjunta de saberes. A essência deste trabalho é, portanto, um tributo à coletividade de esforços e à partilha altruísta. A todos vocês, minha eterna gratidão.

Mestre não é quem sempre ensina, mas quem de repente aprende.

(GUIMARÃES ROSA, 2006, p. 310)

RESUMO

MORATÓRIO, Luciano. **Capacidades Estatais para Prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário (SAE): um estudo de caso baseado no Bloco de Referência do Vale do Jequitinhonha (BRVJ), Minas Gerais**. Rio de Janeiro, 2024. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia (IE), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2024.

A pesquisa examina o processo de mudança institucional das políticas de saneamento básico em 96 municípios do Vale do Jequitinhonha, uma região com os mais baixos índices de cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Estado de Minas Gerais, colocando em perspectiva a reforma legislativa de 2020 no Marco Legal do Saneamento Básico como uma oportunidade para reestruturação do arranjo institucional e o aprimoramento das capacidades estatais. O objetivo do trabalho é, portanto, analisar a construção de capacidades estatais no âmbito da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad) para a prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico, com enfoque no Bloco de Referência do Vale do Jequitinhonha (BRVJ), destacando a importância de políticas públicas integradas e a necessidade de reformas para atingir a universalização do acesso ao saneamento básico. O método do trabalho envolve uma análise qualitativa baseada em estudo de caso, empregando técnicas como a revisão de literatura e análise documental, além de entrevistas semiestruturadas com agentes públicos. Para fins de uma pesquisa exploratória, este método permite avaliar o processo de implementação de políticas públicas e os desafios das políticas de saneamento básico na região, focando no processo de construção de capacidades estatais. A pesquisa revela que, apesar dos esforços legislativos, persistem desafios significativos, como a necessidade de reforçar as capacidades estatais e promover cooperação interfederativa e interorganizacional. O estudo argumenta que a regionalização proposta pela nova legislação oferece uma oportunidade para superar algumas dessas barreiras, por meio da promoção de sinergias entre diferentes entes e organizações estatais e o setor privado, contudo, a efetivação dessa proposta ainda enfrenta entraves na prática. O sucesso da iniciativa passa pela construção de um modelo de governança colaborativa, que articule recursos, competências e responsabilidades de maneira coesa entre diferentes atores.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Abastecimento de Água; Esgotamento Sanitário; Mudança Institucional; Capacidades Estatais; Bloco de Referência do Vale do Jequitinhonha.

ABSTRACT

MORATÓRIO, Luciano. **Capacidades Estatais para Prestação dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário (SAE): um estudo de caso baseado no Bloco de Referência do Vale do Jequitinhonha (BRVJ), Minas Gerais.** Rio de Janeiro, 2024. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia (IE), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2024.

The research examines the institutional change in basic sanitation policies across 96 municipalities in the Vale do Jequitinhonha, a region with the lowest coverage rates of water supply and sanitation services in the State of Minas Gerais, framing the 2020 legislative reform in the Basic Sanitation Legal Framework as an opportunity for restructuring the institutional arrangement and enhancing state capacities. The goal of the study is, therefore, to analyze the development of state capacities within the State Secretariat of Environment and Sustainable Development (Semad) for the regionalized provision of basic sanitation services, focusing on the Reference Block of Vale do Jequitinhonha (BRVJ), highlighting the importance of integrated public policies and the need for reforms to achieve the universalization of access to basic sanitation. The study's method involves a qualitative analysis based on a case study, employing techniques such as literature review and document analysis, in addition to semi-structured interviews with public agents. For the purposes of exploratory research, this method allows for the evaluation of the public policy implementation process and the challenges of basic sanitation policies in the region, focusing on the process of building state capacities. The research reveals that, despite legislative efforts, significant challenges remain, such as the need to strengthen state capacities and promote interfederative and interorganizational cooperation. The study argues that the regionalization proposed by the new legislation offers an opportunity to overcome some of these barriers, through the promotion of synergies between different government entities and organizations and the private sector, however, the actualization of this proposal still faces practical obstacles. The success of the initiative depends on the construction of a collaborative governance model, that articulates resources, competencies, and responsibilities cohesively among different actors.

Keywords: Public Policies; Water Supply; Sanitary Sewerage; Institutional Change; State Capacities; Bloco de Referência do Vale do Jequitinhonha.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Entrevistas realizadas	51
Quadro 2 - Sistema de categorias de análise de conteúdo da pesquisa	52
Quadro 3 - Distribuição do Capital Social da Copasa-MG em 2024	77
Quadro 4 - Distribuição dos Resultados da Copasa-MG.....	78

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Índice de Atendimento Total de Água (IN055) de 2022	21
Figura 2 - Índice de Atendimento Total de Esgoto (IN056) de 2022.....	22
Figura 3 - Modelo Analítico	47
Figura 4 - Mapa de Literatura.....	49
Figura 5 – Instituições Federais do Arranjo Institucional do BRVJ.....	112
Figura 6 - Instituições Estaduais e Atores Privados do Arranjo Institucional do BRVJ.....	122
Figura 7 – Padrões Relacionais do Arranjo Institucional Nacional.....	123

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AESBE – Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais

ALERJ – Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro

ALMG – Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

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

Assemae – Associação Nacional dos Serviços Municipais de Água e Esgoto

BDMG – Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BH – Belo Horizonte

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional de Habitação

BRVJ – Bloco de Referência do Vale do Jequitinhonha

CD – Câmara dos Deputados

CEF – Caixa Econômica Federal

CERH – Conselho Estadual de Recursos Hídricos

CESB – Companhia Estadual de Saneamento Básico

CFCP- Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações

CISB – Comitê Interministerial de Saneamento Básico

CN – Congresso Nacional

Cobrape – Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos

COMAG – Companhia Mineira de Água e Esgoto

Copam – Conselho Estadual de Política Ambiental

Coponor – COPASA Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais

S/A

Copasa-MG – Companhia de Saneamento de Minas Gerais

CPP – Comissão de Participação Popular

DEMAE-BH – Departamento Municipal de Águas e Esgoto de Belo Horizonte

FAT – Fundo Amparo ao Trabalhador

FES – Fundo Estadual de Saúde

FEAM – Fundação Estadual do Meio Ambiente

FHC – Fernando Henrique Cardoso
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FJP – Fundação João Pinheiro
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNSA – Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental
GTI – Grupo de Trabalho Intergovernamental
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEF – Instituto Estadual de Florestas
IGAM – Instituto Mineiro de Gestão das Águas
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau
LAIR - Lucro Antes do Imposto de Renda
MAS – Ministério da Ação Social
MDR – Ministério do Desenvolvimento Regional
MLSB – Marco Legal do Saneamento Básico
MP – Medida Provisória
MPE-MG – Ministério Público do Estado de Minas Gerais
NR – Normas de Referência
ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONU – Organização das Nações Unidas
OPA – Oferta Pública de Ações
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo
PBH – Prefeitura de Belo Horizonte
PED – Programa Estratégico de Desenvolvimento
PDL – Projeto de Decreto Legislativo
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PESB – Política Estadual de Saneamento Básico
PGR – Procurador-Geral da República
PLS – Projeto de Lei Substitutivo
PMSB – Política Municipal de Saneamento Básico

Planasa – Plano Nacional de Saneamento
Plansab – Plano Nacional de Saneamento Básico
PNSB – Política Nacional de Saneamento Básico
PP – Progressistas
PPP – Parceria Público-Privada
PRONURB – Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos
PROSANEAR – Programa de Saneamento para Populações de Baixa Renda
PSDB – Partido da Social-Democracia Brasileira
SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto
SAE – Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário
SEINFRA-MG – Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade de Minas Gerais
SEMAD-MG – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais
SF – Senado Federal
SINISA – Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico
SISEMA – Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
STF – Supremo Tribunal Federal
SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
Suges – Subsecretaria de Gestão Ambiental e Saneamento
TCE – Tribunal de Contas Estadual
TCE-MG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TCU – Tribunal de Contas da União
TJ/MG – Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais
UPGRH – Unidade de Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos
URAE – Unidade Regional de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário
URSB – Unidade Regional de Saneamento Básico

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO	16
1.2. OBJETIVOS	23
1.3. JUSTIFICATIVAS	23
1.4. ABORDAGEM TEÓRICA	25
1.4.1. Políticas públicas e a coordenação vertical na fase de implementação	25
1.4.2. As mudanças institucionais em políticas públicas	28
1.4.3. Capacidades estatais	32
1.4.3.1. O estudo das capacidades estatais	32
1.4.3.2. Capacidades estatais em políticas públicas	34
1.4.3.3. O conceito de capacidades estatais em pesquisas no Brasil	35
1.4.4. Condições para construção de capacidades estatais	38
1.4.4.1. Legado histórico-institucional da política de saneamento básico	38
1.4.4.2. Arranjos Institucionais.....	41
1.4.4.3. Padrões relacionais entre atores.....	43
1.5. METODOLOGIA.....	44
1.5.1. O estudo de caso como estratégia de pesquisa	44
1.5.2. Situando o modelo analítico no tempo e espaço	46
1.5.3. Coleta e análise de dados de fontes primárias e secundárias	48
2. RESULTADOS E DISCUSSÕES	55
2.1. LEGADO HISTÓRICO-INSTITUCIONAL	55
2.1.1. Nacional	55
2.1.1.1. Do Planasa ao MLSB de 2007.....	55
2.1.1.2. As alterações no MLSB.....	65
2.1.2. Regional	72
2.1.2.1. Os SAE no Estado de Minas Gerais	72
2.1.2.2. Da Copanor ao Bloco de Referência do Vale do Jequitinhonha (BRVJ).....	88
2.2. ARRANJO INSTITUCIONAL	98
2.2.1. Nacional	99
2.2.2. Regional	113
2.3. PADRÕES RELACIONAIS	125
2.3.1. Relação do BDMG e da Arsae-MG com a Semad	125

2.3.2. Relação dos órgãos estaduais com os municípios	130
3. CONCLUSÕES.....	137
4. BIBLIOGRAFIA	141
APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA.....	164
APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	165
ANEXO I – TABELA DO SNIS DE 2022 PARA OS MUNICÍPIOS DO BRVJ	166

1. INTRODUÇÃO

1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO

A Organização Mundial da Saúde (OMS) (1950 *apud* Afonso; Almeida, 2020) entende o saneamento básico¹ como o controle de todos os fatores do meio físico que exercem ou podem exercer efeitos nocivos sobre o bem-estar. Por se tratar de algo tão indispensável para a promoção da saúde pública, o desenvolvimento econômico sustentável e a dignidade da pessoa humana, o saneamento básico foi reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) como um direito humano fundamental². Em 2015, o Brasil, ao aderir à Agenda 2030 da ONU, que contempla um conjunto de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), comprometeu-se com as metas do ODS 6, as quais estão relacionadas ao acesso à água e saneamento básico até 2030. A Meta 6.1 visa garantir o acesso universal e equitativo à água potável segura e acessível para todos. Esta meta reconhece a água como um direito humano fundamental e busca assegurar que todas as pessoas, independentemente de sua localização ou condição socioeconômica, tenham acesso a água de qualidade para consumo. Além desta, a Meta 6.2 tem como objetivo garantir o acesso aos serviços de saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, com o fim da defecação a céu aberto. Esta meta coloca uma ênfase especial nas necessidades das mulheres e meninas, assim como de grupos em situação de vulnerabilidade, reconhecendo as desigualdades e os desafios específicos que eles enfrentam em relação à higiene e ao saneamento básico. Ambas as metas refletem um compromisso do país com a melhoria da qualidade de vida e saúde pública, além de reconhecer a importância fundamental do acesso à água e ao saneamento básico como pilares para o desenvolvimento econômico sustentável (Brasil, 2021a). Para que seja possível alcançar essas metas, será preciso implementar algumas políticas públicas que possibilitem a prestação desses serviços em caráter universal, o que ainda parece estar bastante distante da realidade do país.

Apesar da inegável relevância socioeconômica do tema, a adequação da regulamentação setorial às transformações da realidade da Administração Pública brasileira só veio a acontecer em meados dos anos 2000, por meio da Lei Federal nº 11.445, de 2007, que ficou conhecida

¹ A Lei Federal nº 11.445, de 2007, alterada pela Lei Federal nº 14.026, de 2020, estabelece que o saneamento básico é o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, bem como de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas (Brasil, 2020a).

² O direito ao saneamento básico e à água potável é um direito humano universal, essencial e fundamental, indispensável para a existência digna. A ONU, por meio da Resolução 64/A/RES/64/292, de 2010, reconhece esse direito como “condição para o pleno gozo da vida e dos demais direitos humanos” (ONU, 2010).

como o Marco Legal do Saneamento Básico (MLSB), sendo a universalização dos Serviços de Abastecimento de Água e do Esgotamento Sanitário (SAE) um dos seus principais objetivos (Brasil, 2007a). Com a regulamentação da política nacional para o saneamento básico pelo MLSB de 2007, entre os anos de 2009 e 2011, foi elaborado o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), que havia sido previsto na lei, aprovado em 2013. Esse plano passou a orientar as ações federais no setor, com destaque para destinação de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) II, que apoiou a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) e o financiamento de projetos (Britto; Rezende, 2017). Todavia, como apresentado por Gomes e Sousa (2019), embora o setor de saneamento básico tenha recebido aportes significativos do PAC, não houve ações específicas do Governo Federal tendentes a superar os obstáculos estruturais do setor, caracterizado pela deficiência da gestão local, resultando em baixos percentuais de liquidação dos valores empenhados. Neves (2016) destaca que a Lei Federal nº 11.445, de 2007, se limitou a estabelecer diretrizes para o setor, sem instituir um modelo específico de gestão ou uma política integrada. Desde então, a melhoria que se verificou nos índices de cobertura dos SAE não permitiu que se pudesse alcançar o tão almejado objetivo da universalização do acesso ao saneamento básico (Galvão Jr., 2009). Com isso, inúmeras regiões do país ainda enfrentam grandes desafios no acesso a esses serviços.

Entre 2013 e 2016, uma grave crise de abastecimento de água impactou vários estados do sudeste brasileiro, evidenciando as deficiências na gestão dos recursos hídricos e destacando a necessidade de um esforço conjunto entre os governos federal, estadual e municipal, setores produtivos e a sociedade civil para superá-las (IAS, 2020). Além disso, os dados mais recentes do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), isto é, do ano de 2022, indicam que mais de 32 milhões de brasileiros ainda não tem acesso aos serviços de abastecimento de água e mais de 90 milhões não possuem acesso aos serviços de esgotamento sanitário³ (Brasil, 2024a). Além disso, o Censo Demográfico do IBGE de 2022 ainda revelou que existem grandes disparidades nas condições de saneamento básico entre diferentes grupos étnico-raciais, as quais podem ser parcialmente explicadas pela distribuição geográfica dessas populações (Brasil, 2024b). Diante disso, é relevante notar que, além da insuficiência de cobertura e da reconhecida baixa qualidade dos SAE, as disparidades regionais e intraurbanas afetam mais significativamente as regiões norte e nordeste do país, periferias urbanas e regiões rurais, prejudicando grupos sociais mais vulneráveis e marginalizados (Magalhaes; Heller, 2018), o

³ Considerando, segundo o IBGE (2023), a população brasileira em 2022 de 203.080.756; e, segundo o SNIS (2024), os índices de atendimento total de água (IN055) e de esgoto (IN056), respectivamente, de 171 milhões e 112,8 milhões.

que evidencia o forte caráter discriminatório das atuais políticas de saneamento básico. Essa situação reflete não apenas uma série de desafios técnicos e financeiros, mas também questões institucionais relacionadas à gestão desses serviços. Assim, constata-se que, mesmo com os avanços na institucionalidade do setor, o Brasil ainda carece de uma estrutura de governança interfederativa e de arranjos institucionais que possibilitem a implementação de planos, programas e ações compatíveis com a complexidade socioeconômica do setor e as necessidades locais, incluindo a integração entre as políticas públicas geridas por diferentes entes federativos e concentração de esforços e recursos em regiões mais carentes.

Mesmo depois de mais de 13 anos de vigência do MLSB, a universalização dos SAE continua sendo um objetivo ainda bastante distante de ser alcançado. Diante desse quadro geral, os resultados insatisfatórios das políticas de saneamento básico verificados nos últimos anos, que se somaram a uma conjuntura política bastante singular, criaram condições para que alguns políticos com mandato se associassem a grupos do setor privado para articular uma reforma legislativa no MLSB de 2007, resultando na aprovação da Lei Federal nº 14.026, de 2020. Essa nova legislação representa um ponto de inflexão nas políticas de saneamento básico, uma vez que a reforma demanda o estabelecimento de novos arranjos institucionais regionais, caracterizando-se, em alguns estados da federação, como um processo de mudança institucional. Isso se deve, em parte, porque, com a reforma, o MLSB passou a estabelecer, em seu artigo 11-B, que os contratos de prestação dos serviços de saneamento básico devem estabelecer objetivos de universalização, assegurando que, até 31 de dezembro de 2033, 99% da população tenha acesso à água potável e 90% aos serviços de coleta e tratamento de esgotos. Adicionalmente, devem ser definidas metas quantitativas para a continuidade do fornecimento de água, diminuição de perdas e aprimoramento dos procedimentos de tratamento (Brasil, 2020a).

Para assegurar o alcance desses objetivos, os contratos de programa – um instrumento jurídico que historicamente foi muito utilizado para regular as relações entre as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) e os municípios⁴ – não podem mais ser simplesmente renovados. Isso implica que, ao término de vigência dos contratos firmados antes da reforma, os titulares dos SAE devem submeter as novas contratações a um procedimento licitatório, com ampla concorrência, observando a legislação pertinente às concessões de serviços públicos⁵.

⁴ Segundo Santos, Kuwajima e Santana (2020), outro aspecto a ser considerado para se caracterizar a situação factual da regulação do setor é a predominância dos contratos de programa.

⁵ As concessões de serviço públicos são regulamentadas pelas Leis Federais nº 8.987, de 1995, e 11.079, de 2004, conforme a modalidade de concessão adotada, aplicando-se ainda, subsidiariamente, as normas gerais de licitações e contratos, regulamentadas pela Lei Federal nº 14.133, de 2021 (Brasil, 1995; 2004; 2021a).

Além disso, para manutenção dos contratos ainda vigentes (de programa ou mesmo de concessão de serviço público), os atuais prestadores dos SAE, em sua maioria CESBs, devem comprovar que possuem capacidade econômico-financeira para alcançar, até 2033, as metas de universalização previstas na lei. Essa alteração legislativa, além de restringir os instrumentos jurídicos aplicáveis às contratações dos serviços de saneamento básico, também introduziram novas formas de prestação regionalizada, ensejando uma reorganização espacial e institucional das políticas públicas voltadas ao setor, com a criação de dois novos arranjos: (i) as unidades regionalizadas, também conhecidas como microrregiões, que devem ser criadas pelos estados por meio de Lei Complementar; e (ii) os blocos de referência, que podem ser criados diretamente pela União, quando os estados não editarem a legislação necessária no prazo estabelecido (Silva; Feitosa; Soares, 2022). Estas estruturas de prestação regionalizada buscam promover a cooperação entre agrupamentos de municípios e estados para o fornecimento de serviços de saneamento básico com vistas a superar a fragmentação e os desafios de escala enfrentados por pequenos municípios, pois os legisladores entenderam que, diante dos potenciais ganhos de escala, o agrupamento de municípios pode contribuir para viabilidade técnica e sustentabilidade econômico-financeira dos serviços, aumentando a oferta.

Com as mudanças na política nacional de saneamento básico, alguns entes subnacionais começam a se mobilizar para adequarem suas políticas às novas diretrizes. No caso de Minas Gerais, um estado com enorme extensão e diversidade territorial, que abriga muitos pequenos municípios com baixos índices de cobertura dos serviços de saneamento básico, o Governo do Estado, durante a gestão do Governador Romeu Zema (2019-2026), eleito pelo Partido Novo (NOVO), está buscando promover uma reorganização espacial destes serviços de acordo com os preceitos da nova legislação federal. Nesse sentido, em julho de 2021, baseando-se em estudos técnicos elaborados pela Subsecretaria de Gestão Ambiental e Saneamento (Suges), da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad), conduzidos com apoio da Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (Arsae-MG) e do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), o Governo do Estado, por intermédio da Semad, apresentou à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG) o Projeto de Lei (PL) nº 2.884, na intenção de instituir as Unidades Regionais de Saneamento Básico (URSBs) no Estado. No que tange aos SAE, a proposta contempla a criação de 22 microrregiões, denominadas de Unidades Regionais de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário (URAEs), dentre as quais, para os fins desse estudo, destaca-se a microrregião denominada “URAE 19”, que compreende 96 municípios situados na região do Vale do Jequitinhonha (Estado de Minas Gerais, 2021a).

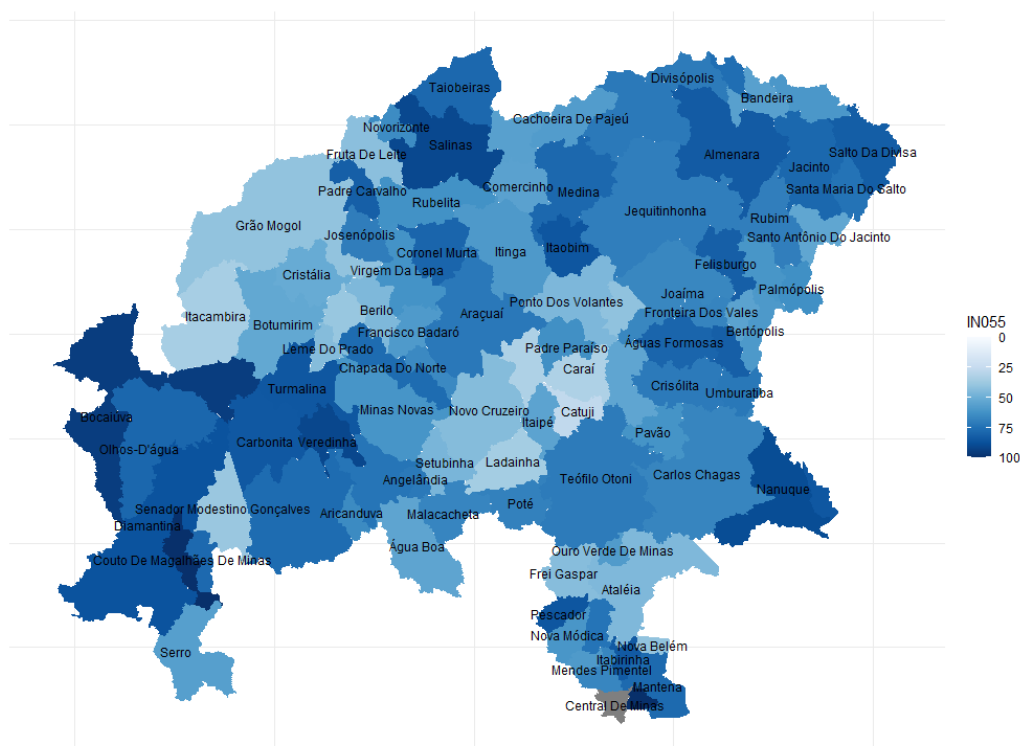
Desde 2007, ou seja, no mesmo ano de aprovação do MLSB, os municípios dessa região são destinatários de uma política pública capitaneada pelo Estado de Minas Gerais, com apoio técnico da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa-MG), concebida no âmbito do “Projeto Vida no Vale”, que buscou desenvolver soluções específicas para os serviços de saneamento básico em localidades da região norte de Minas Gerais e nas bacias hidrográficas dos rios Jequitinhonha, Mucuri, São Mateus, Buranhém, Itanhém e Jucuruçu (Heller *et al.*, 2020). Como resultado das proposições elaboradas no supracitado projeto, a Lei Estadual nº 16.698, de 2007, autorizou a Copasa-MG criar uma subsidiária, a COPASA Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S/A (Copanor), com o objetivo atender as necessidades específicas da população dessa região em relação a todos os aspectos dos serviços de saneamento básico, em especial dos SAE.

Essa política pública foi significativamente afetada pela reforma de 2020 no MLSB de 2007, pois, em 2022, atendendo às exigências introduzidas pela Lei Federal nº 14.026, de 2020, a Arsae-MG manifestou-se concluindo que a Copanor não possui capacidade econômico-financeira para, até 2033, fazer os investimentos necessários e alcançar a universalização nos municípios em que atua (Estado de Minas Gerais, 2022a; 2022b). Soma-se a isso o fato do PL nº 2.884, de 2021, que instituiria as microrregiões de saneamento básico do Estado, não ter sido aprovado antes do término da legislatura em 2022, tendo sido, por conseguinte, arquivado sem ter sido votado (Estado de Minas Gerais, 2021a). Diante da decisão da Arsae-MG e considerando que o Estado de Minas Gerais não aprovou a legislação necessária no prazo estabelecido, o então Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR), a partir de decisão do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB), expressa pela Resolução nº 02/2022, publicou a Portaria nº 3.701, de 2022, intervindo diretamente na política pública estadual com a finalidade de estabelecer o Bloco de Referência do Vale do Jequitinhonha (BRVJ), como admitido pela nova legislação, definindo um agrupamento de 96 municípios para prestação regionalizada dos SAE, observando os contornos da proposta legislativa que, além de outras, teria criado a URAE 19 (Brasil, 2022a; 2022b).

Os municípios localizados nessa região de Minas Gerais apresentam desafios consideráveis devido aos baixos índices de urbanização e desenvolvimento socioeconômico, além de enfrentarem escassez hídrica e um significativo déficit de infraestrutura urbana. Além disso, uma grande parte da população vive em condições de extrema pobreza, criando um desafio adicional para viabilizar a cobrança de tarifas. Essas localidades, predominantemente rurais, têm apenas 28,6% de sua população em zonas urbanizadas, o que dificulta o acesso a serviços essenciais e a uma infraestrutura adequada (Brasil, 2022a). Isso é bastante relevante

para a análise, pois áreas urbanas oferecem condições mais favoráveis para a implementação e manutenção de infraestruturas de saneamento quando comparado às áreas rurais, que enfrentam desafios devido à dispersão populacional. O índice de cobertura dos serviços de abastecimento de água é expresso pelo indicador “IN055” do SNIS. Dos 96 municípios integrantes do BRVJ, 95 deles possuem informações disponíveis no sistema, o que possibilita, por meio de um mapa de calor, visualizar a situação da cobertura de água de cada um desses municípios como apresentado na figura 1:

Figura 1 - Índice de Atendimento Total de Água (IN055) de 2022



Obs.: O Município de Central de Minas, representado no mapa pela cor cinza, não apresentou ao SNIS os dados para o indicador “IN055” em 2022.

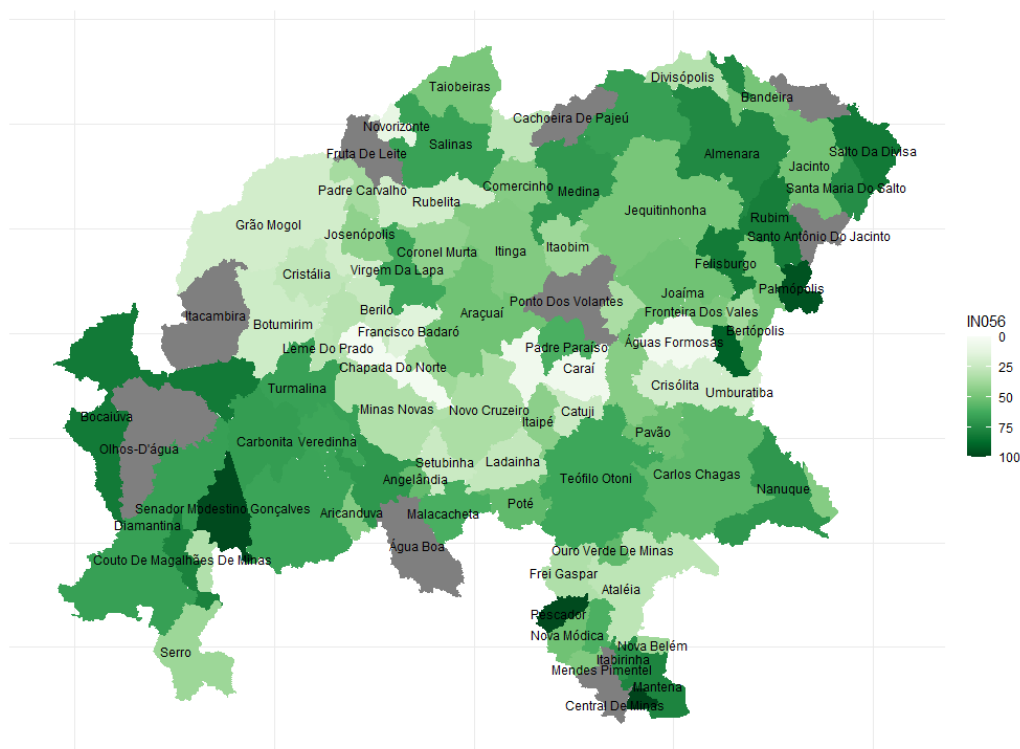
Fonte: elaboração própria a partir de Brasil (2024a). Dados tabelados no Anexo I.

Diante desse panorama, as políticas públicas e os investimentos em infraestruturas de saneamento precisam ser direcionados para enfrentar as peculiaridades locais, especialmente em áreas rurais e economicamente desfavorecidas.

No que tange a questão do esgotamento sanitário, os desafios são ainda maiores, pois dos 95 municípios da região, 45 apresentam índices de cobertura menor do que 50% (Brasil, 2022a). O índice de atendimento total de esgoto dos municípios atendidos com água é expresso pelo indicador “IN056” do SNIS. Da mesma forma, dos 96 municípios integrantes do BRVJ,

95 deles possuem informações disponíveis no sistema, o que possibilita visualizar a situação da cobertura de água de cada um desses municípios como apresentado na figura 2:

Figura 2 - Índice de Atendimento Total de Esgoto (IN056) de 2022



Obs.: Os Municípios de Água Boa, Cachoeira de Pajeú, Central de Minas, Fruta de Leite, Itacambira, Jordânia, Mendes Pimentel, Olhos-d'água, Ponto dos Volantes e Santo Antônio do Jacinto, representados no mapa pela cor cinza, não apresentou ao SNIS os dados para o "IN056" em 2022.

Fonte: elaboração própria a partir de Brasil (2024a). Dados tabelados no Anexo I.

Uma vez instituído o BRVJ, a Semad tornou-se o órgão do Estado de Minas Gerais incumbido da responsabilidade de implementar essa política pública de saneamento básico para os SAE na região de acordo com a proposição do Governo Federal, estando encarregada de coordenar o processo de consolidação do bloco de referência junto aos municípios. Assim, a Semad assume um papel no arranjo institucional que outrora era exclusivo da Copasa-MG e Copanor, o que caracteriza um processo de mudança institucional, que também busca fazer uma transição entre modelos de intervenção do Estado no domínio econômico, em linha com a concepção de um Estado regulador, exigindo deste órgão construir novas capacidades estatais, especialmente capacidades político-relacionais para articular essa iniciativa interfederativa junto aos municípios integrantes do bloco de referência. Deste modo, esta pesquisa consiste um estudo de caso que busca compreender esse processo de mudança institucional com vistas a construção de capacidades estatais no âmbito da Semad para implementar o BRVJ.

1.2. OBJETIVOS

O objetivo geral da pesquisa é analisar as condições para construção de capacidades estatais no âmbito da Semad para implementar o BRVJ em um contexto de mudança institucional, provocado por uma reforma legislativa federal que alterou as diretrizes nacionais para as políticas públicas de saneamento básico. Especificamente, a pesquisa busca: *i*) descrever a trajetória da política pública de saneamento básico no Estado de Minas Gerais, com enfoque nos SAE dos municípios integrantes região do BRVJ; *ii*) caracterizar o arranjo institucional de implementação e identificar as relações entre as organizações envolvidas; e *iii*) compreender, com base no legado histórico-institucional, no arranjo institucional e nos padrões relacionais, como estão sendo criadas as condições para construção de capacidades estatais no âmbito da Semad para implementar o BRVJ como parte de um processo de mudança institucional.

1.3. JUSTIFICATIVAS

A escolha do objeto de pesquisa para fins de estudo de caso se deve principalmente porque o pesquisador é servidor público da carreira do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG)⁶, atuando na Coordenadoria de Fiscalização de Concessões e Privatizações (CFCP), área técnica da estrutura administrativa do órgão de controle externo que, dentre outras atribuições, é responsável por acompanhar os processos de desestatização promovidos pelos entes sob sua jurisdição, incluindo as privatizações, concessões e parcerias público-privadas (PPPs). Conforme determina o artigo 10 da Lei Federal nº 14.026, de 2020, a prestação dos serviços públicos de saneamento básico por uma entidade que não faça parte da administração do titular só pode ser feita por meio de um contrato de concessão de serviço público, sempre precedido de licitação, de acordo com o artigo 175 da Constituição Federal de 1988. Desse modo, a lei veda a contratação desses serviços por meio de contratos de programa, convênios, termos de parceria ou outros instrumentos congêneres de caráter precário (Brasil, 2020a). Assim, as contratações dos SAE feitas pelo Estado de Minas Gerais ou pelos seus respectivos municípios, quando fiscalizadas pelo TCE-MG, podem se submeter a uma análise técnica concomitante feita pela CFCP. Dentro dessa perspectiva, pouco depois da reforma no MLSB,

⁶ Os Tribunais de Contas Estaduais (TCEs) são órgãos dotados de autonomia para o exercício do *accountability* horizontal em âmbito subnacional, possuindo quadros funcionais próprios destinados a desempenhar suas competências constitucionais, da qual se destaca a de auxiliar o Poder Legislativo do estado e dos respectivos municípios para realizar o controle externo da Administração Pública.

os entes federativos que são jurisdicionados do TCE-MG, inclusive órgãos do Estado de Minas Gerais, como é o caso da Semad, estão se mobilizando para adequarem suas políticas públicas de saneamento básico às novas prescrições legais, como se verifica com a iniciativa do BRVJ. Com isso, já se observa uma crescente demanda por ações de controle externo em licitações para contratação de serviços de saneamento básico no Estado de Minas Gerais, demandando uma atuação cada vez mais assertiva dos servidores lotados na CFCP.

Além disso, vale ainda salientar que uma das características das políticas de saneamento básico, principalmente após as alterações introduzidas pela reforma, é o seu caráter interfederativo, ou seja, a implementação de planos, programas e ações de saneamento básico exige uma articulação entre entes nos três níveis da federação (União, estados e municípios). Dado o caráter centralizador do pacto federativo brasileiro, em que a União estabelece os contornos para as políticas, os quais devem ser observados pelos demais entes subnacionais (estados e municípios), importa compreender o processo de implementação descentralizada de políticas públicas em diferentes áreas, tornando essa questão um aspecto central no seu campo de análise no país. A criação do BRVJ ilustra bem isso, uma vez que ele foi instituído por um órgão federal, o MDR, estando a cargo da Semad, um órgão da estrutura administrativa do Estado de Minas Gerais, o papel de coordenador do processo de implementação da nova estrutura prestacional junto aos 96 municípios integrantes do bloco de referência, contando ainda com a participação de diferentes órgãos como o BDMG e a Arsae-MG.

Todavia, apesar do crescente interesse acerca de estudos sobre implementação de políticas públicas interfederativas, tanto no âmbito nacional quanto internacional, a produção acadêmica nessa área ainda é bastante limitada, pois foi somente a partir dos anos de 2010 que, no Brasil, se começou o desenvolvimento de pesquisas mais sistemáticas sobre o processo de implementação, as quais, inicialmente, eram mais voltadas para estudar a burocracia e as organizações de nível de rua, passando, posteriormente, a abranger temas como capacidades estatais e arranjos institucionais, assim como os seus instrumentos (Lotta, 2019). Ademais, a literatura que trata da implementação de políticas interfederativas não abrange uma série de iniciativas dotadas dessa característica, como é o caso das políticas de saneamento básico, e a maior parte dos estudos encontrados no levantamento bibliográfico se concentram em análises de organizações do Governo Federal, com poucos deles orientados a compreender o papel dos entes subnacionais, que, dada sua proximidade com os usuários dos serviços, são atores que desempenham funções essenciais na implementação das ações (Arretche, 2004; Macedo; Ferreira, 2020; Gomes, 2019; Souza, 2023; Segatto *et al.*, 2023).

Apesar das limitadas fontes, Magalhães & Heller (2018) destacam que as pesquisas sobre a realidade brasileira têm oferecido contribuições valiosas para as políticas de abastecimento de água em pequenos municípios, trazendo uma nova luz sobre os desafios e soluções potenciais para garantir o acesso à água potável em regiões que muitas vezes são negligenciadas em discussões mais amplas sobre a gestão dos recursos hídricos. Esses pesquisadores salientam que alguns desses estudos estão indo além da análise das condições físicas e técnicas de abastecimento de água e enfatizando também os processos políticos e institucionais na determinação da eficácia das políticas públicas, considerando, inclusive, como as decisões são tomadas, quem são os atores envolvidos e como eles interagem, assim como de que forma essas políticas são implementadas e monitoradas. Como defendido por Lotta (2019), a incorporação desses elementos analíticos em estudos sobre implementação em pesquisas setoriais pode trazer benefícios significativos não apenas para as áreas específicas de estudo, mas também para o avanço geral do conhecimento sobre os processos de implementação.

É importante ainda salientar que o Estado de Minas Gerais é pioneiro no modelo de prestação regionalizada dos SAE por meio de blocos de referência. Desse modo, sendo este um arranjo institucional de implementação inovador e bastante complexo, dado seu caráter interfederativo, estudos como este podem ser importantes para uma melhor compreensão de políticas dessa natureza no contexto brasileiro, principalmente considerando que os recentes e promissores debates sobre os arranjos institucionais e a construção de capacidades estatais estão cada vez mais presentes na literatura especializada (Pires; Gomide, 2014; 2016; 2021; Lotta; Vaz, 2015; Favareto; Lotta, 2016; Fernandes *et al.*, 2017; Bonamino *et al.*, 2019; Abrucio; Euclides; Segatto, 2021), fazendo com que, a partir dessa perspectiva, esta pesquisa possa contribuir com os estudos sobre implementação de políticas interfederativas, em especial aquelas de saneamento básico. Desse modo, a partir de um recorte analítico específico, este estudo de caso, além de buscar responder a citada pergunta de pesquisa, ainda pode fornecer subsídios para uma melhor compreensão da evolução das políticas de saneamento básico no Estado de Minas Gerais, principalmente na região do Vale do Jequitinhonha. Assim, a experiência e os aprendizados das políticas públicas destinadas a essa região podem servir de exemplo para outras regiões do Brasil que possam estar enfrentando desafios semelhantes.

1.4. ABORDAGEM TEÓRICA

1.4.1. Políticas públicas e a coordenação vertical na fase de implementação

O estudo de políticas públicas busca entender os processos de tomada de decisão e implementação de programas do governo. De acordo com Souza (2006), essa é uma área de estudo multidisciplinar, então não há uma única ou melhor definição acerca do termo “política pública”, com diferentes autores oferecendo perspectivas variadas⁷. Uma abordagem tradicional, mas ainda bastante influente nesses estudos, é a do ciclo de políticas (*policy cycle*), inicialmente desenvolvida por Lasswell (1956), que segmenta o processo de políticas públicas em etapas sequenciais, composto pela definição da agenda, formulação, decisão, implementação e avaliação. Ainda que se reconheça as limitações desse modelo, por não ser fiel à realidade, ele possui um aspecto heurístico relevante, pois torna possível fazer recortes analíticos de um processo que é contínuo e apresenta sobreposições. Desde os pioneiros esforços de teorização e criação de modelos analíticos, a produção acadêmica sobre políticas públicas teve um grande avanço, dando ensejo a estudos voltados para cada uma de suas etapas, inclusive sobre a implementação das decisões políticas. Pressman & Wildavsky (1984), precursores dos estudos sobre implementação, salientam a importância desta fase do ciclo de políticas públicas. Atualmente, a implementação de políticas públicas é vista como um momento formativo no processo político, quando elas são efetivamente moldadas e postas em prática, não sendo simplesmente executadas de forma direta ou automática. Contudo, durante duas décadas, a literatura sobre implementação concentrou-se em debates entre duas abordagens, sendo elas: *top-down* e *bottom-up*, desenvolvendo pesquisas que raramente dialogavam entre si, geralmente, focando em objetos empíricos diferentes, o que levava a resultados distintos.

A abordagem *top-down* defende a centralização da formulação e implementação nas autoridades superiores, seguindo uma hierarquia clara, com controle e padronização rigorosos. Ela prioriza a comunicação de cima para baixo e os mecanismos de monitoramento para assegurar aderência às diretrizes centrais. Embora favoreça a uniformidade, essa abordagem pode restringir adaptações aos contextos locais e ser desafiadora em contextos que demandam flexibilidade. Já a abordagem *bottom-up* valoriza a participação local, descentralização e flexibilidade, permitindo contribuições diretas dos atores locais na formulação e execução de

⁷ Mead (1995) considera políticas públicas como um campo do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Já na visão de Lynn (1980), políticas públicas são o conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986), por sua vez, considera que políticas públicas são a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984), no esforço de consolidar o conceito de políticas públicas em uma definição, considera que elas são o que o governo escolhe fazer ou não fazer, entretanto, uma das definições que ficou mais conhecida é a de Lasswell (1956), ao dizer que decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (Souza, 2006).

políticas. Essa abordagem facilita a adaptação das ações às condições locais, promovendo um aprendizado contínuo e empoderamento local (Sabatier, 1986; Brites; Clemente, 2019). A síntese dessa literatura revela que o contraste dessas duas correntes se traduziu em poucos avanços cumulativos nesse campo de estudo e pesquisa (Lotta, 2019). Entretanto, buscando recuperar a importância sobre a implementação, Homsy, Liu & Warner (2018) propõem integrar as duas abordagens, argumentando que esta seria a forma mais adequada para enfrentar desafios complexos e interconectados em políticas públicas, uma vez que essa abordagem permite a cooperação e coordenação entre diferentes níveis de governo e atores não governamentais.

Ao se analisar uma determinada política pública, não se pode deixar de observar que, na ciência política, os termos em inglês “*polity*”, “*politics*” e “*policy*” se referem a diferentes conceitos, abrangendo distintas dimensões de análise, sendo que a *polity* se refere à ordem do sistema político, abrangendo o sistema jurídico e as instituições políticas; a *politics* considera os processos políticos, destacando-se os conflitos e negociações na determinação de objetivos, conteúdos e decisões distributivas; e a *policy* foca nos resultados específicos desses processos, isto é, nas políticas públicas, seus programas, aspectos técnicos e decisões materiais (Frey, 2000). May (1986) destaca que existe uma relação entre a *politics* e as *policies*, caracterizada por uma interdependência em que a *politics* informa e molda as possibilidades de formulação e implementação das *policies*. Desse modo, as políticas públicas propostas precisam levar em consideração e navegar no ambiente político para serem viáveis e eficazes. Ainda que o enfoque analítico desta pesquisa se concentre em buscar compreender a implementação de uma determinada política pública, convém considerar como a *policy* se interrelaciona com a *politics*, já que seus efeitos não são lineares e diretos, pois, como enfatiza Schubert (1991 *apud* Frey, 2000), a *polity*, por meio de estratégias de conflito e consenso, estabelece o contexto dentro do qual as *policies* são realizadas. Esta abordagem sugere que a realização de políticas públicas é significativamente moldada pelas estruturas institucionais e pelos processos políticos, desafiando a noção de que as relações entre essas dimensões são simples ou unidirecionais. Nesse sentido, na análise de políticas públicas, é preciso compreender não apenas seu conteúdo material, mas também suas estruturas institucionais e os processos políticos pertinentes.

Em ambientes institucionais complexamente entrelaçados, como é o caso de muitas políticas públicas no Brasil (Arretche, 2004; Abrucio; Franzese, 2009; Abrucio; Segatto, 2016; Gomes; Ramagem, 2021), uma das maiores dificuldades para a gestão governamental é estabelecer um patamar mínimo de comunicação, articulação e coordenação entre os vários atores, com vistas a promover uma maior coerência e complementaridade das ações (Lotta; Vaz, 2015; Abers; Keck, 2017). Nesse contexto, em linha com a proposta de Oliveira & Lotta

(2017), é importante identificar quem são os atores envolvidos no processo de implementação e qual é o papel desempenhado por cada um deles no arranjo institucional, permitindo que haja, assim, uma coordenação mais efetiva entre os envolvidos, assegurando ainda a participação da sociedade civil no enfrentamento dos desafios que emergem da complexidade federativa e do ambiente institucional do país. Sendo assim, a dimensão federativa, como destacado por Gomes & Ramagem (2021), também conhecida, segundo Jaccoud (2020), como coordenação vertical, leva em consideração a incorporação das relações entre os diferentes entes subnacionais na tomada de decisão, envolvendo, como pontuado por Lotta & Favareto (2018), a subsidiariedade e as formas como essas relações se estabelecem durante o processo de produção da política pública. Esse recorte analítico é bastante pertinente para o caso do saneamento básico, pois as ações governamentais nessa área de política pública enfrentam restrições que devem ser abordadas de forma integrada e multidimensional, importando incluir nas análises as várias esferas de governo (Mulas, 2013; Almeida *et al.*, 2016). Essas restrições podem estar relacionadas às instituições, sendo pertinente entender como elas vão se transformando ao longo do tempo, principalmente em função das interações entre os atores na arena política.

1.4.2. As mudanças institucionais em políticas públicas

O conceito de instituições é definido por Thelen & Streeck (2005) como blocos de construção da ordem social, representando expectativas socialmente sancionadas, ou seja, coletivamente impostas, com relação ao comportamento de categorias específicas de atores ou ao desempenho de certas atividades. Em outras palavras, as instituições são regras, normas e expectativas que orientam o comportamento dos indivíduos em uma sociedade, estabelecendo padrões de comportamento e organizando a vida social. As instituições são importantes tanto para a estabilidade e previsibilidade da vida social, quanto para a resolução de conflitos e coordenação de ações coletivas (Thelen; Streeck, 2005; Lima; Mörschbacher, 2016). Essas instituições, ao coordenarem escolhas políticas e definirem o comportamento dos indivíduos, diminuem as incertezas na vida social, tanto políticas quanto econômicas, minimizando problemas de transação como custos e informações. Assim, as instituições moldam o comportamento dos agentes ao estabelecer expectativas sobre as ações dos outros e elas podem se estruturar na forma de marcos legais, não apenas orientando as ações dos atores envolvidos, mas também repartindo o poder entre eles de maneira desigual (Hall; Taylor, 2003; Valente, 2019), isto é, atribuindo a alguns atores mais poder de direcionar os rumos da política do que outros.

No caso do saneamento básico, a política nacional é o marco legal que orienta as ações dos entes subnacionais e alterações legislativas no âmbito federal podem implicar na necessidade de reformulação de políticas públicas no âmbito dos demais entes federativos. Todavia, para mudar as instituições é preciso mudar práticas que estão arraigadas no tecido social, as quais, muitas das vezes, são do interesse de alguns de seus membros, especialmente daqueles que se beneficiam delas (Lima; Mörschbacher, 2016). Essas práticas se constituem por meio de um processo de desenvolvimento histórico que se forma a partir de uma sequência de eventos, criando uma trajetória institucional. Dentro dessa perspectiva, o institucionalismo histórico é a vertente do neoinstitucionalismo que tenta explicar como as instituições, inicialmente definidas pelos seus teóricos como o conjunto de procedimentos, protocolos, normas e convenções, tanto formais quanto informais, produzem trajetórias que podem ser difíceis de se mudar. O institucionalismo histórico adota a visão pluralista de que a disputa por recursos entre grupos rivais é central para a compreensão da política. No entanto, essa abordagem amplia a análise ao considerar que as direções tomadas pela estrutura política tendem a favorecer determinados interesses em detrimento de outros. Uma chave analítica vital no institucionalismo histórico é a noção de dependência de trajetória, indicando que as escolhas feitas por atores em momentos específicos, e que se acumulam ao longo do tempo, geram legados que são quase impossíveis de se reverter. Uma vez estabelecidas, essas trajetórias institucionais criam barreiras que tornam extremamente desafiador mudar a direção inicialmente escolhida (Hall; Taylor, 2003; Costa; Sousa, 2013). Esse enfoque do institucionalismo histórico na trajetória contribui para se compreender as origens e transformações das instituições, pois ela busca compreender as relações entre instituições, processos históricos e mudanças nas políticas públicas, explicando o processo de mudança institucional a partir da interação ou do conflito entre os agentes ao longo do tempo.

O conceito de dependência de trajetória sugere que existe uma correlação determinística entre eventos históricos, estabelecendo sequências de causa e efeito, principalmente porque as escolhas e decisões tomadas no passado criam um caminho que pode ser difícil de mudar no futuro, devido a fatores como inércia institucional, interesses estabelecidos e elevados custos de transação (Lima; Mörschbacher, 2016). Pierson (2000, 2004) difundiu esse conceito ao usá-lo como ferramenta analítica para entender a importância de sequências temporais e do desenvolvimento progressivo de eventos e processos sociais, destacando que a ocorrência de um evento específico gera uma série de repercussões históricas, formando contingências cronológicas e um conjunto de vencedores e perdedores, em um processo que se intensifica com o tempo (Bernardi, 2012). Em outras palavras, a trajetória de um sistema social pode ser

influenciada por eventos passados, mesmo que esses eventos já não sejam mais relevantes ou desejáveis no presente (Lima; Mörschbacher, 2016). Desse modo, Pierson (2000) define a dependência de trajetória como um processo social no qual passos anteriores em uma direção específica promovem movimentos adicionais na mesma direção a partir da noção de retornos crescentes (*increasing returns*), isto é, um processo em que a probabilidade de passos adicionais na mesma direção aumenta com cada movimento nesse caminho. Pierson (2004) argumenta que os processos políticos e econômicos são frequentemente caracterizados pela dinâmica dos retornos crescentes, tornando as políticas estabelecidas nas sociedades modernas notavelmente resilientes. Essas políticas, ao configurarem incentivos e recursos de poder, influenciam profundamente o comportamento dos atores sociais.

A dependência de trajetória em políticas públicas possui duas fontes principais: primeiro, a concentração de autoridade política em certos atores gera um ciclo de reforço positivo, fortalecendo sua posição de poder; em segundo lugar, a complexidade dos ambientes sociais e a opacidade em que os atores operam promovem interpretações sociais que são moldadas e mantidas por interações sociais historicamente construídas, com altos custos de inovação e aprendizado. Portanto, os processos de retornos crescentes também podem ser descritos como processos de retroalimentação positiva (*positive feedback*) ou auto reforço (*self-reinforcing*). Essas sequências de eventos auto reforçadoras referem-se as situações em que movimentos iniciais em uma direção encorajam mais movimentos ao longo do mesmo caminho. Em outras palavras, são criados *loops* de retroalimentação positiva e o sistema se reforça (Thelen, 2000; Pierson; 2000; 2004). As quatro propriedades de um processo de dependência de trajetória são: múltiplos equilíbrios, contingência, tempo da ocorrência e sequência de eventos (*timing and sequencing*) e inércia. Eles se diferenciam de outras que se baseiam na escolha racional ou em aspectos exclusivamente econômicos. Segundo a perspectiva de Pierson (2000; 2004), na fase inicial, os múltiplos equilíbrios surgem da existência de um leque de possíveis resultados. O desenrolar do evento é contingente, podendo ocorrer ou não e, se ocorrer, pode ou não ter consequências duradouras. O tempo da ocorrência e a sequência de eventos são vitais na criação da dependência de trajetória e, se ocorrerem muito tarde, podem não ter impacto algum. Quando a dependência de trajetória é estabelecida, o *feedback* positivo guia a interação entre os atores e instituições para um equilíbrio único que se apresentará resistente a regressos ao estado prévio, assim como uma nova mudança (Pierson, 2004; Lima; Mörschbacher, 2017; Aversa; Oliveira, 2021).

Além da dependência da trajetória, também é importante o conceito de conjunturas críticas (*critical junctures*), que são momentos específicos na história em que as condições

políticas, econômicas e sociais se combinam de maneira única para criar oportunidades ou desafios para a mudança (Aversa; Oliveira, 2021). Esse conceito pode ser entendido tanto como “um período de mudança significativa, que normalmente ocorre de maneiras distintas em diferentes países (ou outras unidades de análise) e que é hipotetizado para produzir legados distintos” (Collier; Collier, 1991, p. 27, tradução nossa), quanto como períodos relativamente curtos de tempo durante os quais existe uma probabilidade substancialmente aumentada de que as escolhas dos agentes afetem o resultado de interesse. Assim, durante esse período, os agentes enfrentam uma gama mais ampla que o normal de opções viáveis, em que suas escolhas, dentre essas opções, provavelmente terão um impacto significativo nos resultados subsequentes (Capoccia; Kelemen, 2007). Mahoney (2000), ao destacar a conexão entre conjunturas críticas e processos de dependência da trajetória, explica que uma vez que uma opção particular é selecionada em uma conjuntura crítica, torna-se progressivamente mais difícil retornar ao ponto inicial, quando múltiplas alternativas ainda estavam disponíveis. Esses momentos são frequentemente caracterizados por uma série de eventos interconectados que levam a mudanças significativas nas instituições, políticas e práticas sociais e as decisões tomadas nesses períodos têm um efeito duradouro no desenvolvimento das instituições (Aversa; Oliveira, 2021). Essa ideia se contrapõe a teoria do incrementalismo de Lindblom (1959), que sugere que as políticas públicas se desenvolvem de forma gradual e incremental, em vez de resultarem de mudanças bruscas e radicais. As conjunturas críticas são de curta duração quando comparadas ao processo prolongado de dependência de trajetória, o que torna as escolhas feitas nesses momentos determinantes para o direcionamento futuro das instituições, sendo difícil de serem alteradas posteriormente. Em muitos casos, as conjunturas críticas são momentos de indeterminismo estrutural relativo, nos quais os atores possuem intenções de moldar os resultados de uma maneira mais voluntarista do que as circunstâncias normais permitem. Estas escolhas demonstram o poder da agência ao revelar como padrões de desenvolvimento de longo prazo podem depender de decisões de atores distantes do passado (Collier; Collier, 1991; Mahoney, 2000; Capoccia; Kelemen, 2007). A análise das conjunturas críticas é fundamental para entender como as mudanças ocorrem em um determinado contexto e como as instituições e práticas sociais evoluem ao longo do tempo, pois, durante as conjunturas críticas, as instituições existentes são questionadas e novas ideias e soluções podem surgir. Por isso, essas situações críticas são essenciais para compreender a dinâmica das mudanças institucionais e servem como pontos de partida para análises históricas e comparativas (Pierson, 2000; Capoccia; Kelemen, 2007).

1.4.3. Capacidades estatais

1.4.3.1. O estudo das capacidades estatais

As discussões sobre capacidades estatais têm suas raízes no institucionalismo histórico e nas abordagens neweberianas da ciência política. Essas correntes teóricas se concentravam na análise da formação dos Estados-nacionais e na influência de suas instituições no fomento ao desenvolvimento econômico e em transformações sociais e estruturais significativas (Pereira; Mertens; Abers, 2023). Entre 1930 e 1970, após as duas Guerras Mundiais, o Estado assumiu um papel crucial na elaboração de estratégias para o desenvolvimento econômico, em especial nos países menos industrializados, período no qual o Estado promoveu projetos para estimular o desenvolvimento. No entanto, as experiências nas décadas seguintes desgastaram essa imagem positiva do Estado⁸. A partir do final dos anos de 1970, em vez de agente facilitador do desenvolvimento, o Estado começou a ser visto mais como um problema e obstáculo ao progresso (Evans, 1993; Aguiar; Lima, 2019). Antes mesmo desse revés, na esteira da ampliação das funções estatais, duas ondas de estudos representaram a retomada do interesse dos cientistas sociais pelo Estado (Jessop, 2001 *apud* Cingolani, 2013). A primeira ocorreu nos anos 1960, através das teorias neomarxistas sobre o Estado capitalista, e a segunda, no final dos anos 1970, impulsionada pelo movimento institucionalista “estatista”. Os debates que ocorreram durante esses períodos sobre a formação e autonomia do Estado pavimentaram o caminho para definições mais sistemáticas sobre as capacidades estatais.

O conceito de capacidade do Estado, como apresentado por Cingolani (2013) e Jessop (2001 *apud* Cingolani, 2013), pode ser abordado de diferentes maneiras, abarcando diversas dimensões e pode ser analisado a partir de componentes políticos, institucionais, administrativos e técnicos (Souza; Fontanelli, 2020; Macedo; Ferreira, 2020). Esse conceito, que tem suas raízes teóricas no supracitado movimento “estatista” dos anos 1970 e 1980, é amplamente explorado na literatura contemporânea, se desenvolvendo, como destacado por Pires & Gomide (2021) e Pereira, Mertens & Abers (2023), a partir de abordagens do institucionalismo histórico e neweberiano. Como apresentado por Pereira *et al.* (2019), esse

⁸ No final dos anos 1970 e início da década de 1980, a mudança na conjuntura internacional em função dos choques do petróleo e da crise de liquidez global levou ao questionamento do papel do Estado no desenvolvimento econômico. Essa postura encontrou fundamentação na teoria da escolha pública, que direcionou a atenção à investigação das falhas de governo, explorando as externalidades negativas da intervenção estatal. Ideias provenientes desse programa de investigação, modeladas para a arena política, deram forma ao neoliberalismo (Aguiar; Lima, 2019).

movimento visava desenvolver uma teoria que colocasse o Estado como ator autônomo, capaz de influenciar fenômenos políticos e sociais, contribuindo para sistematizar as discussões sobre as capacidades do Estado (Cingolani; Thomsson; Crombrugghe, 2015), se afastando das abordagens marxistas e behavioristas anteriores, adotando uma perspectiva que se concentra na capacidade autônoma do Estado (Skocpol, 1985; Cingolani, 2013). Como citado por Aguiar & Lima (2019), os primeiros estudos sobre capacidades estatais focavam em entender como o Estado mantinha sua autoridade e arrecadava recursos para suas atividades, mas evoluiu com Skocpol (1985) e Evans (1993; 1995), que investigaram o papel do Estado no desenvolvimento econômico a partir de uma abordagem relacional, na qual as trocas interativas e reciprocamente intensificadas entre o Estado e a sociedade configuram os processos históricos de construção da capacidade estatal (Cingolani, 2013, Abrucio; Euclides; Segatto, 2021). Essas discussões serviram de inspiração para uma série de outros estudos que optaram por uma abordagem mais interna do Estado, tendo a burocracia pública como foco de análise a partir de um nível macro de abstração (Pires; Gomide, 2021; Pereira, Mertens; Abers; 2023).

Como salientado por Cingolani (2013) e Gomide, Pereira & Machado (2017), apesar do enfoque inicial da literatura nas características “weberianas” da burocracia estatal, o termo capacidade estatal atualmente comporta uma variedade de dimensões, sendo interpretado de diversas maneiras. De acordo com Grin (2012) e Santos *et al.* (2022), a capacidade estatal pode ser compreendida como um conceito multidimensional e se refere, como salientado por Cingolani (2013), a uma ou uma combinação das seguintes dimensões de poder do Estado: a) coercitiva/militar; b) fiscal; c) administrativa/implantação; d) transformadora ou industrializante; e) relacional/cobertura territorial; f) legal; g) política⁹. Embora existam diversas propostas para as dimensões da capacidade estatal, muitas delas se sobrepõem, já que

⁹ A dimensão coercitiva/militar, presente em Fortin (2010), se refere à habilidade do Estado de manter o controle exclusivo do poder coercitivo. A fiscal trata da capacidade do Estado de coletar recursos da sociedade, especialmente via impostos, e da eficiência na aplicação desses recursos, destacado por Tilly (1975) e Levi (1988). A terceira dimensão é a administrativa ou de implementação, que se fundamenta na tradição weberiana de existência de uma burocracia profissional e isolada, aspecto enfatizado por Weber (1978) e Skocpol (1985), bem como relacionada a boa governança como em Fukuyama (2004; 2013). A quarta dimensão é a transformativa ou de industrialização, representando a habilidade do Estado de intervir no sistema produtivo e influenciar a economia, como destacado nos trabalhos de Rueschemeyer & Evans (1985) e Evans (1995) ou então nas capacidades distributivas e de inovação, como em Weiss (1998). A dimensão relacional ou de cobertura territorial busca determinar a extensão da presença do Estado na sociedade e sua habilidade de integrar interações sociais em suas ações, da qual se destaca os trabalhos de Migdal (1988), Mann (1986; 1993) e Robinson (2008), bem como suas ramificações em Soifer & Vom Hau (2008) e Soifer (2008). A dimensão legal enfoca a capacidade do Estado em assegurar a execução de acordos e contratos, como destacada nos trabalhos de North (1981), North & Weingast (1989), Besley e Persson (2007; 2009; 2011), Acemoglu (2001) e Acemoglu & Verdier (1998). Por fim, a dimensão política diz respeito ao grau de poder que líderes eleitos possuem para direcionar as prioridades políticas entre os variados atores institucionais, como em Hendrix (2010), Weaver & Rockman (1993), Tsebelis (1995) e Gates *et al.* (2006) (Cingolani, 2013).

refletem as mesmas dinâmicas. Sendo assim, alguns acadêmicos preferem trabalhar com dimensões mais amplas e agregadoras das demais, incluindo aspectos mais específicos das variadas interpretações do conceito.

1.4.3.2. Capacidades estatais em políticas públicas

Com o avanço das discussões sobre a capacidade do Estado, a partir da década de 1990, houve a incorporação da noção de *policy capacity*¹⁰ nas análises (Wu, Howlett; Ramesh, 2015; 2018; Abrucio; Euclides; Segatto, 2021). Essa abordagem concentra-se nas capacidades do Estado como meios de prestação de serviços e implementação de políticas públicas para promover o desenvolvimento (Filgueiras; Koga; Viana, 2020), buscando analisar a eficácia dessas políticas e serviços públicos na consecução dos resultados desejados pela ação do Estado (Matthews, 2012). Mais recentemente, Centeno, Kohli & Yashar (2017), em suas reflexões sobre a capacidade estatal, abordam a questão a partir de uma perspectiva ampla e complexa, sendo vista como um indicador da força, competência e eficiência de um estado. Segundo esses autores, as capacidades estatais referem-se à habilidade do estado para implementar políticas de forma eficiente e eficaz, e cumprir suas funções de forma geral. Diante dos novos enquadramentos teóricos do conceito, a capacidade estatal, entendida como um catalisador para alcançar resultados sociais e econômicos favoráveis, é vista como uma força potencial que pode influenciar significativamente a execução e o impacto das políticas (Cingolani; Thomsson; Crombrughe, 2015). Com isso, algumas pesquisas têm se dedicado a compreender como as capacidades estatais afetam a implementação de políticas públicas e seus resultados (Cingolani, Thomsson; Crombrughe, 2015; Wu, Howlett; Ramesh, 2018). Nesse sentido, no que diz respeito a essas abordagens analíticas, Wu, Ramesh & Howlett (2015; 2018) identificam três competências essenciais para compreender as capacidades estatais em políticas públicas: analítica, operacional e política¹¹. Cada uma dessas competências envolve recursos ou

¹⁰ A noção de *policy capacity* enfatiza a importância das capacidades específicas necessárias para enfrentar os desafios de formulação e implementação de políticas públicas. Essas capacidades podem incluir a *expertise* técnica, a capacidade analítica, a habilidade de coordenação interorganizacional, a capacidade de envolver atores relevantes e a capacidade de aprender e adaptar-se às mudanças de contexto. Ao incorporar a dimensão da *policy capacity*, as análises sobre a capacidade do Estado passam a considerar não apenas a capacidade de estabelecer uma ordem política e institucionalizar o poder estatal, mas também a capacidade de traduzir esse poder em políticas públicas efetivas. Essa perspectiva ampliada permite uma compreensão mais abrangente e contextualizada da capacidade estatal no contexto da formulação e implementação de políticas (Abrucio; Euclides; Segatto, 2021).

¹¹ A competência analítica refere-se à habilidade de acessar e aplicar conhecimentos técnicos e científicos e técnicas analíticas para desenvolver e implementar políticas de forma eficiente e eficaz. A competência operacional refere-se à habilidade de implementar políticas de forma eficiente e eficaz, incluindo a capacidade de gerenciar

capacidades em três níveis diferentes – individual, organizacional e sistêmico¹². A combinação de competências essenciais e níveis de análise geram até nove tipos básicos de capacidade estatais que são relevantes para políticas públicas (Wu, Howlett; Ramesh, 2015; 2018; Gomide; Pereira; Machado, 2018; Pereira *et al.*, 2019; Almeida; Silva, 2020; Gomide; Machado; Albuquerque, 2021; Abrucio; Euclides; Segatto, 2021).

Segundo Pereira *et al.* (2019), uma pergunta central na agenda contemporânea é: quais são os fatores necessários para que os governos possam alcançar suas missões organizacionais e propostas políticas? Para responder a essa pergunta, a abordagem de capacidades estatais tem sido frequentemente aplicada em pesquisas que buscam entender como os governos mobilizam e combinam seus recursos humanos, financeiros e informacionais para fornecer serviços de qualidade. Nesse contexto, a relação entre capacidades estatais e efetividade em políticas públicas se torna relevante, uma vez que a efetividade pode ser vista como a tradução das habilidades do governo em mobilizar múltiplos recursos para alcançar suas metas organizacionais (Christensen; Gazley, 2008). Desse modo, o conceito de capacidades estatais empregado neste estudo se alinha com essa abordagem, ou seja, aquela que se refere às habilidades dos Estados para criar políticas públicas efetivas, especialmente no que tange ao seu processo de implementação, oferecendo diferentes possibilidades analíticas sobre como colocar sua conceituação em prática (Wu; Howlett; Ramesh, 2018; Souza; Fontanelli, 2020).

1.4.3.3. O conceito de capacidades estatais em pesquisas no Brasil

A literatura internacional sobre capacidades estatais tem sido fonte de inspiração para pesquisas realizadas na América Latina e no Brasil (Aguiar; Lima, 2019; Almeida; Silva, 2020). Alguns pesquisadores, alinhados com abordagens mais macro, como Gaitán & Boschi (2016), Gomes (2016), Gomide & Pires (2012) e Nunes (2018), exploraram a capacidade estatal no

recursos, processos e sistemas. A competência política refere-se à habilidade de obter e sustentar apoio político para ações políticas (Wu, Howlett; Ramesh, 2015; 2018).

¹² O nível individual refere-se às habilidades, conhecimentos e experiências dos indivíduos que trabalham em políticas públicas. Isso inclui a capacidade de análise, tomada de decisão, liderança e comunicação, entre outras habilidades. O nível individual é importante porque as políticas públicas são implementadas por indivíduos que precisam ter as habilidades e conhecimentos necessários para fazer o trabalho. O nível organizacional refere-se às capacidades das organizações que trabalham em políticas públicas. Isso inclui a capacidade de gerenciar recursos, processos e sistemas, bem como a capacidade de liderança e comunicação. As organizações precisam ter as capacidades necessárias para implementar políticas públicas de forma eficaz e eficiente. O nível sistêmico refere-se às capacidades do sistema político e social mais amplo em que as políticas públicas são desenvolvidas e implementadas. Isso inclui a capacidade de obter e sustentar apoio político para ações políticas, bem como a capacidade de gerenciar recursos financeiros e humanos. O nível sistêmico é importante porque as políticas públicas são desenvolvidas e implementadas em um contexto político e social mais amplo que pode afetar sua eficácia e eficiência (Wu, Howlett; Ramesh, 2015; 2018).

contexto de políticas de desenvolvimento, mas, nos últimos anos, alguns estudos como os de Gomide & Pires (2016), Bonamino *et al.* (2019), Abrucio, Euclides & Segatto (2021), Benatti & Buainain (2021) e Gomes & Ramagem (2021) se concentraram em abordagens mais intermediárias, com enfoque nas capacidades estatais no nível “meso” de análise (Gomide; Pires, 2021). Segundo Gomide & Pires (2021), esse enfoque permite analisar as variações nos modos de implementação de políticas públicas e avaliar as condições políticas para proporcionar a ativação e desativação de capacidades estatais. A partir de Gomide & Pires (2014; 2015; 2016), vários estudos brasileiros recentes avaliaram o efeito dos arranjos institucionais sobre as capacidades estatais e os resultados de políticas públicas, como os de Fernandes *et al.* (2017); Kato, Flexor & Zimmermann (2017); Gomide, Pereira & Machado (2018); Grin *et al.* (2018); Bonamino *et al.* (2019); Macedo & Ferreira (2020); Jaccoud (2020); Benatti & Buainain (2021); Martelli, Tonella & Coelho (2021); Gumiero *et al.* (2021), Macedo *et al.* (2022) e Pereira, Mertens & Abers (2023). Destes estudos, nota-se que a efetividade das políticas públicas, em setores diversos tais como infraestrutura econômica, agricultura familiar, alfabetização e gestão fiscal, é afetada por esses arranjos e suas capacidades, assim como se observa que as desigualdades nas capacidades estatais também afetam as negociações intergovernamentais e a efetividade dos mecanismos de coordenação.

A complexidade do ambiente político-institucional brasileiro pós-redemocratização tem chamado a atenção dos pesquisadores para a importância de um amplo padrão relacional na capacidade do Estado para implementar políticas públicas de caráter interfederativo, com destaque para o fato de que a capacidade estatal dependeria de habilidades de coordenação intersetorial, interfederativa e com grupos sociais (Lotta; Favareto, 2016; Abers; Oliveira; Pereira *et al.*, 2019). Assim, como alternativa às abordagens centradas em atores, instituições ou processos específicos, Pires & Gomide (2021) propõem a adoção de uma perspectiva relacional que privilegia o foco nas configurações de relações entre os diversos atores envolvidos nos processos de implementação. Isso significa que, em vez de focar nas instituições isoladas enquanto estruturas e regras formais, a abordagem proposta reconhece as configurações relacionais organizadas em arranjos institucionais como o objeto central de análise. Essa abordagem adotada por Favareto & Lotta (2016); Fernandes *et al.* (2017) e Bonamino *et al.* (2019), dentre outros, permite a reconstituição do complexo entrelaçamento entre burocracia e instituições democráticas e ressalta uma perspectiva relacional que privilegia a atenção ao espaço interinstitucional, emergindo uma abordagem que se concentra nos arranjos de implementação como ferramenta analítica, sendo usada para analisar e avaliar políticas públicas em diferentes áreas e níveis de governo. Ela se concentra não apenas nas configurações

relacionais entre os diversos atores envolvidos na implementação de uma política pública específica, mas também nos instrumentos que definem sua forma particular de articulação.

Os instrumentos de política pública são dispositivos tanto técnicos quanto sociais, organizando as relações entre o Estado e aqueles a quem se destinam, de acordo com as representações e significados que carregam. Eles podem ser entendidos como um tipo particular de instituição, um dispositivo técnico que tem como propósito genérico transmitir um conceito concreto da relação político-social e sustentado por um conceito de regulação (Lascoumes; Le Galès, 2007). O trabalho de Hall (1993) destacou a importância das discussões sobre esses instrumentos, associando as mudanças não apenas à adoção de novos paradigmas, mas também às transformações em seus instrumentos. Com isso, os instrumentos passaram a ser considerados como aparatos institucionais para a estruturação da ação coletiva na produção de políticas públicas (Hood, 2007). Assim, seguindo a concepção de Jaccoud (2020b), esses instrumentos, entendidos como “dispositivos e técnicas”, podem ser usados para coordenação das ações de diferentes atores integrados ao arranjo institucional, no qual a descentralização e o compartilhamento de atribuições assumem diferentes formas. Esses instrumentos de coordenação intergovernamental operam como processos contínuos, articulando os níveis de governo ao longo do tempo, alterando preferências, dotando os comportamentos institucionais e as relações entre os atores de maior estabilidade e previsibilidade; e conectando suas burocracias. Nesse sentido, a abordagem analítica dos arranjos institucionais, aliada a dos instrumentos de implementação, permite compreender a condução de políticas e serviços públicos em ambientes político-institucionais complexos, pois abrange o mapeamento de atores, processos e instrumentos, além de antecipar gargalos, lacunas e insuficiências em termos de capacidades estatais, os quais poderiam prejudicar o desempenho e os impactos almejados pelas políticas (Gomide; Pires, 2018).

No que diz respeito à estratégia analítica de desagregação do conceito de capacidades estatais, Santos *et al.* (2022) propõe se concentrar nas capacidades administrativa, técnica, financeira (ou fiscal), político-relacional e institucional, mas Abrucio, Euclides & Segatto (2021) pontuam que alguns estudos, incluindo os de Pires & Gomide (2014; 2016; 2021), têm buscado trabalhar com apenas duas dimensões: técnico-administrativa e político-relacional. A primeira, isto é, a dimensão técnico-administrativa, se refere à profissionalização da burocracia, envolvendo a disponibilidade de recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados, além de ferramentas eficientes para a coordenação, monitoramento e avaliação de ações (Gomide; Pires, 2016; Gomide *et al.*, 2018; Abrucio; Euclides; Segatto, 2021). A segunda, ou seja, a dimensão político-relacional, se concentra na capacidade da burocracia de interagir e negociar

com outros atores, influenciando positivamente a implementação e o desempenho do governo (Cingolani, 2013; Souza, 2016; Pereira *et al.*, 2019; Gomide & Pires, 2016), sendo avaliada pela eficácia dos mecanismos de interação do Poder Executivo com variados atores (Gomide; Pires, 2016; Gomide *et al.*, 2018).

Essas capacidades são construídas, bem como ativadas e desativadas, dependendo das condições do ambiente institucional. Pereira, Mertens & Abers (2023) propõem compreender a construção de capacidades estatais a partir da análise de três condições: o legado histórico-institucional do setor da política; o arranjo institucional da política; e o padrão de relacionamento entre os atores. Essa proposta teórica relaciona as condições de construção de capacidades, suas dimensões, os resultados no processo de produção de políticas públicas e as finalidades da capacidade estatal. Apesar dos limites desse modelo analítico, Pereira, Mertens & Abers (2023) acreditam que ele pode ser aplicado em políticas públicas marcadas por conflitos e pela assimetria de interesses e de recursos de poder entre os atores envolvidos no processo decisório e de implementação. Esse é o caso das políticas de saneamento básico (Borja, 2014; Costa; Sousa, 2016; Murtha, 2016; Britto; Rezende, 2017; Aversa; Oliveira, 2021; Sousa, 2022), pois, como enfatiza Murtha (2016), esse setor talvez seja um dos principais exemplos de políticas com heranças de conflitos que contribuem para a institucionalização de um sistema disfuncional e inorgânico de gestão. Valente (2019) complementa esse raciocínio dizendo que essa distribuição de poder pode ser observada no desenvolvimento incremental das instituições da política de saneamento básico e na longa fase de conflitos durante sua reformulação estrutural após a Constituição Federal de 1988, culminando em um processo histórico-institucional que conforma os arranjos institucionais de implementação das políticas de saneamento básico, o que condiciona a construção e ativação de capacidades estatais, em especial aquelas político-relacionais, nos níveis individuais, organizacionais e sistêmicos.

1.4.4. Condições para construção de capacidades estatais

1.4.4.1. Legado histórico-institucional da política de saneamento básico

A primeira condição destacada por Pereira, Mertens & Abers (2023) que influencia a construção de capacidades estatais é o legado histórico-institucional da política, entendido como o conjunto de estruturas institucionais – como autonomia e competência burocrática – que são construídas em um longo processo histórico, como ressaltado por Skocpol & Finegold (1982) e Sikkink (1993). É essa abordagem histórica que permite aos institucionalistas, em

especial aqueles da vertente histórica, analisar de maneira crítica a relação de causa e efeito nos processos de mudança institucional, considerando que a ocorrência de um evento específico desencadeia a formação de uma trajetória histórica em um ambiente de disputa pelo poder, marcado por conflitos e contingências temporais entre grupos vencedores e perdedores, em uma constante tensão (Aversa; Oliveira, 2021). O trabalho de Costa & Sousa (2013) ilustra bem essa abordagem, pois utilizam o conceito de dependência de trajetória para demonstrar que as políticas de saneamento básico atuais ainda são fortemente influenciadas pelas diretrizes estabelecidas durante o Planasa¹³, que reforçou significativamente o papel das CESBs, suscitando conflitos entre estados e municípios em torno da titularidade dos serviços. Neste contexto, baseando-se em Coutinho *et al.* (2006), Galvão Jr. (2009) e Aversa & Oliveira (2021), é possível entender a titularidade como a atribuição legal a uma entidade estatal da responsabilidade de atuar por meio de uma política pública em um domínio econômico específico. Isso porque certas responsabilidades devem ser atribuídas pelo ordenamento jurídico a certos entes, estabelecendo, de forma clara, as ações que cada ente deve desempenhar para alcançar os fins prescritos pela lei. Examinando o “veto dos estadualistas”, ou seja, do poder dos grupos de interesse defensores da titularidade estadual de obstar mudanças, Costa & Sousa (2013) defendem que a política de saneamento básico no Brasil é caracterizada por uma situação de inércia, o que torna difícil a reversão do curso inicialmente definido pelo Planasa e que fortaleceu as entidades estaduais, tendo, inclusive, influenciado bastante a proposta original

¹³ Até a década de 1950, as diretrizes para os setores de saúde e saneamento básico no Brasil eram fortemente interligadas. No entanto, a partir desta década, a saúde começou a seguir um caminho separado do saneamento básico, que passou a focar em uma gestão regionalizada, baseada no modelo de sociedades de economia mista. As CESBs, que representam esse modelo, começaram a atuar prioritariamente no abastecimento de água já na década de 1960. Em 1967, surgiu o primeiro plano de saneamento básico do país, o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), instituído pela Lei nº 5.318. Este plano provocou uma mudança significativa na cooperação federativa brasileira, centralizando a política de saneamento básico no governo federal e fortalecendo o poder estadual em detrimento do municipal. A implementação do Planasa resultou em uma grande transferência de serviços municipais para as CESBs, gerando duplicidade de operadores de saneamento básico e conflitos. O Planasa promoveu uma expansão expressiva do fornecimento de água, mas o tratamento de esgoto não acompanhou esse ritmo, sendo tratada apenas uma pequena parcela do esgoto doméstico. Além disso, o plano, em conjunto com os setores de energia e irrigação, influenciou a gestão dos recursos hídricos, chegando a emitir permissões de uso de água para os mesmos corpos hídricos. Desde o término do Planasa, o saneamento básico no Brasil tem enfrentado uma crise, marcada por um baixo desempenho nos indicadores de cobertura. Os fatores para essa crise incluem o ajuste estrutural nos serviços públicos de saneamento básico na década de 1990, a incapacidade dos grupos de interesse de se organizarem, a falta de um marco regulatório e questões de gestão institucional. Por muitos anos, a política e o planejamento dos serviços de saneamento básico seguiram a lógica do Planasa, com a tomada de decisões centralizada nos poderes executivo federal e estadual. As empresas estaduais de saneamento básico, criadas pelo Planasa, estabeleceram mecanismos de coordenação e adaptação que fortaleceram a estrutura institucional estabelecida pelo plano, moldando o comportamento dos atores do setor de saneamento básico e influenciando seus incentivos e poder. Mudar a abordagem original do Planasa poderia implicar em custos de ruptura consideráveis, especialmente para o governo federal, evidenciando o impacto duradouro do Planasa na política de saneamento básico do Brasil (Costa; Sousa, 2013; Abers; Keck, 2017; Almeida *et al.*, 2018; Britto; Rezende, 2017; Ataíde; Borja, 2017; Aversa; Oliveira, 2021).

da Lei Federal nº 11.445, de 2007. Desse modo, fica claro que existe uma dificuldade em aprovar inovações que modifiquem o equilíbrio de poder na política de saneamento básico brasileira, e, simultaneamente, uma fragilidade do governo federal em implementar mecanismos de coordenação que alinhem as preferências dos governos estaduais às diretrizes federais e necessidades municipais (Costa; Sousa, 2013; Almeida *et al.*, 2016).

O trabalho de Aversa & Oliveira (2021), no âmbito local, dialoga com o trabalho de Costa & Sousa (2013), no âmbito nacional, pois ambos utilizam o conceito de dependência de trajetória para analisar a evolução das políticas de saneamento básico. Além desta, Aversa & Oliveira (2021) consideram as conjunturas críticas para analisar as relações intergovernamentais na prestação interdependente dos serviços de saneamento entre operadoras municipais e estaduais durante o processo de metropolização da Grande São Paulo, constatando que houve uma consolidação da dependência de trajetória no desenvolvimento institucional histórico da Sabesp, a CESB do Estado de São Paulo. Desse modo, os estudos sobre políticas de saneamento não podem negligenciar a existências de condicionantes derivadas da trajetória institucional na configuração de novos arranjos institucionais e, por conseguinte, nas capacidades estatais dos órgãos implementadores, tendo em vista que, historicamente, as CESBs, controladas por grupos estadualistas, são as atuais detentoras das principais capacidades necessárias para execução das políticas de saneamento básico. Antes da aprovação da Lei Federal nº 14.026, de 2020, que reformou a Lei Federal nº 11.445, de 2007, estudos prospectivos à época, como de Coutinho *et al.* (2006), já apontavam para a necessidade prática de que as possíveis alterações legislativas considerassem as situações de fato consolidadas e que se observasse seus impactos sobre as estruturas de prestação de serviços existentes. Mesmo após a aprovação da lei de 2007 e sua reforma em 2020, essa preocupação persistiu, mas agora com o objetivo de avaliar como essa estrutura consolidada influencia a dinâmica dos novos arranjos (Valente, 2019).

Silva, Feitosa & Soares (2022) alegam que as CESBs conseguem garantir a universalização do acesso para as áreas menos desenvolvidas de cada estado, devido à sua condição de empresa estatal, que não teria como objetivo principal o lucro. Nesse sentido, alguns municípios integrantes do atual BRVJ são destinatários de uma solução política idealizada no contexto do “Projeto Vida no Vale”, tendo sido criada uma subsidiária da Copasa-MG, a Copanor, para atender as comunidades da região norte do Estado e dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri, São Mateus, Buranhém, Itanhém e Jucuruçu (Andrade; Madeira; Carmo, 2013; Heller *et al.*, 2014; Rocha; Salvetti, 2017; Groppo *et al.*, 2018). Contudo, como observa Oliveira (2015), a Copanor atua apenas executando obras demandadas e custeadas pelo

Estado de Minas Gerais, tal como uma empreiteira, já que a estratégia da Copasa-MG pouco difere das experiências de outras CESBs que passaram pela abertura de capital, as quais têm como propósito primário buscar melhorar sua eficiência operacional e seus resultados financeiros. De acordo com Rocha & Salvetti (2017), os resultados da Copanor, desde 2007, incluem a expansão e a melhoria da qualidade dos SAE, mas, apesar de se constatar algum progresso, ainda é necessário avançar muito mais, pois, como apresentado por Groppo *et al.* (2018), os resultados financeiros da Copanor, com exceção do ano de 2013, têm sido deficitários, situação que ocorre desde o início de sua operação, revelando que as tarifas estabelecidas e os aportes financeiros recebidos desde sua criação ainda são insuficientes para cobrir as despesas incorridas pela prestadora.

1.4.4.2. Arranjos Institucionais

A segunda dimensão de análise proposta por Pereira, Mertens & Abers (2023) é a do arranjo institucional da política pública, que se refere a definição dos atores, seus papéis e formas de interação (Gomide; Pires, 2014; 2016; 2021; Pereira; Mertens; Abers, 2023). Segundo Bucci (2013), um arranjo institucional é um quadro sistemático de ação que abrange tanto um conjunto organizado de medidas (dimensão objetiva) quanto a postura dos envolvidos (dimensão subjetiva). A análise deste quadro sistemático concentra-se na identificação de atores, processos e mecanismos envolvidos na execução de políticas públicas, definindo seus papéis e interações; e avaliando sua eficácia na realização dos objetivos propostos (Lotta; Vaz, 2015; Bonamino *et al.*, 2019). Esses arranjos, entendidos como regras e instâncias de coordenação das políticas, ajudam a entender os participantes, processos e instrumentos necessários para a implementação (Gomide; Pires, 2014; 2016; 2018), revelando ainda possíveis impasses ou inovações na gestão das políticas públicas (Gomide, Pires, 2021). O conceito de arranjos institucionais, que envolve a interação de diversos atores e interesses, é crucial para aprimorar as capacidades do Estado brasileiro na implementação de políticas públicas, pois ele pode tanto influenciar quanto ser influenciado pelas capacidades estatais na realização de seus objetivos (Macedo; Ferreira, 2020), principalmente quando englobam muitos agentes públicos e privados, com regras e instâncias específicas para coordenação, sendo considerados por Lotta & Vaz (2015) como “arranjos institucionais complexos”.

No caso do saneamento básico, a política nacional, instituída pela Lei Federal nº 11.445, de 2007, é o marco legal que orienta a configuração dos arranjos institucionais subnacionais. Estes arranjos, ao produzirem incentivos e desincentivos, influenciam as ações dos atores

(Valente, 2019). Assim, os resultados de cada política são moldados pelas normas, processos e mecanismos estabelecidos pelos arranjos institucionais (Lotta; Vaz, 2014; Pires; Gomide, 2014; 2016; Barros e Castro; Mello, 2017; Fernandes *et al.*, 2017; Gomide; Pereira; Machado, 2018; Macedo; Ferreira, 2020; Jaccoud, 2020b; Macedo *et al.*, 2022). Logo, dependendo das normas vigentes, os arranjos de implementação e suas disposições específicas de atores e instrumentos podem variar consideravelmente, não apenas entre diferentes áreas de políticas públicas, mas também ao longo da vida de uma única política pública e em sua aplicação em diferentes regiões. Qualquer mudança na composição dos participantes ou na forma como eles interagem resulta em novas estruturas, mas o grau dessa variabilidade é limitado pelo contexto político-institucional no qual os mecanismos estão inseridos. Isso significa que um mecanismo e sua definição e reestruturação não funcionam em um vácuo institucional, mas estão inseridos em um conjunto mais amplo de regras e procedimentos formais que sustentam o funcionamento dos sistemas político, econômico e administrativo e definem os limites da atuação estatal (Gomide; Pires, 2021). Nesse sentido, os arranjos institucionais, por representarem estruturas de regulação das relações entre os atores, distribuem poder entre eles e impactam na capacidade decisória das burocracias estatais (Gomide; Machado; Pereira, 2019; Valente, 2019; Gomide; Pires, 2021; Pereira, Mertens; Abers; 2023).

Gomide & Pires (2014; 2016; 2021) argumentam que determinados arranjos de implementação podem ativar tanto capacidades técnico-administrativas quanto político-relacionais, sendo que as primeiras estão associadas a maiores níveis de entrega, enquanto as segundas estão associadas a maiores níveis de inovação e adaptação de processos, abordagens e conteúdo de políticas. Como as capacidades estatais são mutáveis, influenciando e sendo influenciadas pelos arranjos institucionais adotados (Gomide; Pires, 2016; Gomide *et al.*, 2018), Macedo & Ferreira (2020) apontam que o arranjo institucional pode favorecer a criação de capacidades estatais e a coordenação de vários atores, auxiliando na aceitação da política. Contudo, esses autores também retratam em seus estudos que mudanças sociopolíticas e resistência de certos grupos podem prejudicar a capacidade do Estado de alcançar os resultados desejados, uma vez que a implementação de políticas é um processo dinâmico, que se adapta ao contexto, necessitando de constante ativação das capacidades pelos arranjos institucionais. Diante disso, a análise dos arranjos institucionais pode oferecer uma oportunidade de refletir sobre a mobilização das capacidades estatais, pois, dependendo de sua estrutura e das formas de interação dos atores, diferentes capacidades estatais podem ser ativadas ou desativadas.

1.4.4.3. Padrões relacionais entre atores

Os debates recentes têm expandido e reformulado o conceito de capacidade estatal (Gomide; Pereira; Machado, 2017; Pereira; Mertens; Abers, 2023), deixando de ser entendido apenas como um conjunto de atributos para atingir metas organizacionais, passando a incorporar também uma preocupação com os fatores que facilitam a obtenção de legitimidade social, a conciliação de múltiplos interesses e o processamento de conflitos (Gomide; Pires, 2016; Abers; Oliveira; Pereira, 2016). Essa reinterpretação originou a perspectiva político-relacional, na qual a ênfase nas características internas da administração pública é complementada pela dimensão política (Pires; Gomide, 2016). É por isso que a terceira condição para a construção de capacidades estatais, segundo Pereira, Mertens & Abers (2023), se refere aos laços e padrões relacionais que as burocracias estabelecem com grupos de fora do Estado¹⁴. Esses laços e padrões relacionais são considerados um elemento essencial para o fortalecimento da capacidade estatal (Evans, 1993; 1995; Gomide; Pires, 2016). Ramagem & Gomes (2021) e Linck & Ianoni (2022) destacam que a Constituição Federal de 1988 configurou um federalismo cooperativo¹⁵ no Brasil, definindo um amplo espectro de competências comuns e concorrentes entre os entes federativos. Para cumprir os pressupostos constitucionais de cada área de política pública, foi necessário desenvolver mecanismos e arranjos institucionais que facilitassem a coordenação e cooperação intergovernamental, visando promover a colaboração e a coordenação entre União, estados e municípios.

No contexto das políticas de infraestrutura, que abrange muitas das ações no campo do saneamento básico, a relação das burocracias da administração direta com aquelas das agências reguladoras também apresenta um destacado relevo. Todavia, como pontuado por Cunha (2017), a “regulocracia” no Brasil ainda carece de incentivos e estruturas que favoreçam a interação, coordenação e colaboração com setores burocráticos externos, especialmente com a administração direta, ao passo que as empresas privadas possuem um acesso mais direto e frequente aos reguladores, indicando uma assimetria na capacidade de influência e na dinâmica

¹⁴ Vale ressaltar que, no âmbito deste trabalho, são considerados “grupos de fora do Estado” não apenas aqueles não estatais, mas também atores estatais não integrantes da estrutura do Estado de Minas Gerais, ou seja, dos demais entes federativos, uma vez que se trata de relações interfederativas.

¹⁵ A teoria do federalismo cooperativo, desenvolvida por Grodzins (1966) e Elazar (1962), oferece uma compreensão profunda sobre a dinâmica do federalismo, destacando mecanismos de não-centralização e cooperação intergovernamental. Elazar (1962) sugere que o federalismo cooperativo pode gerar estruturas de mercado, como cartéis e monopólios, mas as “fissuras” no sistema permitem mudanças, especialmente através de eleições frequentes. Grodzins (1966) identifica quatro formas de compartilhamento: política, profissionalização, proximidade e desenho, cada uma contribuindo de maneira única para a interação e cooperação entre diferentes níveis de governo (Franzese, 2010).

de interação entre o setor público regulatório e as diversas partes interessadas. A colaboração e a coordenação são fundamentais para superar os desafios de fragmentação e promover uma gestão mais integrada e eficaz das políticas públicas, permitindo uma ação governamental coesa e alinhada aos objetivos de desenvolvimento social e econômico, especialmente em áreas como saneamento básico, saúde e educação, nas quais a cooperação é essencial para a eficácia das políticas públicas. Desse modo, a dimensão político-relacional, conforme apontado por Gomide & Pires (2016), refere-se ao conjunto de habilidades e procedimentos que facilitam a inclusão articulada de diversos atores (sociais, econômicos e políticos) nos processos de formulação de políticas públicas. O objetivo é promover a construção de consensos mínimos e formar coalizões de apoio aos planos, programas e projetos implementados pelos governos. Essa perspectiva se concentra nos mecanismos institucionalizados através dos quais o Estado atende às demandas dos variados atores políticos e sociais envolvidos no ciclo de políticas públicas.

Segundo Pereira, Mertens & Abers (2023), algumas pesquisas ressaltam os benefícios da interação entre burocracias e grupos sociais, destacando que ela permite a constante revisão de metas políticas, o acesso a informações essenciais para objetivos coerentes (Evans, 1993), a melhoria das políticas públicas (Pires; Gomide, 2016) e o aumento da legitimidade das ações tomadas (Mann, 2008). Dentro dessa perspectiva, Macedo & Ferreira (2020), ao analisarem o arranjo institucional e as capacidades estatais do Programa Mais Médicos (PMM), destacam que o programa precisou se consolidar politicamente, através de um debate público para estabelecer sua legitimidade, apoiando-se em habilidades político-relacionais. Ainda que bem equipado em recursos, a coordenação enfrentou dificuldades pelas fragilidades na articulação intra e intergovernamental, falta de representação de entidades municipais e estaduais, e baixa participação social. Assim, ressalta-se a importância de desenvolver capacidades não só técnico-administrativas, mas principalmente político-relacionais para efetiva implementação e gestão de conflitos. Essas últimas são cruciais para assegurar a inclusão de múltiplos atores no processo, a adequada gestão dos conflitos que naturalmente emergem, bem como a formação de coalizões estratégicas. O objetivo dessas coalizões é garantir a efetivação dos objetivos e estratégias previamente planejados, conforme apontado por Gomide & Pires (2018).

1.5. METODOLOGIA

1.5.1. O estudo de caso como estratégia de pesquisa

Este estudo reúne ferramentas teóricas, conceituais e técnicas, todas elas orientadas pela estratégia de pesquisa, que é o estudo de caso¹⁶. Como destacado por Hartley (2004), a abordagem do estudo de caso se distingue não pelos seus métodos ou dados utilizados, mas pela ênfase em entender os processos dentro do seu contexto. As políticas públicas estão intrinsicamente ligadas ao seu contexto e ambiente social. Sendo assim, essa estratégia de pesquisa é adequada para situações em que se analisa um fenômeno atual em seu ambiente natural, ou seja, quando não é possível controlar os eventos investigados, sendo aplicada principalmente porque o fenômeno não pode ser facilmente separado do seu contexto (Yin, 2003; 2018). Conforme apresentado por Sousa, Batista & Helal (2022) em sua pesquisa bibliométrica, o estudo de caso tem sido amplamente empregado em investigações relacionadas à implementação de políticas públicas. Logo, tendo em vista que o estudo se concentra no processo de mudança institucional e na implementação de políticas públicas, todas as decisões referentes ao objeto de estudo, incluindo os métodos de investigação utilizados, consideram que ele está inserido em um ambiente em constante evolução (Rueda, 1999; Mason, 2002a; 2002b).

Considerando essa estratégia e os objetivos da pesquisa, a abordagem escolhida é de uma pesquisa empírica qualitativa de caráter histórico-dedutivo, pois ela não parte de simples pressupostos, mas da constatação de que se trata de uma realidade complexa e em constante evolução (Bresser-Pereira, 2009). Sobre isso, convém ressaltar que, para Demo (1995), a pesquisa empírica caracteriza o gênero que se dedica em codificar a face mensurável da realidade social, sendo que os métodos qualitativos se adequam a esse gênero pois, ao empregá-los, o que se busca, mais do que a predição, é a compreensão da realidade social e da sua natureza. Os estudos qualitativos – como o estudo de caso – se caracterizam por buscar compreender o fenômeno investigado em seu ambiente natural, onde ele ocorre e do qual faz parte (Kripka; Scheller; Bonotto, 2015a).

O presente estudo de caso pode ser caracterizado como um estudo exploratório, dado que se propõe a investigar um fenômeno ainda pouco explorado, buscando aprofundar a compreensão sobre o tema para descrevê-lo de forma mais detalhada. O estudo de caso exploratório serve como a fase inicial da investigação, auxiliando no estabelecimento de categorias de observação ou na formação de hipóteses para estudos subsequentes. Assim, ele busca explorar o tema de forma extensa, identificando alguns padrões, características e possíveis relações entre as variáveis. Em pesquisas dessa natureza, o objetivo principal é aprimorar ideias ou descobrir intuições, sendo desenvolvidas para proporcionar uma visão geral

¹⁶ Segundo Eisenhardt (1989), o estudo de caso foca em entender as dinâmicas de cenários individuais, envolvendo uma análise intensiva de uma única unidade com a possibilidade de extrapolar suas conclusões para mais casos.

de determinado assunto, por isso elas são realizadas especialmente quando a formulação de hipóteses precisas e operacionalizáveis não é tão trivial (Gil, 2008) ou mesmo possível. Contudo, uma de suas principais vantagens é a possibilidade de gerar hipóteses ou categorias de observação que possam ser úteis para pesquisas posteriores, fornecendo ao pesquisador percepções iniciais sobre o fenômeno e guiando futuras pesquisas (Alves-Mazzotti, 2006).

Como ressaltado por Capoccia & Kelemen (2007), no institucionalismo histórico a unidade de análise é tipicamente algum cenário institucional no qual as decisões dos atores são limitadas durante fases de equilíbrio e são mais livres durante fases de mudança. Por isso, a unidade de análise escolhida foi o arranjo institucional do BRVJ, com enfoque no papel da Semad, órgão da estrutura administrativa do Estado de Minas Gerais que, a partir da reforma no MLSB de 2007, se tornou responsável por coordenar a implementação da prestação regionalizada dos SAE. Diante disso, este órgão encontra-se atualmente implementando o BRVJ criado pelo MDR em 2022. Além disso, o órgão encontra-se incumbido tanto do Plano Estadual de Saneamento Básico de Minas Gerais (PESB-MG), quanto da proposta de criação dos blocos regionais de saneamento básico para prestação regionalizada destes serviços no Estado, adequando as políticas públicas de saneamento básico às alterações legislativas promovidas pela reforma no MLSB de 2007. Todo esse contexto faz com que o órgão possua, nesse momento, maior liberdade de escolha dos caminhos da política de saneamento básico na região analisada.

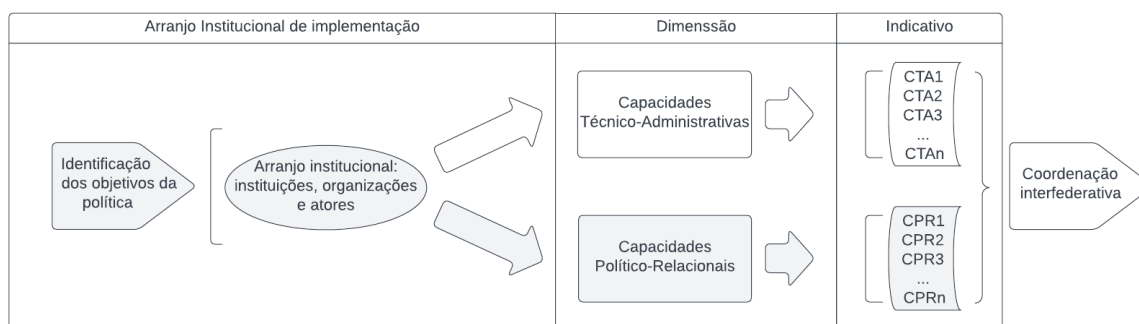
1.5.2. Situando o modelo analítico no tempo e espaço

Os municípios que compõem o BRVJ possuem os mais baixos índices de cobertura para os SAE em Minas Gerais (Brasil, 2023a; FGV, 2023). Desde o advento da Lei Estadual nº 16.698, de 2007, as políticas públicas para a região têm sido capitaneadas pela Copanor. Apesar dessa política ter promovido algumas melhorias na região, ela não atingiu as metas inicialmente estabelecidas (Heller *et al.*, 2014; Oliveira, 2015; Rocha; Salvetti, 2017). Como consequência das alterações legislativas introduzidas pela Lei Federal nº 14.026, de 2020, a política de saneamento básico na região analisada está sendo reformulada, alterando significativamente o arranjo institucional. Este caso é notável porque oferece uma visão do processo de implementação de políticas de saneamento básico destinadas a universalizar o acesso a um serviço público essencial, permitindo a compreensão do processo de construção de capacidades estatais em um contexto de mudança institucional. Além disso, como observado por Santos & Pales (2012), Minas Gerais encapsula a diversidade do Brasil em termos de desenvolvimento

regional. Isso sugere que, partindo do recorte geográfico desta pesquisa, é possível gerar conclusões que, desde que feitos os ajustes adequados, podem ser extrapoladas para a compreensão da implementação de políticas públicas de saneamento básico em outras regiões do país (Gerring, 2004; Yin, 2018).

Para compreender o processo de construção de capacidades estatais, parte-se da proposta de Pereira, Mertens & Abers (2023), que se inicia com a análise do legado histórico-institucional, adotando-se como referência complementar os trabalhos que descrevem as trajetórias dependentes das políticas de saneamento básico como o de Costa & Sousa (2013) em âmbito nacional e o de Aversa & Oliveira (2021) para a região metropolitana de São Paulo. Na sequência, como proposto por Pereira, Mertens & Abers (2023), é necessário aprofundar o olhar sobre o arranjo institucional que sustenta a implementação (Gomide; Pires, 2014). Gomide & Pires (2016) sugerem uma estratégia analítica para avaliar as capacidades geradas pelos arranjos institucionais em três etapas, quais sejam: 1) mapeamento e descrição dos arranjos institucionais; 2) avaliação das capacidades geradas; e 3) observação dos resultados em termos de produtos e inovações, conforme descrito a figura 3.

Figura 3 - Modelo Analítico



Fonte: Adaptado de Gomide; Pires, 2016, p. 129.

Na primeira etapa, o estudo identifica os objetivos da política e, na sequência, apresenta o mapeamento do arranjo institucional que orienta a implementação da política pública, descrevendo as instituições, organizações e atores envolvidos (sejam eles estatais ou não), compreendendo os instrumentos legais e administrativos utilizados para a interação entre esses atores. Para a análise do arranjo institucional de implementação, adota-se como referência a abordagem de Bonamino *et al.* (2019), que, em seu estudo, seguiu os passos sintetizados por Gomide & Pires (2014) e Pires (2016), que consiste em identificar os atores envolvidos na implementação, os processos, mecanismos e espaços que organizam suas relações e interações.

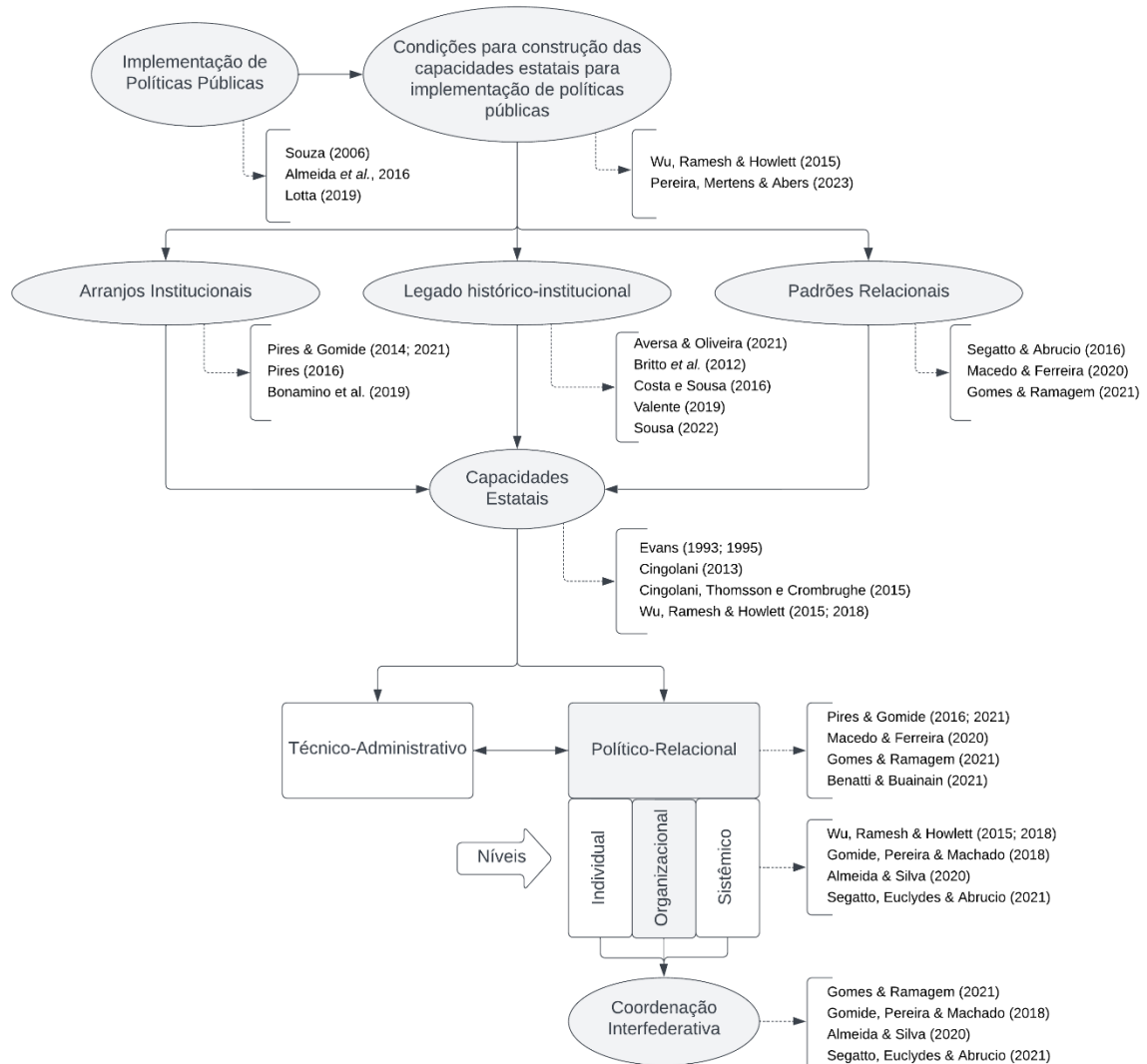
Para analisar os padrões relacionais, adota-se como referência principalmente os trabalhos de Segatto & Abrucio (2016); Macedo & Ferreira (2020); e Gomes & Ramagem (2021).

1.5.3. Coleta e análise de dados de fontes primárias e secundárias

Para a coleta e análise de dados secundários, foi feita uma revisão bibliográfica sobre capacidades estatais para implementar políticas públicas interfederativas em um ambiente institucional complexo e em constante mudança, tendo como base alguns estudos sobre mudança institucional, coordenação interfederativa e capacidades estatais, bem como alguns estudos que tratam de políticas de saneamento básico no Brasil. Para a revisão dessa literatura, buscou-se por artigos científicos tanto no Portal de Periódicos Capes, por ser a principal base de dados do país, quanto na base da Scopus, uma das principais bases de dados internacional, que reúne estudos de vários países. Como critério de avaliação de requisitos mínimos de qualidade, estabeleceu-se que seriam inicialmente considerados apenas artigos publicados em periódicos de excelência nacional, assim entendidos como aqueles classificados na avaliação da Capes para o quadriênio 2017-2020 com *Qualis* superior à B2; e artigos publicados em periódicos internacionais com fator de impacto maior do que 1, mensurado pelo índice *Journal Citation Reports (JCR)*.

Foram também incluídos na revisão bibliográfica alguns artigos encontrados nas bases de dados que não satisfizeram esses critérios, mas que, dada especificidade da matéria e, conseqüentemente, escassez de estudos que tratam das políticas de saneamento básico na região analisada, mostraram-se úteis para complementar o embasamento teórico da pesquisa. Ademais, sempre que necessário para adensar as discussões contidas nos estudos encontrados nas bases de dados, utilizou-se também alguns trabalhos listados na bibliografia dos artigos originalmente selecionados. Também se utilizou artigos de referência empregados nas disciplinas do Programa de PPED e capítulos de livros organizados por instituições públicas de referência nacional em pesquisas sobre políticas públicas como Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED). A figura 4 a seguir apresenta o mapa de literatura contendo uma síntese de algumas das principais fontes secundárias utilizadas:

Figura 4 - Mapa de Literatura



Fonte: elaboração própria.

O mapa de literatura, embora não apresente toda a bibliografia utilizada, apresenta de forma sistematizada os principais trabalhos utilizados como referência teórica para essa pesquisa.

A obtenção dos dados primários foi feita por meio de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com agentes públicos, que são procedimentos adequados para coletar dados em estudos de caso (Stake, 2000; Alves-Mazzotti, 2006). A pesquisa documental é caracterizada pelo uso de documentos que ainda não passaram por um processo de análise ou sistematização, ou seja, que ainda não foram submetidos a um tratamento analítico (Kripka; Scheller; Bonotto, 2015a). Desse modo, ela foi utilizada para analisar documentos oficiais, como, por exemplo, leis, regulamentos e relatórios produzidos por órgãos públicos. Dentre alguns dos documentos analisados, destacam-se: as Leis Federais nº 11.445, de 2007, e 14.026,

de 2020, que estabelecem as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico e seus decretos regulamentadores; a Lei Estadual nº 11.720, de 1994, que dispõe sobre a Política Estadual de Saneamento Básico de Minas Gerais e institui o Plano Estadual de Saneamento Básico (PESB-MG); o volume 21 do Diagnóstico Situacional Consolidado, Produto nº 4 do PESB-MG, que compreende o Território Rio Jequitinhonha (TS2); a Nota Técnica da Semad que trata da metodologia de construção das unidades regionais de saneamento básico do Estado de Minas Gerais; o PL nº 2.884, de 2021, contendo a proposta legislativa de regionalização do saneamento básico no Estado de Minas Gerais, contemplando a criação da URAE 19, que corresponde ao BRVJ; pareceres, notas técnicas e atas de reuniões da Arsa-MG, pertinentes ao processo de comprovação da capacidade econômico-financeira da Copanor; pareceres, instrumentos normativos e atas de reuniões do antigo MDR (atual Ministério das Cidades), pertinentes a decisão do CISB que autorizou a criação do BRVJ. Também foram analisadas as comunicações oficiais divulgadas em sítios eletrônicos de órgãos de Governo Federal e do Estado de Minas Gerais. A análise destes documentos possibilitou o estabelecimento de um panorama histórico e a compreensão da situação atual da política de saneamento básico na região analisada.

Como mencionado, além destes documentos, também foram realizadas entrevistas com agentes públicos. Kvale & Brinkmann (2008) definem uma entrevista como uma conversa estruturada com um propósito específico, visando coletar informações confiáveis. A entrevista pode ser estruturada ou não-estruturada, com o objetivo de entender as percepções das pessoas sobre um determinado tópico (Flick, 2009). Para este estudo, foi adotado um roteiro semiestruturado, detalhado no Apêndice A, construído com base em um conjunto de questões elaboradas para assegurar uma abordagem clara e alinhada aos objetivos da pesquisa. As entrevistas foram realizadas em uma única reunião com o entrevistado, orientadas por um conjunto de questões preparadas antecipadamente (Flick, 2009), cujo propósito era apenas nortear a entrevista. O benefício deste tipo de entrevista reside na capacidade de prover ao pesquisador as categorias cruciais para a análise, que são derivadas das ideias, informações, reflexões e interpretações originadas pelos próprios participantes, em vez de serem fixadas previamente pelo pesquisador (Rodrigues, 2019). Essas entrevistas semiestruturadas, portanto, destinam-se a explorar as percepções, experiências e opiniões dos entrevistados, que são agentes públicos vinculados aos órgãos envolvidos com o BRVJ, acerca das condições para construção das capacidades estatais no âmbito do órgão analisado. Vale destacar que não foram reveladas informações adicionais sobre os entrevistados para buscar preservar a identidade dos informantes (Zanelli, 2002).

O contato inicial com os entrevistados ou intermediador do agendamento das entrevistas foi realizado via aplicativo de mensagens, WhatsApp, por meio do qual o pesquisador apresentou-se e explicou brevemente os objetivos da pesquisa e os procedimentos para a entrevista. Na sequência, por e-mail, foi feito o agendamento da reunião, anexando uma cópia do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice B), o qual foi assinado pelos entrevistados. As entrevistas ocorreram entre 13 de dezembro de 2023 e 10 de janeiro de 2024. Ao total, quatro agentes públicos foram entrevistados. As duas primeiras entrevistas, com os agentes públicos do BDMG, foram realizadas nos dias 13 e 14 de dezembro de 2023, pela *internet*, por meio de ferramenta de videoconferência. Esses dois agentes públicos foram escolhidos pois eles são funcionários de carreira do banco e, ao longo de suas trajetórias profissionais, tiveram oportunidade de participar de algumas discussões e projetos com prefeitos e gestores estaduais em busca de alternativas e soluções para melhorar as condições dos SAE para a região que é objeto deste estudo. Cada uma das perguntas do roteiro foi respondida individualmente pelos dois entrevistados.

Os outros dois entrevistados, que são agentes públicos da Semad, se reuniram com o pesquisador presencialmente no dia 10 de janeiro de 2024, na sede da Semad, na Cidade Administrativa de Minas Gerais. Esses dois agentes públicos foram escolhidos pois estão atualmente em posições de liderança no órgão, sendo os responsáveis pelas ações de implementação do BRVJ. A duração das entrevistas variou entre 67 e 74 minutos, sendo que todas elas foram gravadas e posteriormente integralmente transcritas, totalizando aproximadamente 209 minutos de material. O quadro 1 resume algumas informações sobre as entrevistas realizadas:

Quadro 1 - Entrevistas realizadas

Ordem da entrevista	Código do entrevistado	Órgão
1	E01	BDMG
2	E02	BDMG
3	E03 e E04	SEMAD

Fonte: elaboração própria.

No início das entrevistas foi reforçada a confidencialidade da identidade dos participantes na divulgação dos resultados da pesquisa e foi explicado o procedimento da entrevista, assim como reforçada a independência do trabalho de pesquisa em relação ao exercício profissional do pesquisador, que é integrante da carreira do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

(TCE-MG), um órgão que atua no controle externo de órgãos, entidades e agentes públicos do Estado de Minas Gerais. Desta forma, procedeu-se à aplicação do roteiro de entrevista apresentado no Apêndice A.

Os documentos e transcrições de entrevistas foram submetidos à análise de conteúdo, uma técnica proposta por Bardin (2011). Essa análise viabiliza a codificação do material obtido, gerando um sistema de categorias e subcategorias para as análises. A estrutura da análise de conteúdo geralmente segue três fases principais: 1) pré-análise: esta é a fase de organização inicial, em que o material de pesquisa é escolhido e as ideias iniciais são formuladas; 2) exploração do material: nesta fase, ocorre a codificação, que envolve dividir o texto em unidades, categorias e classes, que são então descritas e analisadas. As unidades de codificação podem variar em tamanho, desde palavras individuais até parágrafos inteiros. Essa etapa inclui a categorização, que é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, posteriormente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), e que permite a construção de indicadores que tornam válidas as inferências; 3) tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação: a terceira fase envolve a interpretação dos dados codificados (Bardin, 2011). O quadro 2 apresenta o resultado do sistema de categorias de análise desenvolvido para a avaliação dos documentos coletados e das entrevistas realizadas:

Quadro 2 - Sistema de categorias de análise de conteúdo da pesquisa

Categoria	Subcategoria	Descrição
Legado histórico-institucional	Nacional	Descreve o legado histórico-institucional da Política Nacional de Saneamento Básico desde o Planasa, traçando a evolução das instituições responsáveis pela organização dos serviços de saneamento básico em âmbito nacional, de acordo com o contexto político-institucional vigente em cada momento, até a

		aprovação da Lei Federal nº 14.026, de 2020.
	Regional	Descreve o legado histórico-institucional da Política Estadual de Saneamento Básico do Estado de Minas Gerais desde o Planasa, traçando a evolução das instituições responsáveis pela organização dos serviços de saneamento básico em âmbito regional, de acordo com o contexto político-institucional vigente em cada momento, até a aprovação da Lei Federal nº 14.026, de 2020.
Arranjo institucional	Nacional	Descreve a conformação do arranjo institucional federal, identificando os atores, seus papéis e as formas de interação para promoção da mudança institucional da política nacional de saneamento básico.
	Regional	Descreve a conformação do arranjo institucional regional, identificando os atores, seus papéis e as formas de interação para promoção da mudança institucional da

		política estadual de saneamento básico do Estado de Minas Gerais, com enfoque na região compreendida pelos municípios que integram o BRVJ.
Padrões relacionais	Relação do BDMG e da Arsae-MG com a Semad	Descreve a emergência de padrões relacionais dos atotes (BDMG, Arsae-MG e Semad) que elaboraram a proposta de regionalização, culminando na criação do BRVJ pelo Governo Federal.
	Relação dos órgãos estaduais com os municípios	Descreve a relação da Semad, que, na qualidade de órgão responsável pela coordenação da política estadual de saneamento básico, articula politicamente a agregação dos municípios integrantes do BRVJ.

Fonte: elaboração própria.

Esse método permite a descrição sistemática e objetiva das mensagens comunicadas, visando obter indicadores para inferências sobre as circunstâncias de produção e recepção dessas mensagens. A análise de conteúdo é uma das várias maneiras de interpretar o conteúdo de um texto, utilizando regras sistemáticas para identificar significados temáticos ou significantes lexicais a partir dos elementos mais básicos do texto (Sá-Silva, Almeida; Guindani, 2009). A técnica busca desvendar os significados ocultos nas mensagens, respondendo a perguntas e confirmando hipóteses, contribuindo assim para a geração de conhecimento teórico relevante (Kripka, Scheller; Bonotto, 2015a). Assim, a análise busca compreender as estruturas e modelos

subjacentes às mensagens examinadas. Os dados foram categorizados com auxílio do *software* Atlas.ti¹⁷, a partir das classes e categorias que foram criadas com base no referencial teórico.

Dentre as limitações dessa pesquisa, destaca-se a inexistência de fontes secundárias contendo informações a respeito do período compreendido entre 2014 e 2019, ou seja, entre a publicação da primeira versão do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) até a publicação da sua versão revisada, conforme estabelecido pela Lei Federal nº 11.445, de 2007. O levantamento bibliográfico realizado identificou que não existem muitos estudos publicados em periódicos de excelência nacional e internacional analisando a evolução institucional das políticas públicas de saneamento básico a partir do MLSB de 2007, sendo que o estudo mais recente sobre o tema é o artigo de Gomes & Sousa, de 2019, mas não abrange todo o período. A partir de 2020, inicia-se uma nova onda de estudos sobre as políticas de saneamento básico, impulsionadas pela Pandemia de Covid-19 e aprovação da Lei Federal nº 14.026, de 2020, com destaque para o trabalho de Afonso e Almeida, de 2020. Todavia, nenhum deles se debruça em compreender a evolução institucional e os resultados da Lei Federal nº 11.445, de 2007, assim como do Plansab.

2. RESULTADOS E DISCUSSÕES

2.1. LEGADO HISTÓRICO-INSTITUCIONAL

2.1.1. Nacional

2.1.1.1. Do Planasa ao MLSB de 2007

Na segunda metade do século XX, o Brasil experimentou um rápido crescimento populacional e uma intensa urbanização. Devido à fragmentação institucional e à escassez de fontes de financiamento, muitos municípios não dispunham de infraestrutura de saneamento básico, implicando, conseqüentemente, na falta de acesso regular de muitos brasileiros aos

¹⁷ O Atlas.ti é um *software* projetado para a análise qualitativa de dados como textos, imagens, e conteúdo de áudio e vídeo, sendo amplamente aplicado na análise de conteúdo proposta por Bardin (2011) para interpretar e codificar dados textuais. Este *software* é particularmente útil para a análise de conteúdo devido à sua capacidade de gerenciar grandes quantidades de dados qualitativos, auxiliando na organização, codificação e análise desses dados. Esse processo, conhecido como “codificação”, envolve a aplicação de etiquetas ou códigos a partes dos dados, baseando-se em temas, ideias ou conceitos que emergem durante a pré-análise, permitindo identificar padrões, tendências e relações nos dados e auxiliando na análise qualitativa de documentos e entrevistas, possibilitando categorizar e interligar as variadas seções dos dados de forma sistemática (Silva Jr., 2018).

Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário (SAE), o que reforçava a necessidade de uma política pública de abrangência nacional nessa área (Costa; Sousa, 2016). Com a ascensão do regime militar, o Governo Federal adotou algumas iniciativas para promoção do desenvolvimento econômico, como o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) de 1964, que contemplava, dentre seus objetivos, a ampliação do acesso aos serviços de saneamento básico em cidades com mais de 20.000 habitantes, estabelecendo, como uma de suas metas, o fornecimento dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário para, respectivamente, 70% e 30% da população dessas cidades. Posteriormente, entre 1967 e 1976, o Plano Decenal foi implementado com o objetivo de oferecer os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário para, respectivamente, 40% e 33% da população urbana. Contudo, diante das elevadas taxas de urbanização verificadas no período, mesmo com a expansão dos serviços, houve um desequilíbrio entre oferta e demanda, o que comprometeu a eficácia desse plano. A partir da Lei Federal nº 5.318, de 1967, o Governo Federal passou a centralizar as políticas de saneamento básico e, em 1968, deu-se início ao Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), que estabeleceu como meta o abastecimento de água para 25 milhões de habitantes urbanos e o acesso ao esgotamento sanitário para 10,7 milhões de pessoas até o ano de 1970 (Freitas, 2013). Em 1971, o Governo Federal lançou o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), sob o controle do Banco Nacional de Habitação (BNH), que consolidou o papel do Governo Federal nas políticas de saneamento básico, as quais, até então, ainda eram de responsabilidade dos municípios. O plano foi caracterizado por sua alta tecnicidade e centralização, com o BNH restringindo as iniciativas municipais de saneamento básico para promover a consolidação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs). Estas empresas públicas, controladas pelos estados, foram designadas para otimizar a administração dos SAE em nível estadual, facilitando a operacionalização dos “subsídios cruzados” (Freitas, 2013; Arruda; Lima; Scalize, 2016; Abers; Keck, 2017; Aversa; Oliveira, 2021). Tal abordagem, alinhada com a teoria de Sabatier (1986), apresentada no trabalho de Brites & Clemente (2019), representou uma abordagem do tipo *top-down*, caracterizada pela centralização dos processos de formulação e implementação em autoridades superiores, instituindo uma hierarquia em que a União estava no topo e os municípios na base, buscando, por meio disso, a padronização e o controle das ações do setor em todo o território nacional.

Mesmo com a ampliação do controle federal, as políticas de saneamento básico no Brasil, desde o Planasa até o presente, são profundamente influenciadas por uma complexa teia de relações e poderes compartilhados entre a União, os estados e os municípios, dando início a um processo em que a cadeia de responsabilidades nessas políticas passam a ser distribuídas

entre os entes federativos. Todavia, mesmo com a centralização do poder das decisões estratégicas na União, nem todos os municípios foram totalmente marginalizados ou excluídos das políticas, sendo pertinente destacar que a criação das CESBs para gerenciar a prestação dos SAE, um dos principais instrumentos do Planasa, só foi possível porque alguns municípios, principalmente aqueles que eram os mais relevantes, formaram alianças políticas com os estados em apoio ao regime militar (Aversa; Oliveira, 2021). Desse modo, com a criação das CESBs e a instituição de regiões metropolitanas, não só a União, mas também os estados ganham maior poder de direcionar as políticas de saneamento básico (Neves, 2016). Assim, mesmo se tratando de uma política pouco democrática e bastante centralizadora, por ter sido concebida pelo regime militar, predominando um modelo de implementação do tipo *top-down* e com uma visível assimetria de poder entre os entes federativos, a implementação do Planasa precisou apoiar-se nas relações interfederativas. Todavia, a construção de consensos não se deu por meio de mera cooperação entre os entes federativos, mas pelo estrangulamento promovido pelo Governo Federal das capacidades dos municípios de executarem as políticas de saneamento básico de forma independente (Freitas, 2013; Costa; Sousa, 2016), sujeitando-os a se condicionar às diretivas da União e dos estados.

Diante desse panorama, as CESBs, até o início da década de 1990, passaram a desempenhar um papel central na administração e expansão dos serviços de abastecimento de água, apoiadas por recursos oriundos de crédito subsidiado de instituições federais, em especial aqueles provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)¹⁸, geridos pelo BNH (Costa, 1994 *apud* Rezende; Heller, 2008; Oliveira, 2015; Costa; Sousa, 2016). Além dos financiamentos federais, a sustentação econômico-financeira dessas empresas públicas era orientada por uma política tarifária baseada na lógica dos “subsídios cruzados”, os quais eram usados para viabilizar os investimentos necessários para expansão dos serviços em regiões deficitárias a partir dos excedentes de receitas gerados em regiões superavitárias. Mesmo com o crescimento dos serviços de esgotamento sanitário ocorrendo em um ritmo muito mais lento, houve um significativo avanço no acesso aos serviços de abastecimento de água, sobretudo nos grandes centros urbanos (Britto *et al.*, 2012; Abers; Keck, 2013; Arruda; Lima; Scalize, 2016).

¹⁸ O FGTS, criado em 1966 pela Lei Federal nº 5.107, tinha dois propósitos principais e interligados. Serviria não apenas como um fundo de capitalização para o trabalhador em caso de demissão, mas também, com os recursos acumulados nessa poupança obrigatória, como fonte de financiamento do programa habitacional do governo. A administração do FGTS foi inicialmente confiada ao BNH. Esta instituição não apenas tinha o direito de usar os recursos do FGTS, mas também o dever de assegurar a correta aplicação desses fundos. A escolha do BNH para gerenciar o FGTS inicialmente destacava a ligação do fundo com a política nacional de habitação, que começou em 1964 (Oliveira *et al.*, 1999). O FGTS assegurou ao Planasa uma fonte estável de recursos para financiar a expansão das redes de abastecimento de água por meio do BNH (Araújo Filho, 2008).

Esses avanços exigiram um volume significativo de recursos, implicando no aumento da dependência do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS) de recursos externos, com o BNH captando empréstimos internacionais, principalmente junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Essa tendência comprometeu a continuidade do processo de expansão dos investimentos na infraestrutura de abastecimento de água e esgotamento sanitário, especialmente quando, em 1974, as transferências da União a fundo perdido para o SFS foram interrompidas. Diante disso, após os primeiros anos do Planasa, visando melhorar as condições de financiabilidade da expansão dos SAE, a Lei Federal nº 6.528, de 1978, centralizou o controle tarifário nas mãos do Ministério do Interior, o qual estabeleceu uma nova política de tarifação para assegurar o autofinanciamento das CESBs, permitindo ganhos financeiros de até 12% sobre os investimentos e estabelecendo tarifas mínimas para usuários de baixa renda; além de definir critérios para adoção dos “subsídios cruzados”, que passariam a se basear nas características de consumo e no tipo de uso (FJP, 1997).

As tarifas majoradas, embora fossem consideradas altas pelos consumidores, ainda não eram suficientes para cobrir os custos médios das CESBs (FJP, 1997). Além disso, essa abordagem, amparada em um arranjo institucional cujo processo decisório centralizava-se em alguns órgãos federais e nas CESBs, afetou principalmente os municípios que não aderiram ao modelo, deixando-os de fora da expansão dos investimentos, o que gerou problemas nas políticas de saneamento básico e, conseqüentemente, na estratégia do Planasa (Costa; Sousa, 2016). Em 1990, com a extinção do Ministério do Interior, no governo do Presidente Fernando Collor (1990-1992), eleito pelo Partido Reconstrução Nacional (PRN), as questões urbanas passaram a ser responsabilidade das Secretarias de Saneamento e Habitação, vinculadas ao então recém-criado Ministério da Ação Social (MAS). Na esteira desse processo, o Conselho Curador do FGTS foi transferido para o Ministério do Trabalho, enquanto a Caixa Econômica Federal (CEF) permaneceu vinculada ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Essas mudanças culminaram na extinção do Planasa¹⁹, o qual seria, em 1992, substituído pelo Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos (PRONURB)²⁰. A queda na arrecadação e o excesso de empréstimos levaram à suspensão de novos contratos a partir de 1991, além do reescalonamento de recursos para obras já contratadas, avolumando-se os conflitos de

¹⁹ Desde o término do Planasa em 1986, com a extinção do seu principal órgão de financiamento, o BNH, o saneamento básico no Brasil enfrenta uma situação de crise, caracterizada pelo baixo desempenho dos indicadores de cobertura ao longo dos anos (Almeida *et al.*, 2016).

²⁰ A Resolução n. 76 unificou o PRONURB com as antigas linhas de crédito do Programa de Saneamento para Populações de Baixa Renda (PROSANEAR), determinando que ambos os programas fossem operados com recursos do FGTS e, no caso do PROSANEAR, também com recursos do Banco Mundial (FJP, 1997).

competência entre o MAS e a CEF, que se somaram ao frequente uso clientelista dos fundos. Essa nova conjuntura agravou os problemas existentes, incluindo o aumento do endividamento das CESBs, o baixo retorno dos empréstimos e a não aplicação de tarifas compatíveis com os investimentos que eram necessários (FJP, 1997).

Apesar da extinção do Planasa e dos problemas emergentes do desmantelamento dessa política pública, a centralidade das CESBs na condução das políticas de saneamento básico para prestação do SAE se manteve, aumentando o protagonismo dos estados nessa área. Baseando-se nas concepções de Pierson (2000), Mohoney (2000), Collier & Collier (2002) e Capoccia & Kelemen (2007) sobre conjunturas críticas, percebe-se que as escolhas dos atores políticos durante a formulação e implementação do Planasa, em todas as esferas federativas, produziram um impacto abrangente e significativo na configuração institucional das políticas de saneamento básico para prestação dos SAE, dando início a uma trajetória que se tornaria de difícil reversão nas décadas seguintes. No contexto do regime militar brasileiro, a centralização do processo decisório nas CESBs marcou o início de uma conjuntura crítica que moldou a estrutura institucional das políticas de saneamento básico, criando uma trajetória que reflete a persistência de legados institucionais e impõe desafios para a mudança institucional nas políticas de saneamento básico. O MLSB de 2007 tentou reinserir os municípios no processo decisório das políticas de saneamento básico, mas não conseguiu reverter o quadro institucional que se consolidou com o Planasa. Isso porque, apesar do desmantelamento institucional do Planasa, no início da década de 1990, o insulamento burocrático das CESBs permaneceu praticamente inalterado, reforçando a tese, como defendido por Costa & Sousa (2013; 2016), de uma possível consolidação de uma dependência da trajetória institucional, em que as decisões políticas passadas geram um impacto duradouro no desenvolvimento de políticas futuras. Considerando as ideias de Pierson (2000), o Planasa pode ter criado uma trajetória dependente que colocou as políticas de prestação dos SAE em uma direção específica, qual seja, da prestação desses serviços por meio das CESBs, promovendo movimentos adicionais na mesma direção a partir da noção de retornos crescentes, havendo, portanto, uma retroalimentação positiva ou um auto reforço. Assim, por um longo período, a política e o planejamento dos SAE seguiram a lógica centralizadora do Planasa, em que as decisões eram tomadas principalmente pelos governos federal e estaduais, enquanto os municípios tinham apenas o papel de delegar a prestação dos serviços às CESBs (Ataide; Borja, 2017), limitando o desenvolvimento de capacidades estatais por estes entes no que tange às políticas de saneamento básico.

A falta de participação equitativa dos municípios desde o Planasa, que predomina até os dias atuais, também impactou negativamente os resultados alcançados pelas CESBs em termos de ampliação da cobertura dos serviços, pois os interesses dos municípios nem sempre dialogam com os interesses das CESBs, controladas pelos estados. É dentro dessa perspectiva que Costa & Sousa (2013; 2016) argumentam que as políticas de saneamento básico no Brasil foram fortemente moldadas pelas diretrizes estabelecidas durante o Planasa, que fortaleceram as CESBs, em detrimento dos municípios, resultando em um estado de inércia institucional. Além disso, Arretche (2004) destaca que a autonomia política dos governos estaduais e municipais, que caracteriza as relações verticais dentro da federação brasileira, permite que os entes federativos desenvolvam suas próprias agendas políticas, independentemente das diretrizes do Poder Executivo federal. Em um contexto democrático, tanto a concentração de poder para as políticas de saneamento básico nas CESBs, quanto a autonomia política dos governos estaduais e municipais resultaram em dificuldades na aprovação de mudanças que pudessem alterar a distribuição de poder e na fragilidade do governo federal de coordenar as diretrizes federais junto aos governos estaduais e municipais (Almeida *et al.*, 2016), incluindo as iniciativas federais associadas ao MLSB de 2007. Ademais, em razão das limitadas capacidades institucionais de diversos municípios brasileiros, acumularam-se desafios técnicos, gerenciais, financeiros, e até mesmo relativos à escala, comprometendo a eficácia deles no exercício de suas funções (Gomes; Ramagem, 2021), com poucos deles possuindo a *expertise* necessária para exercer efetivamente a titularidade, criando um ciclo vicioso na definição dos papéis (Costa; Sousa, 2016). Essas dificuldades, associadas ao arranjo institucional adotado desde o Planasa, geraram, ao longo da década de 1990, uma série de conflitos entre os municípios e os prestadores dos SAE, envolvendo, inclusive, disputas em torno da própria questão da titularidade, com alguns atores defendendo a manutenção da titularidade municipal enquanto outros defendiam a efetiva transferência da titularidade para os estados (Galvão Jr., 2009; Costa; Sousa, 2016).

A questão da titularidade dos serviços sempre foi um dos aspectos jurídico-institucionais mais importantes para gestão adequada das políticas de saneamento básico, aparecendo com bastante frequência na literatura especializada²¹, já que é a titularidade que define a quem compete a responsabilidade de formular e implementar determinados planos, programas e ações nessa área. Apesar da sua importância para organizar os serviços no âmbito regional, a questão da titularidade não esteve tão presente na agenda política do Governo Federal entre 1970 e

²¹ Trabalhos como os de Heller & Castro (2007), Galvão Jr. (2009), Galvão Jr. *et al.* (2009), Costa & Sousa (2016), Gomes & Sousa (2019), Heller *et al.* (2019) e Sousa (2022).

meados dos anos 2000, nem mesmo durante as discussões em torno da Constituição Federal de 1988, emergindo nos debates apenas de forma incidental em alguns momentos durante a década de 1990, em meio as tentativas de privatização das CESBs. Enquanto o setor da saúde estabelecia um sistema que definia a assistência à saúde como uma obrigação estatal e um direito universal, e a política urbana alcançava a determinação da função social da propriedade por meio de uma emenda popular, as imprecisas definições constitucionais sobre a gestão dos serviços de saneamento básico apenas fomentaram mais conflitos acerca do exercício da sua titularidade. A redação constitucional influenciou minimamente a dinâmica de poder já estabelecida com o Planasa, mantendo o setor submetido a uma lógica empresarial e centralizadora (Costa, 2009 *apud* Neves, 2016). Primeiro porque, devido à fragilidade dos instrumentos contratuais, as CESBs assumiram as funções de formulação e até mesmo de regulação das políticas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, ganhando autonomia para direcionar as concessões de acordo com a sua conveniência, mesmo quando elas não estavam alinhadas aos objetivos dos seus titulares e usuários dos serviços, buscando nas negociações apenas evitar conflitos com os grandes municípios geradores de receita (Galvão Jr., 2009).

Os avanços na cobertura dos SAE, principalmente no abastecimento de água, atenderam aos interesses dos grandes municípios que possuíam sistemas integrados e metropolitanos (Galvão Jr., 2009). Com isso, ainda que a titularidade tenha sido mantida com os municípios, na prática, a partir do Planasa, quem sempre direcionou os rumos das políticas de prestação dos SAE foram os estados, por intermédio das CESBs, e a União, por meio da alocação de recursos orçamentários federais, os quais, em muitas situações, transitavam pelo orçamento empresarial das CESBs (Almeida, 1977). A falta de clareza das “regras do jogo” que dizem respeito à prestação dos SAE, em especial acerca dos papéis desempenhados pelos entes subnacionais, fomentou a instauração de um conflito entre os grupos municipalistas²² e estadualistas²³, o qual,

²² A corrente municipalista defende a gestão local dos serviços, seja diretamente pelos municípios ou por suas entidades indiretas, os conhecidos Serviços Autônomos de Água e Esgoto (SAAE), enfatizando a importância do empoderamento local, do controle social, da efetivação dos direitos sociais, assim como defendem a criação de fundos federativos. Em 1984, os municípios que administravam seus serviços de saneamento básico formaram a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Água e Esgoto (Assemæ), visando representar os interesses municipalistas do setor, aliando-se aos municípios que, diante da insatisfação com os serviços das empresas estaduais, buscavam reassumir a gestão desses serviços, desafiando os interesses estaduais (Coutinho *et al.*, 2006; Costa; Sousa, 2016).

²³ A corrente estadualista defende a operação regionalizada dos serviços, com a transferência da titularidade jurídica para os estados e a manutenção dos “subsídios cruzados”. Um ano depois da criação da Assemæ, o grupo estadualista reuniu 25 empresas estaduais de saneamento básico na Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (AESBE), contrapondo-se às ideias defendidas pelos municipalistas (Coutinho *et al.*, 2006; Costa; Sousa, 2016).

embora tenha sua origem em 1984, só emergiu no debate público ao final da década de 1990, se estendendo até meados dos anos 2000. Enquanto os municipalistas defendem a operação dos SAE em nível local, apoiados na ideia de que as políticas públicas devem ser executadas por agentes públicos que estejam o mais perto possível dos cidadãos, os estadualistas defendem operação regionalizada dos SAE e a centralidade das CESBs (Coutinho *et al.*, 2006; Costa; Sousa, 2016). Essas ideias defendidas pelo grupo municipalista marcaram o desenho das políticas sociais de saúde, educação e assistência desde a Constituição Federal de 1988, mas só ganharam espaço nas políticas de saneamento básico bem depois.

Ao longo da década de 1990, em um contexto em que o Banco Mundial era um grande defensor da ideia de transferir a titularidade dos serviços de saneamento básico dos municípios para os estados, como forma de viabilizar a privatização das empresas estaduais, o Governo Federal, durante o mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1994-2001), eleito pelo Partido da Social Democracia do Brasil (PSDB), chegou até mesmo a se comprometer com a estadualização da titularidade. Isso era considerado uma condição necessária para viabilizar as privatizações, evitando a fragmentação da carteira de clientes e a evasão dos municípios mais ricos, o que asseguraria aos investidores o retorno econômico do empreendimento. Mas, nesse momento, com o objetivo comum de vetar as tentativas de privatização, os municipalistas e estadualistas se uniram, constituindo a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA) em 1997 (Costa; Sousa, 2016). Assim, pode-se dizer que a agenda de transferência da titularidade foi obstada pelos próprios estadualistas, contando com o apoio dos municipalistas. Embora a proposta fosse interessante para os estadualistas, havia muita desconfiança, tendo em vista que a iniciativa de transferência da titularidade vinha de um governo que tinha como objetivo a privatização das CESBs.

No início dos anos 2000, quando os problemas relacionados às políticas saneamento básico reemergiram na agenda política do Governo Federal e no debate público, a titularidade tornou-se novamente objeto de disputas entre os grupos municipalistas e estadualistas, moldando o processo de aprovação da Lei Federal nº 11.445, de 2007, que ficou conhecida como o Marco Legal do Saneamento Básico (MLSB) de 2007. Essa lei, que definiu a política nacional para o setor de saneamento básico, ganhou contornos a partir da apresentação do Projeto de Lei (PL) nº 5.296, de 2005, à Câmara dos Deputados (CD). Este documento buscava não somente reconfigurar a dinâmica entre os titulares e os prestadores dos serviços de saneamento básico, como também instituía o mecanismo de “subsídio cruzado”, assim como propunha a ampliação da participação da sociedade civil nas decisões do setor. Em um movimento paralelo, o Senado Federal (SF) analisava o Projeto de Lei Substitutivo (PLS) nº

155, de 2005, que se debruçava sobre questões similares. Diante da necessidade de sintetizar e harmonizar as visões e propostas contidas nesses dois projetos de lei, uma comissão mista foi formada, tendo sido ela responsável pela elaboração do PL nº 7.361, de 2006, que posteriormente resultaria na Lei Federal nº 11.445, de 2007 (Oliveira, 2015). Ao longo do processo legislativo desse projeto de lei, a ideia de transferir formalmente a titularidade aos estados desagradou o grupo dos municipalistas, pois, com isso, eles perderiam todo o poder de negociação sobre os serviços em seu território. Assim, apesar da aproximação que havia acontecido entre os grupos municipalistas e estadualistas ao final da década de 1990 para vetar as tentativas de privatização, a construção de um consenso entre eles foi o principal desafio para aprovação do MLSB (Costa; Sousa, 2016).

Ainda que a titularidade municipal tenha sido mantida para os casos em que predomina o interesse local, a lei acabou atendendo muito mais aos interesses dos estadualistas (Costa; Sousa, 2016; Sousa, 2022). Isso porque o “arranjo instituído pelo Planasa produziu retornos positivos de ordem política e econômica que reforçaram uma trajetória essencialmente marcada pela dominância dos grupos estadualistas e de suas instituições no setor” (Costa; Sousa, 2016, p. 632), garantindo às CESBs o poder de veto das tentativas de mudanças que pudessem prejudicar diretamente seus interesses. A iniciativa de se instituir o MLSB representou uma tentativa de modernizar o setor para reintegrar os municípios no processo decisório das políticas para prestação dos SAE, buscando formas mais sustentáveis e inclusivas de gestão dos serviços, mas, como resultado, embora ele tenha estabelecido algumas diretrizes para orientar a formulação e implementação de políticas públicas destinadas ao setor, não foi possível apaziguar todos os conflitos em torno da titularidade (Valente, 2019). Desse modo, pode-se dizer que a Lei Federal nº 11.445, de 2007, representou um marco regulatório importante para os serviços de saneamento básico no Brasil, mas, como muitas empresas estaduais operam concessões municipais, essa lei não esclareceu de quem seria a competência dos serviços considerados de interesse comum, ou seja, quando há a necessidade de participação dos estados, subsistindo um impasse jurídico que havia se instaurado em 1997 com o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 1.842, que foi proposta pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) contra o Estado do Rio de Janeiro e a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ)²⁴ (Galvão Jr., 2009; Brasil, 2013; Costa; Sousa, 2016; Neves, 2016).

²⁴ O Estado do Rio de Janeiro, por meio do Decreto Estadual nº 87, de 1997, definiu regras para a administração dos serviços de saneamento básico, apoiando-se no artigo 25, § 3º, da Constituição Federal de 1988, que atribui ao estado a gestão integral do ciclo da água. Contudo, essa medida foi contestada por autoridades da região metropolitana, que a viram como uma invasão de sua competência e um atentado contra a autonomia municipal. Como resultado, iniciou-se a ADIn nº 1.842/RJ, buscando reverter essa situação (Cruz; Ramos, 2016).

Assim, essa controvérsia sobre quem deveria deter a titularidade dos serviços de saneamento básico em regiões de interesse comum, se seria os estados ou os municípios, ganhou novo impulso com a aprovação do MLSB, já que a lei não equalizou essa questão. Os debates, marcados por disputas interpretativas da Constituição Federal de 1988 e questionamentos sobre a organização institucional do setor, encaminharam-se para uma resolução parcial apenas em 2013, ou seja, quase 25 anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da referida ADIn, reconheceu a competência municipal para os serviços de saneamento básico (Cruz; Ramos, 2016; Valente, 2019). Esta decisão, aplicável tanto de forma exclusiva, quanto em cooperação com os estados em áreas metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, determinou a necessidade de gestão compartilhada dos serviços de saneamento básico entre estados e municípios em regiões de interesses comuns, mas sem definir os detalhes de como essa gestão seria realizada na prática (Costa; Sousa, 2016).

As políticas de desenvolvimento regional e urbano e as políticas sociais, que funcionam de forma sistêmica, demandam um trabalho cooperado e coordenado em sua implementação (Cunha, 2004; Abrucio, 2005 *apud* Gomes; Ramagem, 2021). A efetividade dessas políticas públicas depende da complexa definição e revisão das “regras do jogo”, um processo caracterizado por intensas discussões e conflitos entre diferentes entidades com variados objetivos (Almeida *et al.*, 2016) e a incerteza acerca da titularidade contribuiu para o atraso na formulação e implementação das políticas de saneamento básico, gerando disputas relacionadas principalmente no que tange aos sistemas integrados e as regiões metropolitanas, que são infraestruturas compartilhadas por vários municípios, vistas pelos estados como sistemas de interesse comum. Diante desse panorama, é importante ressaltar que as capacidades estatais são essenciais para a habilidade do Estado em decidir, formular e executar políticas públicas, abrangendo aspectos políticos, legais, organizacionais e relacionados à própria política pública²⁵ (Wu; Howlett; Ramesh, 2015; 2018; Centeno; Kohli; Yashar, 2017; Souza; Fontanelli, 2020). Assim, a falta de definição acerca da titularidade manteve em segundo plano as discussões acerca de outros temas fundamentais para o desenvolvimento das políticas de saneamento básico, como planejamento, regulação, operação e financiamento, fazendo com que as capacidades estatais – tanto técnico-administrativas quanto político-relacionais – nessas

²⁵ O componente político envolve as normas que influenciam o comportamento político, econômico e social dos atores; o legal engloba as leis que direcionam a ação de indivíduos e instituições; o organizacional/administrativo se refere à eficiência na provisão de bens e serviços através de uma burocracia qualificada; e o componente de políticas públicas está ligado às instituições e estratégias que determinam a criação e implementação das políticas (Souza; Fontanelli, 2020).

áreas não se desenvolvessem para além do âmbito das CESBs, dificultando bastante a coordenação interfederativa, sendo que a titularidade municipal, por muito tempo, também representou um obstáculo à entrada do capital estrangeiro no setor, limitando o volume de recursos financeiros disponíveis para fazer os investimentos necessários (Galvão Jr., 2009; Sousa, 2022).

2.1.1.2. As alterações no MLSB

Capoccia & Kelemen (2007), ao tratar dos processos de mudanças institucionais, salientam que as conjunturas críticas são momentos de ruptura abrupta e significativa com as trajetórias dependentes. Diante dessa perspectiva, apesar do MLSB de 2007 ser considerado por Aversa & Oliveira (2021) como mais um dos momentos decisivos da história política e institucional das políticas de saneamento básico no Brasil, ele não poderia ser interpretado como uma conjuntura crítica, pois a natureza incremental das mudanças promovidas por esta legislação sugere que não houve uma ruptura completa com os padrões anteriores. Isso porque, como também mostrado por Aversa & Oliveira (2021), o MLSB de 2007 buscou moldar as possibilidades de relações intergovernamentais apenas de forma incremental, aglutinando-se aos efeitos políticos e institucionais já consolidados historicamente em função das configurações propostas pela Constituição Federal de 1946, Carta Outorgada de 1967-69 e Constituição Federal de 1988. Em cada um desses momentos da história, as “regras do jogo” das relações entre os diferentes níveis de governo no país iam sendo marginalmente definidas, influenciando as interações práticas entre os atores governamentais. Desse modo, como diretriz do MLSB de 2007, os municípios brasileiros se tornariam responsáveis pelos serviços públicos de saneamento básico, devendo assumir funções de planejamento, prestação, regulação, e fiscalização desses serviços, assim como por promover a participação e o controle social. Com isso os municípios ficariam encarregados da operação de distribuição de água potável e coleta de esgoto no nível local, enquanto os estados seriam responsáveis pela produção de água em larga escala para abastecer os municípios e pela coleta e tratamento de esgoto em uma escala regional. Isso tinha como objetivo atingir princípios também estabelecidos pela lei, como universalização do acesso, integralidade e equidade das ações, e intersetorialidade, que se refere à coordenação entre políticas de desenvolvimento urbano e regional e outros setores. Essas diretrizes e princípios até orientaram a formulação da Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB), o Plansab e a alocação de recursos dos Programas de Aceleração do Crescimento (PAC) I e II, impactando diretamente como os governos, em diferentes níveis federativos,

interagem e colaboram entre si, permitindo que houvesse adequações em alguns arranjos institucionais (Piterman; Heller; Rezende, 2013; Almeida *et al.*, 2018; Heller *et al.* 2020; Aversa; Oliveira, 2021; Sousa; 2022). Contudo, a dependência de trajetória, ou seja, as decisões cruciais e de difícil reversão tomadas do passado, restringiram o processo de mudança institucional de muitas políticas de saneamento básico em nível regional, mantendo, em muitos municípios, praticamente inalterado o arranjo institucional que já havia se consolidado historicamente. Essas restrições, que podem estar relacionadas às próprias instituições, contudo, vão se transformando ao longo do tempo, principalmente em função das interações entre os atores na arena política (Mulas, 2013; Almeida *et al.*, 2016).

A análise de Gomes & Sousa (2019) dos programas 0122 (Serviços urbanos de água e esgoto, PPA 2008-2011) e 2068 (Saneamento Básico, PPA 2012-2015) indica que, durante o período analisado, no qual estava em curso o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), os estados e municípios tiveram que competir por recursos federais através da submissão de projetos ao respectivo ministério gestor de cada programa. Após a seleção e estabelecidos os termos de compromisso, haveria a transferência dos recursos. Contudo, após uma década, apenas cerca de 20% dos recursos empenhados foram efetivamente utilizados. A baixa liquidação dos recursos evidencia a subutilização deles, com obras demorando para iniciar e frequentemente paralisando ou atrasando. Cerca de 90% das obras do PPA 2008-2011 não haviam começado até o final de 2011. A apresentação de projetos de baixa qualidade, falta de planejamento e desatenção à documentação necessária evidenciaram a carência de estruturas e ferramentas de gestão eficientes nos governos estaduais e municipais para administrar contratos com a União. Adicionalmente, a União não conseguiu proporcionar ou coordenar soluções para esses desafios. Consequentemente, muitos entes optaram por renunciar aos recursos oferecidos ao invés de cumprir as exigências para seu acesso. A implementação do PAC marcou a predominância dos setores desenvolvimentistas no governo, vendo o Estado como motor do desenvolvimento econômico e social do Brasil, buscando elevar a produtividade e competitividade através de maiores investimentos públicos, frente à insuficiência do ajuste fiscal em acelerar a economia ou aumentar renda e empregos. Entretanto, apesar da disponibilidade de recursos e da nova legislação, que visavam garantir os investimentos, os obstáculos estruturais e a ineficiência da gestão local impediram melhorias substanciais no setor de saneamento básico no Brasil. Antes do PAC, atribuía-se o fracasso das políticas de saneamento básico ao subfinanciamento, influenciado por uma visão liberal do Governo Federal, contudo, após o programa, essa explicação perdeu relevância diante dos modestos avanços verificados. Em regiões particularmente vulneráveis do país, a insuficiência técnica

para gerenciar a burocracia dos projetos e a falta de coordenação entre as instâncias de governos se tornaram problemas ainda mais graves. A estratégia da União de direcionar financiamentos para áreas com maior déficit de serviços não levou adequadamente em conta a debilidade das estruturas institucionais locais para a implementação efetiva dos programas (Gomes; Sousa, 2019).

Segundo a avaliação de Afonso e Almeida (2020), usando a combinação do modelo de diferenças em diferenças (DD), com pareamento por escore de propensão²⁶, tendo como tratamento o fato de os municípios terem elaborado seus Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB), concluiu-se que o MLSB de 2007 gerou algum impacto positivo e significativo nos índices de acesso aos serviços de esgotamento sanitário, mas o impacto não foi significativo para o índice de acesso aos serviços de abastecimento de água. Desse modo, apesar de se verificar alguns avanços, o MLSB de 2007 não conseguiu, de forma efetiva, enfrentar os desafios da universalização do saneamento básico, servindo apenas para garantir a hegemonia dos grupos estadualistas e o protagonismo das CESBs na prestação dos SAE, mantendo os baixos índices de cobertura (Costa; Sousa, 2016; Aversa; Oliveira, 2021). Assim, diante do desgaste gradual, deveras acelerado, da Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB), como destacado por Anderáos (2021), que coincidiu com um cenário político de maior instabilidade democrática, inicia-se um processo político tendente a mudar o MLSB de 2007. Esse quadro, que se inicia com o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff (2011-2016), eleita pelo Partido dos Trabalhadores (PT), posteriormente agravado pela pandemia de Covid-19, favoreceu a ascensão de uma agenda promovida por grupos que são defensores da ampliação da participação privada na prestação dos SAE por meio de concessões. Ainda que haja outros, os principais patrocinadores dessas ideias foram a Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Abcon/Sindcon) e o Instituto Trata Brasil²⁷, ambos atores que congregam empresas privadas interessadas no mercado de

²⁶ O modelo de Diferenças em Diferenças (DD) é amplamente utilizado em análises de dados derivados de experimentos naturais ou quase-experimentais, nos quais um evento exógeno modifica o ambiente de estudo. Este método avalia os efeitos de uma política comparando as mudanças ao longo do tempo entre um grupo de tratamento, que é afetado pela política, e um grupo de controle, que permanece não afetado. Para isso, são coletados dados antes e depois da implementação da política para ambos os grupos, dividindo a amostra em quatro categorias: controle antes do evento, controle depois do evento, tratamento antes do evento e tratamento depois do evento. Para mitigar o viés de seleção e estabelecer um contrafactual adequado, adota-se a técnica de pareamento por escore de propensão. Essa abordagem visa identificar um grupo de controle que apresente características observáveis equivalentes às do grupo de tratamento (Afonso; Almeida, 2020).

²⁷ O Instituto Trata Brasil é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) vinculada ao setor empresarial privado com foco em saneamento básico. Fundado em 2007, o Trata Brasil consolidou-se como uma referência na produção de estudos sobre o tema, conquistando reconhecimento e credibilidade junto à mídia e governos estaduais (Britto; Rezende, 2017; Instituto Trata Brasil, 2018).

serviços de saneamento básico (Britto; Rezende, 2017; Instituto Trata Brasil, 2018; Abcon/Sindcon, 2022). Essa agenda, por sua vez, foi apoiada pelos governos dos Presidentes Michel Temer (2016-2018), do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), e Jair Bolsonaro (2019-2022), eleito pelo Partido Social Liberal (PSL) (Sousa, 2022), assim como por alguns congressistas, como o Senador Tasso Jereissati, do PSDB do Ceará, criando condições políticas mais favoráveis para se avançar em uma agenda legislativa promovesse uma série de mudanças no MLSB de 2007.

O primeiro estágio desse processo de mudança institucional se inicia no governo do Presidente Michel Temer, a partir da renegociação das dívidas dos estados, a qual ficou condicionada à adesão destes ao programa de desestatização coordenado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que incluía os serviços de saneamento básico. Dezoito estados mostraram interesse em participar, mas as iniciativas de desestatização²⁸ do setor de saneamento básico, incluindo privatizações e concessões, inicialmente não foram adiante. O governo do Presidente Michel Temer então propôs medidas para acabar com os contratos de programa e, mais uma vez, incluiu a tentativa de remover a titularidade municipal, mas os governadores foram contra e impediram a votação, deixando a tarefa para o governo seguinte. Com a eleição do Presidente Jair Bolsonaro em 2018, o projeto de “privatização” do saneamento básico, antes apresentado por meio de medidas provisórias, foi encaminhado ao Congresso Nacional (CN) por meio do PL nº 4.219, de 2019, de relatoria do Senador Tasso Jereissati. O PL foi votado e aprovado em meados de 2020, em meio à “primeira onda” da pandemia de Covid-19. Apesar dos esforços dos estadualistas para vetar as mudanças, a tramitação do projeto de lei foi relativamente rápida, especialmente quando se compara com o tempo que levou a tramitação da lei que criou o MLSB em 2007 (Anderáos, 2021). A resistência dos estadualistas já era esperada, afinal, como salienta Bernardi (2012), a

²⁸ Sobre desestatização, é importante ressaltar que grande parte da literatura analisada se refere a esses processos como sinônimo de privatização, tal como fazem Silva, Feitosa & Soares (2022) e Sousa (2022), o que pode prejudicar alguns aspectos que são pertinentes às análises de arranjos institucionais e capacidades estatais, pois é preciso notar que as privatizações são, em seu sentido estrito, apenas uma das modalidades de desestatização, tendo em vista que as privatizações, concessões e parcerias público-privadas são, no ordenamento jurídico brasileiro, conceitos distintos, cada qual regido por um conjunto de normas específicas e que, embora possam se sobrepor e se relacionar em alguns casos, adotam arranjos institucionais e possuem finalidades e efeitos econômicos diversos a fim de reorganizar a estrutura de mercado de acordo com os objetivos de cada política setorial. Embora nos dois casos se observe a redução da participação do Estado na provisão direta de bens e serviços, nas privatizações há a transferência definitiva dos ativos afetos à empresa privatizada, que se sujeitará, após a privatização, ao regime jurídico de direito privado; enquanto nas concessões e parcerias público-privadas há apenas a transferência temporária de um direito que é do Estado, qual seja, o de prestar, explorando economicamente, um determinado serviço definido por lei como serviço público, sujeitando-se predominantemente ao regime jurídico de direito público, podendo aplicar-se nesses casos os institutos da encampação, caducidade, rescisão e até mesmo anulação, o que não é possível no processo de privatização, que tem caráter definitivo (Brasil, 1995; 2004).

ocorrência de um evento específico, tal como a reforma no MLSB, pode gerar uma série de repercussões históricas, formando contingências cronológicas e um conjunto de vencedores e perdedores, em um processo que se intensifica com o tempo. Como a reforma afeta diretamente os interesses das CESBs, que integram o grupo dos estadualistas, a aprovação da Lei Federal nº 14.026, de 2020, lhes colocaria no conjunto dos perdedores, pois a lei, ao ampliar a concorrência, criou condições institucionais para que haja uma redução da sua participação no mercado dos SAE.

Segundo Freitas (2013), ao final do século XX, tanto no Brasil, quanto no resto do mundo, observou-se uma tendência de restringir as políticas sociais em vários governos, evidenciada pela limitação ou diminuição do papel do Estado como garantidor do acesso a determinados bens e serviços. Paralelamente, algumas medidas foram adotadas visando a desregulamentação, privatização, descentralização e a exploração de fontes privadas de financiamento. Essas ações afetaram diretamente o setor de saneamento básico, que em muitas regiões passou a integrar os mecanismos de reprodução do sistema capitalista. Assim, a delegação dos serviços, por meio de contratos de concessão, já era possível mesmo antes da reforma do MLSB de 2007, mas a dominância de mercado pelas CESBs impedia a expansão no uso desse instrumento de contratação. Como pontua Souza (2022), entre 2011 e 2015, levando em conta as distintas modalidades de concessão possíveis, já se observava um crescimento em número de contratos dessa natureza, particularmente em municípios de pequeno e médio porte. Entretanto, a existência desse conhecido instrumento de cooperação federativa, denominado contrato de programa, proporcionava às CESBs a possibilidade de renovação automática da relação jurídica com os municípios, dispensando a necessidade de licitação, favorecendo a posição de mercado das CESBs em relação às empresas privadas.

É possível interpretar a preponderância dos contratos de programa em detrimento dos contratos de concessão a partir do conceito de retornos crescentes de Pierson (2000; 2004), pois, para muitos municípios, a mudança poderia implicar em altos custos de transação, não apenas de inovação e aprendizado, mas também políticos. Isso garantia às CESBs uma posição de dominância no mercado de prestação dos SAE para atender as demandas dos municípios (Guerra; Vêras, 2021), gerando, de acordo com as concepções de Pierson (2000; 2004), um ciclo de reforço positivo, que fortalecia sua posição de poder, incluindo ainda o exercício do monopólio de representação²⁹ por parte delas. Isso porque a autonomia e competência burocrática das CESBs, dois atributos relevantes da estrutura institucional destacados por

²⁹ Esse monopólio refere-se à ideia de que um grupo, partido político ou instituição detém exclusivamente o poder e a legitimidade de representar um conjunto específico de interesses, ideias ou identidades (Fiani, 2002).

Skocpol & Finegold (1982) e Sikkink (1993), fortaleciam suas capacidades estatais, tanto técnico-administrativas quanto político-relacionais, para as políticas de saneamento básico, o que pode lhes ter assegurado o poder de veto às inovações propostas durante a tramitação da Lei Federal nº 11.445, de 2007 (Costa; Sousa, 2016). Como salienta Macedo & Ferreira (2020), as mudanças sociopolíticas e resistência de certos grupos podem prejudicar a capacidade do Estado de alcançar os resultados desejados, uma vez que a implementação de políticas é um processo dinâmico, que se adapta ao contexto, necessitando de constante ativação das capacidades pelos arranjos institucionais. Assim, embora a lei de 2007 tenha introduzido a figura das entidades reguladoras, a concentração de poder de representação nas mãos das CESBs também inibiu a efetividade da regulação setorial, uma vez que o exercício desse poder pode contribuir na captura das agências reguladoras pelos agentes econômicos com maior poder de organização (Fiani, 2002).

Buscando romper com esse ciclo, a Lei Federal nº 14.026, de 2020, fortaleceu a titularidade estadual nas áreas de interesse comum, vedando a possibilidade de celebração dos contratos de programa e prevendo incentivos aos entes federados que optassem pela “privatização” (Sousa, 2022). Isso porque, além dos conflitos em torno da titularidade, os contratos de programa representavam uma barreira à entrada³⁰ às empresas privadas no mercado dos serviços de saneamento básico, restringindo a ampliação da participação do capital nesse segmento. Como bem apresentado nos trabalhos de Hall & Taylor (2003) e Costa & Sousa (2013), essas barreiras são criadas pelas próprias trajetórias institucionais, tornando extremamente custoso mudar a direção inicialmente escolhida. Diante das mudanças introduzidas pela reforma no MLSB de 2007, que criaram condições mais favoráveis à participação do setor privado, novos arranjos institucionais de implementação da política de saneamento básico estão sendo concebidos e implementados em diferentes regiões do país, já permitindo a almejada ampliação da participação do empresas privadas no setor, como ocorreu nos Estados do Rio de Janeiro, Amapá, Alagoas e Rio Grande do Sul (Brasil, 2021; Abcon/Sindicon, 2022). Isso é ainda mais emblemático quando se coloca em perspectiva o que

³⁰ O conceito de barreiras à entrada está associado aos desafios enfrentados por novas empresas ao tentarem acessar um mercado específico, abrangendo obstáculos econômicos, legais, técnicos ou estruturais que protegem as companhias estabelecidas ao limitar a entrada de novos competidores. Essas barreiras, essenciais para os estudos de regulação e concorrência, afetam a estrutura de mercado, a competitividade e a eficiência econômica. Incluem-se entre essas barreiras as economias de escala, altos requisitos de capital, dificuldades de acesso a canais de distribuição, regulações governamentais, direitos de propriedade intelectual e efeitos de rede. A intervenção de governos e autoridades reguladoras na redução ou eliminação dessas barreiras visa promover a concorrência, eficiência e inovação, sendo fundamental para a manutenção de mercados competitivos.

prevê o artigo 10-B da lei³¹, regulamentado pelo Decreto Federal nº 10.710, de 2021, que exige a regularidade dos contratos em vigor e comprovação de capacidade econômico-financeira das contratadas para realizar os investimentos necessários para universalização dos serviços até 2033. Diante da incapacidade de regularização dos contratos e demonstração de capacidade econômico-financeira pelas CESBs de alguns estados, dada as restrições impostas pelo quadro fiscal dos estados, os novos arranjos propostos têm se baseado no modelo de concessão de serviços públicos, haja vista que uma entidade que não faça parte da administração do titular só pode prestar os serviços de saneamento básico por meio da celebração de um contrato de concessão, conforme exigência do artigo 10 da lei³², o qual deve ser precedido de licitação, nos termos do artigo 175 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988; 1995; 2020; 2021b).

A Lei Federal nº 14.026, de 2020, visa alterar a trajetória dependente estabelecida com o Planasa, objetivando, com isso, diminuir a dominância das CESBs ao alterar os arranjos institucionais preexistentes, haja vista que o MLSB de 2007 não foi capaz de romper, segundo a definição de Thelen (2000), com os *loops* de retroalimentação positiva do Planasa. O MLSB de 2007, ao atender mais aos interesses dos estadualistas, não teve êxito em solucionar muitos dos conflitos que se instauraram no setor ao longo do tempo, incluindo as disputas pela titularidade e aquelas com o capital privado (Cruz; Ramos, 2016, Sousa, 2022). Assim, a Lei Federal nº 14.026, de 2020, pode ser entendida como uma conjuntura crítica na política de saneamento básico brasileira, pelo menos em algumas regiões do país em que as trajetórias históricas e as condições existentes convergem para permitir uma reorientação significativa nas políticas e práticas. Isso porque ela arbitrou alguns dos conflitos envolvendo as CESBs, os estados, os municípios e o capital privado, os quais já se estendem desde a extinção do Planasa. Com a reforma no MLSB, as CESBs precisam demonstrar que possuem capacidade econômico-financeira para realizar os investimentos necessários para que possam manter a validade de seus contratos. Com a extinção dos contratos, seja pela incapacidade de fazer os investimentos ou pelo término natural da sua vigência, as CESBs não podem mais simplesmente renová-los, tendo que disputá-los com empresas privadas em procedimentos licitatórios promovidos pelos municípios ou agrupamentos de municípios, ampliando a concorrência via mercado. Com isso,

³¹ Art. 10-B. Os contratos em vigor, incluídos aditivos e renovações, autorizados nos termos desta Lei, bem como aqueles provenientes de licitação para prestação ou concessão dos serviços públicos de saneamento básico, estarão condicionados à comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada, por recursos próprios ou por contratação de dívida, com vistas a viabilizar a universalização dos serviços na área licitada até 31 de dezembro de 2033, nos termos do § 2º do art. 11-B desta Lei (Brasil, 2020a).

³² Art. 10. A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária (Brasil, 2020a).

esta lei representa não apenas uma mudança normativa, mas também uma tentativa de romper com a dominância de mercado das CESBs, induzindo uma reformulação das capacidades estatais de órgãos da administração direta dos titulares dos SAE e do próprio tecido institucional do setor de saneamento básico no Brasil, implicando em um processo de mudança institucional, como preconizado por Thelen & Streeck (2005). Essa mudança opera não apenas no âmbito do Governo Federal, levando em conta a reformulação administrativa de alguns de seus órgãos e instâncias decisórias, mas, principalmente nos estados e municípios, que, quando incumbidos de assumir a titularidade das políticas de saneamento básico, devem reorientar seus arranjos institucionais de prestação dos SAE. Esse processo de mudança induzido pela Lei Federal nº 14.026, de 2020, representa o arbitramento de inúmeras disputas, consolidando uma série de mudanças incrementais que já vinham lentamente ocorrendo no setor. Todavia, diferente do que ocorreu com o MLSB de 2007, a sua reforma em 2020 pode representar um rompimento de maior intensidade com o legado histórico-institucional que se consolidou com o Planasa.

2.1.2. Regional

2.1.2.1. Os SAE no Estado de Minas Gerais

Como em todos os demais estados, na década de 1960, o Estado de Minas Gerais não contava com uma política pública específica para o saneamento básico, mas a intensificação do processo de metropolização, em especial no perímetro da capital do Estado, Belo Horizonte (BH), gerou uma crescente necessidade de investimentos nessa área. Nessa época, 81% da população do Estado de Minas Gerais não tinha acesso à água tratada e 77% estava fora da cobertura de redes de esgoto. Em 1963, esse problema público entrou na agenda política do Estado e, com isso, para enfrentar essa problemática social, foi criada a Companhia Mineira de Águas e Esgotos (COMAG), uma empresa pública estadual de economia mista, com o objetivo de planejar, executar e gerir os serviços de saneamento básico no Estado (Freitas, 2013; Silva *et al.*, 2013). Contudo, a escassez de investimentos por parte do Tesouro Estadual limitou a capacidade operacional da COMAG, afetando a capacidade estatal de administrar os sistemas de água e esgoto em alguns municípios, o que levou a empresa ter resultados financeiros negativos. A disputa por recursos federais entre a COMAG e diversos municípios contribuiu para um período de estagnação que perdurou de 1963 a 1971 (Freitas, 2013). Segundo a Fundação João Pinheiro (1996), essa fase de inércia só foi superada em 1971, quando a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) atribuiu à COMAG a

responsabilidade de operar e gerenciar os sistemas de água e esgoto de várias cidades no norte de Minas Gerais. A partir desse momento, a companhia passou a dispor de financiamento do BNH para desenvolver esses sistemas em outras localidades, marcando o início de uma nova fase na expansão do saneamento básico no Estado. Quase uma década depois da criação da COMAG, em 1973, o governo de Minas Gerais aderiu ao Planasa. Com isso, o antigo Departamento Municipal de Águas e Esgoto de Belo Horizonte (DEMAE-BH) foi incorporado pela COMAG (Silva *et al.*, 2013; Oliveira, 2015). Em 1974, refletindo a necessidade de se alinhar ao princípio da eficiência empresarial, exigido pelo Planasa, a COMAG passou a se chamar Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa-MG), uma empresa de economia mista cujo controle ficou a cargo do Estado de Minas Gerais, conforme a Lei Estadual nº 6.475, de 1974 (FJP, 1997; Silva *et al.*, 2013; Oliveira, 2015). Durante a década de 1970, a ênfase da empresa foi na expansão dos serviços, aumentando sua área de atuação em todo o território mineiro (ainda que alguns municípios, como Juiz de Fora, Uberaba, Uberlândia, Barbacena e Sete Lagoas tenham optado por manter sistemas municipais autônomos de saneamento), cumprindo as metas estabelecidas pelo Planasa, alinhado com a estratégia de desenvolvimento industrial brasileiro (FJP, 1997).

Para a transição de uma empresa de base local para uma empresa de base estadual, a Copasa-MG recebeu assistência do BNH, por meio do Programa de Assistência Técnica para o Desenvolvimento Institucional das CESBs (FJP, 1997). A partir de 1976, a Copasa-MG começou a abordar a questão das tarifas de água e esgoto, buscando garantir sua autossustentação financeira. Até 1978, a empresa estabeleceu a estrutura e os valores tarifários com base em estudos de viabilidade econômico-financeira, privilegiando o atendimento às cidades de médio e grande porte e aquelas nas quais havia interesse político ou perspectivas de ganho a longo prazo – nesses municípios os investimentos para implantação de infraestrutura eram viabilizados por meio dos “subsídios cruzados”³³, principalmente sustentados pelas receitas geradas pelo sistema de BH, que era o mais rentável (Oliveira, 2015; Nahas *et al.*, 2019). Em 1979, ou seja, poucos anos depois da interrupção das transferências da União a fundo perdido para o SFS, já havia indícios de que se instauraria uma crise no padrão de financiamento do setor, o que afetou os resultados da Copasa-MG. Em 1983, a taxa de remuneração sobre o capital reconhecido da empresa era de apenas 0,3%, em comparação com uma taxa mínima de viabilidade de 5,2% (FJP, 1997). A taxa de viabilidade é um indicador crucial para investidores

³³ Heller, von Sperling & Heller (2009) explicam que a Copasa-MG adota o modelo tarifário de “subsídio cruzado”, o qual é utilizado pelas CESBs. Nesse modelo, tarifas únicas são cobradas em todo o estado, com o objetivo de que serviços superavitários cubram os déficits daqueles cujos custos sejam superiores às tarifas médias.

e para a própria empresa, pois representa o mínimo retorno percentual necessário sobre o capital investido para que um projeto ou investimento seja considerado economicamente sustentável e atrativo. De forma simplificada, uma remuneração sobre o capital de apenas 0,3% significa que, para cada 100 reais investidos, a Copasa-MG gerava apenas 30 centavos de retorno. Essa remuneração é extremamente baixa, especialmente quando comparada à taxa mínima de 5,2%.

A Copasa-MG, entre 1974 e 1989, operou sob os princípios do Planasa, com uma menor atenção às questões comerciais e financeiras, o que lhe permitia ampliar o acesso da população aos serviços prestados sem se preocupar demasiadamente com o retorno financeiro desses investimentos, praticando altas taxas de “subsídios cruzados”. Todavia, a mudança no cenário internacional a partir da década de 1980, que foi marcada pelos choques do petróleo e por uma crise de liquidez global, levou a um questionamento sobre o papel do Estado no desenvolvimento econômico (Aguiar; Lima, 2019), aumentando o escrutínio público sobre a gestão das empresas estatais. A partir de 1980, inicia-se um conjunto de reformas regulatórias liberalizantes, um movimento que ganhou escala global ao longo dos anos 80 e 90. Este paradigma regulatório fundamentou a emergência do chamado Estado regulador (Cunha, 2018). Com isso, ao final da década de 1980, houve uma mudança de postura e a Copasa-MG, que passou a adotar uma abordagem de mercado mais agressiva, assumiu um perfil cada vez mais empresarial, aumentando suas tarifas para gerar *superávits* (Freitas, 2013). Mesmo assim, ao longo da década de 1980, levando em consideração o interesse público e o caráter social dos serviços de saneamento básico, o governo do Estado ordenou que a Copasa-MG desenvolvesse um programa de assistência técnica às municipalidades, independentemente de terem convênio com a Companhia. O objetivo era ajudar essas localidades a estruturarem seus Sistemas Autônomos de Água e Esgoto (SAAEs), com foco na eficiência da gestão e operação desses serviços (Freitas, 2013). Oliveira (2015) relata que, durante esse mesmo período, a Copasa-MG também estabeleceu uma parceria com o Banco Mundial, tornando-se um modelo para outros países onde a instituição atuava. A eficiência empresarial da Copasa-MG foi valorizada, passando por um processo de modernização que envolveu a revisão de seus procedimentos comerciais, financeiros e operacionais e o aprimoramento do seu cadastro de domicílios atendidos. Todavia, isso não impediu que, no final dos anos 1980, a Copasa-MG sofresse os impactos da crise do Planasa, limitando os investimentos na expansão das redes e na melhoria da qualidade dos serviços oferecidos. Com isso, as metas de universalização foram temporariamente abandonadas e a empresa reforçou a prioridade no atendimento às localidades com maiores perspectivas de retorno financeiro (Freitas, 2013).

A grave crise econômica e o questionamento do modelo estatal desenvolvimentista que caracterizaram as décadas de 80 e 90, enfraqueceu o planejamento das ações setoriais. Com isso, após o “Consenso de Washington”³⁴, em um contexto marcado pela globalização econômica, os Estados dos países em desenvolvimento perderam o protagonismo na gestão do saneamento básico para organizações não governamentais, incluindo o setor empresarial. Esta redefinição do papel do Estado na sociedade e nas relações público-privadas impulsionaram as “privatizações”, incluindo o setor de saneamento básico, como parte de um amplo processo de valorização do capital. Nesse contexto, o Banco Mundial começou a promover e financiar, através de parcerias público-privadas (PPPs), a “privatização” dos serviços de saneamento básico, camuflando o emprego de recursos públicos (Freitas, 2013). O esfacelamento de parte do arranjo institucional idealizado pelo Planasa não representou uma total ruptura com o modelo prestacional que se baseava nas CESBs, ou seja, a permanência de algumas instituições do Planasa se coaduna com pequenas mudanças incrementais, que, dependendo da conjuntura política de cada período da história, vão ocorrendo na esfera estadual de forma pontual com diferentes intensidades. Esse processo também dialoga com o que é apresentado no trabalho de Bernardi (2012), ou seja, a ocorrência de um evento específico gera uma série de repercussões históricas, formando contingências cronológicas e um conjunto de vencedores e perdedores, em um processo que se intensifica com o tempo. Com a extinção do Planasa, foi necessária a criação de uma legislação específica para o setor no Estado de Minas Gerais, resultando na aprovação da Lei Estadual nº 11.720, de 1994, que estabeleceu a Política Estadual de Saneamento Básico de Minas Gerais (PESB-MG) (Seis, 2012). Todavia, a prestação de serviços de saneamento básico foi mantida com a Copasa-MG, que atuava por meio de acordos ou contratos de concessão com os municípios. Segundo Oliveira (2015), o aumento do número de concessões, com duração média de 30 anos, também foi impulsionado pela política de restrição de crédito imposta pelo Governo Federal aos municípios naquele momento. Algumas prefeituras também estavam presentes na composição acionária da Copasa-MG e recebiam papéis da companhia como indenização pela concessão da operação dos serviços. Nesse

³⁴ Durante a década de 1990, o acesso do Brasil aos financiamentos internacionais ficou condicionado à implementação de políticas de cunho neoliberal. Isso implicava em uma significativa redução da atuação estatal na economia, com o Estado assumindo um papel regulador em vez de interventor, e favorecendo o investimento privado em diversos segmentos produtivos. Esse conjunto de políticas, recomendado pelas instituições financeiras internacionais a países em desenvolvimento, incluía medidas como rigor fiscal, desregulamentação, liberalização do comércio e das finanças e a privatização de empresas públicas. A privatização, especialmente de empresas estatais que operavam no setor econômico, foi um dos principais veículos para atingir tais objetivos. No âmbito do saneamento básico, houve estímulo do governo federal aos estados para privatizarem suas CESBs como uma forma de alcançar o ajuste fiscal requerido pela União. Essa estratégia também visava atrair grupos econômicos internacionais interessados no mercado brasileiro de água (Costa; Sousa, 2016; Valente, 2019).

modelo, a participação dos municípios era fraca e o controle sobre os serviços prestados era mínimo, enquanto a participação da comunidade era completamente ausente. O subsequente declínio das infraestruturas dos SAE nesses municípios foi um dos motivos para a posterior abertura de capital da Companhia (Oliveira *et al.*, 2012).

A tentativa de abertura de capital da Copasa-MG começou em meados na década de 1990, sob a gestão do Governador Eduardo Azeredo (1995-1998), eleito pelo PSDB, em um contexto de ascensão global do neoliberalismo e influência do Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial. Essa agenda teve adesão por parte do Governo Federal, no entanto, a abertura de capital não foi concretizada devido à resistência de importantes atores locais com poder de veto, como a Prefeitura de Belo Horizonte (PBH). Com a eleição de Itamar Franco pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) para o Governo do Estado de Minas Gerais, o qual não era favorável à privatização da empresa, e a pressão dos sindicatos, o processo de privatização da Copasa-MG foi interrompido. Além disso, o deputado estadual Rogério Correia, que era funcionário licenciado da Copasa-MG, propôs uma emenda à Constituição do Estado de Minas Gerais – Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 50, de 2001 –, a qual, uma vez aprovada, passou a exigir certas condições para as privatizações, inclusive um *quórum* especial de votação na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) e a realização de um referendo popular, inviabilizando a privatização da Copasa-MG. A agência de atores políticos locais com poder de veto, portanto, obstou os avanços do processo de privatização da Companhia, sendo fonte de resistência aos esforços do Governo Federal. Contudo, com a eleição do Governador Aécio Neves (2003-2010), também eleito pelo PSDB, o processo de privatização é retomado e se iniciam novas negociações para efetivar a abertura de capital da Copasa-MG, que se consolida a partir de 2005, com a contratação de consultorias jurídicas especializadas para estruturar o negócio. A abertura de capital da empresa em 2006, justificada pela narrativa de possíveis ganhos de eficiência econômica e operacional, possibilitou a presença de investidores privados no capital acionário, mas isso não resultou em um aumento significativo de recursos financeiros aportados na empresa, uma vez que apenas uma pequena parte do valor arrecadado com a Oferta Pública de Ações (OPA) foi destinada à renovação, melhoria e expansão da infraestrutura e dos serviços. Desse modo, os investimentos para expansão e modernização nos anos seguintes foram, em grande medida, financiados por meio de recursos públicos ou pelos próprios usuários, através de aumentos nas tarifas (Oliveira, 2013).

A ruptura da política de saneamento básico para os SAE com o modelo do Planasa no Estado de Minas Gerais ocorreu de forma bastante gradual em decorrência da dinâmica das

disputas que se dão na arena política local, em um *lôcus* de interação da *politics* com as *policies*. A abertura de capital da Copasa-MG é resultado dessa dinâmica, limitando as opções disponíveis de configurações dos arranjos institucionais subsequentes. Como salientado por Pierson (2004), a complexidade dos ambientes sociais e a opacidade em que os atores operam promovem interpretações sociais que são moldadas e mantidas por interações sociais historicamente construídas. Assim, como pontuado por Lima & Mörschbacher (2016), o processo de mudança institucional pressupõe mudar práticas que, muitas das vezes, são do interesse de alguns de seus membros, especialmente daqueles que se beneficiam delas. Isso gera conflitos entre aqueles que se beneficiam da manutenção do *status quo* e aqueles que se beneficiam da mudança. Ao abrir seu capital, o controle estatal da Copasa-MG foi mantido, com o Estado de Minas Gerais detendo, à época, pouco mais de 51% das ações. Desde então, o controle estatal diminuiu, mas ainda predomina. O quadro 3, a seguir, mostra a distribuição do capital social da empresa em 31/01/2024:

Quadro 3 - Distribuição do Capital Social da Copasa-MG em 2024

Acionistas	Ações	(%)	Número de Acionistas
Estado de Minas Gerais	190.249.612	50,03%	1
Acionistas Nacionais	74.660.914	19,63%	141.567
Acionistas Estrangeiros	114.270.904	30,05%	343
Ações em Tesouraria	1.071.639	0,28%	1
Total	380.253.069	100,00%	141.912

Fonte: Copasa-MG (2024).

A abertura de capital da Companhia foi a solução política possível naquele momento, construída na arena de disputas políticas na esfera Estadual para atender tanto aos interesses daqueles que se beneficiam da manutenção do *status quo*, ou seja, dos grupos estadualistas que defendem o controle da política de saneamento básico para prestação dos SAE pelas CESBs, quanto aos interesses do mercado que buscava uma ampliação da participação do capital privado no setor. Assim, emerge um arranjo institucional híbrido em que, apesar de ter sido mantido o controle estatal, a lógica empresarial, que já orientava as principais decisões estratégicas da Companhia, não apenas se mantém, como também se intensifica, uma vez que a Copasa-MG passou a se concentrar mais na eficiência econômica e na busca pelo lucro (Oliveira, 2015; Britto; Rezende, 2017; Sousa; Barrocas, 2017). Como pontuado por Heller, Rezende & Cairncross (2014), Britto

& Rezende (2017) e Sousa (2022), a financeirização dos serviços de saneamento básico, que contemplou inclusive a entrada do capital estrangeiro no setor, ainda que como sócio de uma empresa estatal, gerou esse hibridismo, que já não é mais aquele arranjo institucional do Planasa, tendo em vista que a geração e distribuição de lucro para os acionistas se tornaria o objetivo principal da empresa em detrimento do objetivo de ampliação da cobertura territorial dos serviços. Esses acionistas, que são novos atores na política de saneamento básico do Estado, possuem interesses privados e, com a abertura de capital em 2006, a busca pelo aumento dos resultados econômicos impediu a expansão dos SAE em regiões mais carentes e deficitárias do Estado, principalmente no que diz respeito aos serviços de esgotamento sanitário (Oliveira, 2015; Britto; Rezende, 2017; Oliveira; Lima, 2015). Isso se deve ao fato da Copasa-MG não possuir interesse econômico-financeiro em atender municípios pequenos devido aos problemas de escala e retorno, pois, embora a empresa atue em áreas carentes com objetivos sociais, ela adota critérios de viabilidade econômica (Oliveira, 2015), buscando assegurar um retorno financeiro sobre os investimentos que seja maior do que o custo de capital dos acionistas.

A atual política de distribuição de dividendos da Copasa-MG continua priorizando os interesses dos acionistas em detrimento de novos investimentos, já que a empresa distribui mais do que o mínimo obrigatório previsto em lei. Após 2006, houve um aumento nos valores pagos aos acionistas em detrimento dos investimentos na operação da Companhia. Heller, Rezende & Cairncross (2014) apontam que em 2011 a Copasa-MG declarou um lucro antes do imposto de renda (LAIR) de 41%, representando um lucro líquido de R\$ 470 milhões, sendo que um terço desse valor, isto é, R\$ 153 milhões, foi distribuído como dividendos aos acionistas, dos quais 46,6% compraram suas participações no mercado aberto. Entre 2008 e 2010, a Copasa-MG distribuiu entre 30% e 35% do lucro líquido aos acionistas, ultrapassando o mínimo legal de 25%, o que indica uma política de distribuição de dividendos que favorece excessivamente os interesses dos investidores (Oliveira, 2015). Esses valores – apresentados no quadro 4 – dão uma ideia dos recursos gerados dentro do setor de água e saneamento básico.

Quadro 4 - Distribuição dos Resultados da Copasa-MG³⁵

³⁵ Os valores do lucro líquido do período da Copasa-MG, dos dividendos e seus respectivos valores por ação foram deflacionados usando o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) divulgado pelo IBGE pois ele representa o principal indicador que orienta as metas de inflação da política monetária no Brasil. Para fins de atualização do lucro líquido do período apresentado na Demonstração do Resultado Líquido (DRE) da Copasa-MG, utilizou-se o IPCA do mês que se encerra o trimestre, ou seja, março (1ºT), junho (2ºT), setembro (3ºT) e dezembro (4ºT) em relação ao índice do mês de março de 2024. Para fins de atualização do valor dos dividendos e seus respectivos valores por ação, utilizou-se o índice do mês de referência da data do direito (data corte) informado na planilha interativa disponível no sítio de relação com investidores da Companhia em relação ao índice do mês de março de 2024 (Brasil, 2024d; Copasa-MG, 2024).

Demonstração de Resultado do Exercício					Distribuição de Lucros e Resultados					
Exercício	Trimestre	Lucro Líquido (Nominal)	Índice de correção	Lucro Líquido Trimestral corrigido pelo IPCA em 03/2024	Dividendos/JCP (R\$/mil)	Valor por ação (Nominal)	Índice de correção	Valor em Reais (R\$) corrigido pelo IPCA em 03/2024	Valor por ação (R\$) corrigido pelo IPCA em 03/2024	Proporção de Dividendos em Relação ao Resultado Líquido
2023	4T23	R\$ 355.250	1,0198	R\$ 362.296	R\$ 131.583	R\$ 0,35	1,0466	R\$ 137.719	R\$ 0,36	72,7%
	3T23	R\$ 437.114	1,0278	R\$ 449.270	R\$ 128.511	R\$ 0,34	1,0306	R\$ 132.441	R\$ 0,35	
	2T23	R\$ 249.276	1,0306	R\$ 256.900	R\$ 127.432	R\$ 0,34	1,0278	R\$ 130.975	R\$ 0,35	
	1T23	R\$ 337.706	1,0466	R\$ 353.455	R\$ 372.472	R\$ 0,98	1,0198	R\$ 379.859	R\$ 1,00	
	Totais	R\$ 1.379.346		R\$ 1.421.921	R\$ 1.010.254	R\$ 2,66		R\$ 1.033.070	R\$ 2,72	
2022	4T22	R\$ 268.282	1,0676	R\$ 286.417	R\$ 33.871	R\$ 0,09	1,1052	R\$ 37.435	R\$ 0,10	45,6%
	3T22	R\$ 227.168	1,0752	R\$ 244.245	R\$ 53.136	R\$ 0,14	1,0711	R\$ 56.917	R\$ 0,15	
	2T22	R\$ 180.390	1,0711	R\$ 193.224	R\$ 58.724	R\$ 0,15	1,0752	R\$ 63.138	R\$ 0,17	
	1T22	R\$ 167.522	1,1052	R\$ 185.147	R\$ 245.374	R\$ 0,65	1,0466	R\$ 256.817	R\$ 0,68	
	Totais	R\$ 843.362		R\$ 909.033	R\$ 391.105	R\$ 1,03		R\$ 414.307	R\$ 1,09	
2021	4T21	R\$ 64.302	1,1306	R\$ 72.699	R\$ 64.844	R\$ 0,17	1,2217	R\$ 79.222	R\$ 0,21	52,1%
	3T21	R\$ 16.369	1,1690	R\$ 19.135	R\$ 55.174	R\$ 0,15	1,1968	R\$ 66.032	R\$ 0,17	
	2T21	R\$ 237.129	1,1968	R\$ 283.797	R\$ 105.282	R\$ 0,28	1,1690	R\$ 123.075	R\$ 0,32	
	1T21	R\$ 219.787	1,2217	R\$ 268.522	R\$ 57.381	R\$ 0,15	1,1690	R\$ 67.078	R\$ 0,18	
	Totais	R\$ 537.587		R\$ 644.153	R\$ 282.681	R\$ 0,75		R\$ 335.408	R\$ 0,88	
2020	4T20	R\$ 268.754	1,2520	R\$ 336.480	R\$ 45.466	R\$ 0,12	1,2852	R\$ 58.433	R\$ 0,15	127,2%
	3T20	R\$ 240.543	1,2822	R\$ 308.415	R\$ 43.896	R\$ 0,12	1,2932	R\$ 56.767	R\$ 0,15	
	2T20	R\$ 146.345	1,2932	R\$ 189.256	R\$ 63.124	R\$ 0,17	1,2822	R\$ 80.935	R\$ 0,21	
	1T20	R\$ 160.835	1,2852	R\$ 206.707	R\$ 820.000	R\$ 2,16	1,2631	R\$ 1.035.778	R\$ 2,73	
	Totais	R\$ 816.477		R\$ 1.040.857	R\$ 1.048.026	R\$ 2,76		R\$ 1.324.203	R\$ 3,49	
2019	4T19	R\$ 255.287	1,3060	R\$ 333.399	R\$ 52.988	R\$ 0,14	1,3367	R\$ 70.828	R\$ 0,19	27,7%
	3T19	R\$ 193.293	1,3134	R\$ 253.875	R\$ 20.963	R\$ 0,06	1,3175	R\$ 27.619	R\$ 0,07	
	2T19	R\$ 119.059	1,3175	R\$ 156.860	R\$ 52.130	R\$ 0,14	1,3134	R\$ 68.468	R\$ 0,18	
	1T19	R\$ 186.735	1,3367	R\$ 249.605	R\$ 84.506	R\$ 0,22	1,2852	R\$ 108.608	R\$ 0,29	
	Totais	R\$ 754.374		R\$ 993.739	R\$ 210.587	R\$ 0,56		R\$ 275.523	R\$ 0,73	
2018	4T18	R\$ 178.003	1,3487	R\$ 240.080	R\$ 76.727	R\$ 0,20	1,3887	R\$ 106.549	R\$ 0,28	96,3%
	3T18	R\$ 126.312	1,3585	R\$ 171.590	R\$ 280.000	R\$ 0,74	1,3844	R\$ 387.628	R\$ 1,02	
	2T18	R\$ 110.152	1,3789	R\$ 151.885	R\$ 51.383	R\$ 0,14	1,3789	R\$ 70.850	R\$ 0,19	
	1T18	R\$ 164.233	1,3887	R\$ 228.067	R\$ 54.542	R\$ 0,14	1,3585	R\$ 74.093	R\$ 0,20	
	Totais	R\$ 578.700		R\$ 791.623	R\$ 554.883	R\$ 1,46		R\$ 762.404	R\$ 2,01	
2017	4T17	R\$ 150.790	1,4033	R\$ 211.606	R\$ 31.963	R\$ 0,08	1,4282	R\$ 45.649	R\$ 0,12	48,7%
	3T17	R\$ 149.748	1,4154	R\$ 211.955	R\$ 37.263	R\$ 0,10	1,4182	R\$ 52.847	R\$ 0,14	
	2T17	R\$ 110.887	1,4182	R\$ 157.264	R\$ 38.946	R\$ 0,10	1,4154	R\$ 55.125	R\$ 0,15	
	1T17	R\$ 149.013	1,4282	R\$ 212.818	R\$ 120.000	R\$ 0,32	1,4072	R\$ 168.869	R\$ 0,45	
	Totais	R\$ 560.438		R\$ 793.643	R\$ 274.244	R\$ 0,72		R\$ 386.674	R\$ 1,02	
2016	4T16	R\$ 131.752	1,4427	R\$ 190.073	R\$ 24.719	R\$ 0,07	1,4807	R\$ 36.601	R\$ 0,10	27,4%
	3T16	R\$ 109.661	1,4502	R\$ 159.027	R\$ 28.404	R\$ 0,07	1,4566	R\$ 41.372	R\$ 0,11	
	2T16	R\$ 102.943	1,4693	R\$ 151.249	R\$ 30.288	R\$ 0,08	1,4453	R\$ 43.774	R\$ 0,12	
	1T16	R\$ 89.805	1,4962	R\$ 134.362	R\$ 36.464	R\$ 0,10	1,4282	R\$ 52.078	R\$ 0,14	
	Totais	R\$ 434.161		R\$ 634.712	R\$ 119.875	R\$ 0,32		R\$ 173.825	R\$ 0,46	
2015	4T15	-R\$ 40.767	1,5435	-R\$ 62.922	R\$ 4.596	R\$ 0,01	1,6181	R\$ 7.437	R\$ 0,02	-83,6%
	3T15	R\$ 8.938	1,5803	R\$ 14.125	R\$ 1.058	R\$ 0,00	1,5838	R\$ 1.676	R\$ 0,00	
	2T15	R\$ 3.788	1,6062	R\$ 6.084	R\$ 2.497	R\$ 0,01	1,5591	R\$ 3.893	R\$ 0,01	
	1T15	R\$ 16.450	1,6511	R\$ 27.161				R\$ -		
	Totais	-R\$ 11.591		-R\$ 15.553	R\$ 8.152	R\$ 0,02		R\$ 13.006	R\$ 0,04	
2014	4T14	R\$ 21.546	1,7052	R\$ 36.739	R\$ 34.757	R\$ 0,10	1,7783	R\$ 61.807	R\$ 0,17	32,5%
	3T14	R\$ 98.061	1,7309	R\$ 169.730	R\$ 33.380	R\$ 0,09	1,7423	R\$ 58.159	R\$ 0,16	
	2T14	R\$ 81.925	1,7423	R\$ 142.739	R\$ 32.751	R\$ 0,09	1,7309	R\$ 56.688	R\$ 0,16	
	1T14	R\$ 116.613	1,7783	R\$ 207.368	R\$ 2.452	R\$ 0,01	1,6511	R\$ 4.049	R\$ 0,01	
	Totais	R\$ 318.145		R\$ 556.577	R\$ 103.340	R\$ 0,29		R\$ 180.702	R\$ 0,50	
2013	4T13	R\$ 101.367	1,8169	R\$ 184.178	R\$ 38.054	R\$ 0,11	1,8793	R\$ 71.513	R\$ 0,20	33,1%
	3T13	R\$ 125.839	1,8436	R\$ 231.996	R\$ 36.386	R\$ 0,10	1,8534	R\$ 67.437	R\$ 0,19	
	2T13	R\$ 76.221	1,8534	R\$ 141.267	R\$ 31.063	R\$ 0,09	1,8436	R\$ 57.267	R\$ 0,16	
	1T13	R\$ 116.371	1,8793	R\$ 218.691	R\$ 34.080	R\$ 0,10	1,7905	R\$ 61.021	R\$ 0,17	
	Totais	R\$ 419.798		R\$ 776.132	R\$ 139.582	R\$ 0,39		R\$ 257.237	R\$ 0,72	
2012	4T12	R\$ 126.173	1,9219	R\$ 242.487	R\$ 37.755	R\$ 0,11	1,9979	R\$ 75.430	R\$ 0,22	32,5%
	3T12	R\$ 127.983	1,9559	R\$ 250.319	R\$ 37.217	R\$ 0,10	1,9739	R\$ 73.464	R\$ 0,20	
	2T12	R\$ 108.390	1,9739	R\$ 213.954	R\$ 37.944	R\$ 0,11	1,9559	R\$ 74.214	R\$ 0,21	
	1T12	R\$ 124.382	1,9979	R\$ 248.502	R\$ 46.465	R\$ 0,13	1,8793	R\$ 87.319	R\$ 0,25	
	Totais	R\$ 486.928		R\$ 955.262	R\$ 159.381	R\$ 0,45		R\$ 310.427	R\$ 0,88	
2011	4T11	R\$ 105.583	2,0282	R\$ 214.145	R\$ 39.421	R\$ 0,11	2,1148	R\$ 83.365	R\$ 0,24	32,4%
	3T11	R\$ 120.104	2,0584	R\$ 247.220	R\$ 41.375	R\$ 0,12	2,0693	R\$ 85.616	R\$ 0,25	
	2T11	R\$ 114.504	2,0724	R\$ 237.299	R\$ 42.524	R\$ 0,12	2,0584	R\$ 87.530	R\$ 0,25	
	1T11	R\$ 130.247	2,1148	R\$ 275.440	R\$ 29.808	R\$ 0,09	1,9979	R\$ 59.553	R\$ 0,17	
	Totais	R\$ 470.438		R\$ 974.104	R\$ 153.127	R\$ 0,44		R\$ 316.065	R\$ 0,92	

Fonte: Elaboração própria a partir de Copasa-MG (2024) e Brasil (2024d).

Vale salientar que o Estado ainda é o acionista majoritário e o agravamento da situação financeira do Estado pode ter criado incentivos para que uma parcela maior dos lucros da Copasa-MG fosse destinada para atenuar esse problema de natureza fiscal. Esse entendimento é reforçado pela de opinião de um especialista entrevistado por Oliveira (2015), que sugere que a decisão de distribuir dividendos em detrimento de novos investimentos pode ser atribuída ao Governo de Minas Gerais, que detém a maioria das ações e indica grande parte dos membros do Conselho de Administração da Copasa-MG. Como se observa do quadro 4, a partir de 2017 – com exceção do ano de 2019 –, a proporção de dividendos em relação ao resultado líquido variou entre 45,5% e 127,2%, que são as maiores proporções de distribuição desde que houve a abertura de capital da empresa em 2006, o que reforça a ideia de que isso pode ter relação com o agravamento da situação fiscal do Estado. Isso resulta na evasão de receitas do setor de saneamento básico, pois o ingresso de receitas provenientes dos dividendos no caixa do governo não possui nenhuma vinculação a novos investimentos em políticas do setor, haja vista que os valores podem ser aplicados em outras áreas.

Apesar do paradigma empresarial já ser algo adotado pela Companhia desde a sua criação, o aprofundamento desse modelo não foi capaz de impedir a ocorrência de práticas comuns à gestão estatal, como interferências políticas em decisões estratégicas, empreguismo e concessão de privilégios (Oliveira, 2013), o que pode estar relacionado a necessidade de atender aos interesses corporativistas de grupos beneficiados pela natureza estatal da empresa. A lógica por resultados no curto prazo, a fim de produzir resultados para os acionistas, aliado às práticas patrimonialistas, podem ter resultado na depreciação da qualidade dos serviços prestados, especialmente em áreas menos lucrativas para a empresa (Oliveira, 2013). Um ponto levantado por Oliveira (2015) é o ritmo lento de crescimento do número de localidades atendidas pela Copasa-MG e a falta de interesse econômico da empresa para expandir seus serviços em municípios muito pequenos. As ações de saneamento rural também não são uma prioridade para a empresa, mesmo após ter sido criada uma subsidiária com este propósito, a COPASA Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S/A (Copanor). A abertura de capital trouxe alguns dos esperados ganhos de eficiência econômica e operacional para a empresa, que passou a adotar novas práticas de gestão, como a melhoria dos seus controles internos. Entretanto, embora essas práticas tenham trazido melhorias no desempenho operacional da empresa nas principais regiões já atendidas, elas foram ofuscadas pela persistência e, em alguns casos, agravamento de problemas, sendo mantida a preferência da Companhia por áreas e serviços mais lucrativos, a falta de transparência e os frágeis mecanismos de participação e fiscalização (Oliveira, 2013).

De acordo com outro entrevistado por Oliveira (2015), a empresa pode até assumir a operação de alguns municípios deficitários, porque os serviços prestados pela Copasa-MG têm um foco social, mas é importante assegurar que haja um retorno global, no mínimo igual ou superior ao custo de capital da empresa, para garantir a sustentabilidade econômico-financeira da empresa no longo prazo. Com isso, o discurso social da empresa, diante da sua natureza de empresa estatal prestadora de um serviço público essencial, se contrapõe aos interesses financeiros de seus acionistas. A prioridade da Copasa-MG é atender municípios com maior escala e retorno financeiro, deixando os pequenos com dificuldades para arcar com os custos propostos pela empresa. Os especialistas consultados por Oliveira (2015) levantam questionamentos acerca desse tal discurso social, visto que os ganhos financeiros ou a redução das perdas têm sido priorizados em detrimento da melhoria da qualidade dos serviços e do atendimento à população carente. Oliveira & Lima (2015) mostram que, entre 2000 e 2010, houve um aumento da atuação da Copasa-MG em municípios antes atendidos por operadoras locais, mas este progresso observado não pode ser diretamente creditado à mudança no modelo de gestão, mas a outros elementos importantes, como a consolidação de uma política nacional para o setor, ou mesmo, como sugerido pelas avaliações de Afonso & Almeida (2020), às melhorias das condições socioeconômicas como um todo. Para Oliveira (2015), a Copasa-MG, mesmo sendo controlada pelo Governo do Estado de Minas Gerais, tem ignorado seu caráter público e papel fundamental na efetivação das políticas de saneamento básico para a universalização dos sistemas de água e esgotamento sanitário, inclusive em áreas rurais e pequenas localidades carentes, pois a empresa não arca com os investimentos necessários para expandir os sistemas nessas áreas pouco rentáveis.

Embora a orientação empresarial da Copasa-MG não seja exatamente um problema, considerando que a finalidade de qualquer empresa que tenha participação do capital privado em seu patrimônio é gerar lucro, a abertura de capital da empresa introduziu novos interesses financeiros que podem não se compatibilizar com o objetivo público de expansão do acesso aos SAE em regiões mais pobres e com déficit de serviço. Isso afetou a eficácia e efetividade das políticas de saneamento básico que dependem exclusivamente da atuação da empresa, resultando em um vácuo nas políticas voltadas para a universalização do acesso, particularmente em áreas de menor interesse econômico. Assim, a expansão das redes e municípios atendidos, além da modernização da infraestrutura, foram financiadas principalmente por recursos públicos mais abundantes no início dos anos 2000 ou por meio da majoração de taxas e tarifas cobradas dos usuários (Oliveira, 2015). De acordo com Oliveira (2015), os entrevistados destacaram que a arrecadação mensal da Copasa-MG com tarifas e

taxas não é suficiente para cobrir os investimentos necessários previstos no programa da empresa e nos contratos com as prefeituras. Nos últimos anos, a Copasa-MG tem contado com recursos públicos subsidiados, tais como aqueles provenientes do FGTS, do Fundo Amparo ao Trabalhador (FAT) e de programas do Governo Federal e do Governo do Estado de Minas Gerais, para manter seu fluxo financeiro e realizar os investimentos previstos em contratos. A oferta pública de novas ações já não é mais uma opção viável para a capitalização da Companhia, pois o Estado não teria recursos para fazer o aporte financeiro necessário para manter o controle da empresa caso o mercado compre as ações. Assim, a participação acionária limita a capacidade de investimento do Estado de Minas Gerais e, com isso, a Copasa-MG tem buscado financiamento em fontes tradicionais do setor e empréstimos no mercado externo, como o Banco de Desenvolvimento Alemão, o *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW), para fazer novos investimentos e cumprir suas metas. A Companhia também opta pela emissão de notas promissórias e títulos de crédito de longo prazo como alternativa para a capitalização da Empresa.

Oliveira (2015) aponta ainda que, segundo dados do IBGE, entre os anos de 2000 e 2010, houve avanços na integralidade³⁶ dos serviços prestados pela Copasa-MG, uma vez que a empresa aumentou sua presença em locais onde atuava apenas de forma parcial e passou a operar em municípios antes controlados por outras entidades ligadas às prefeituras. A proporção de domicílios sem banheiro ou sanitários diminuiu na primeira década do século XXI, mas a evolução foi menor nos municípios atendidos pela Copasa-MG em comparação com outras localidades. Esse pequeno avanço pode ser justificado pela precariedade da situação inicial, uma vez que, historicamente, o abastecimento de água foi sempre priorizado. Todavia, o autor conclui que não é possível atribuir esse avanço exclusivamente ao novo modelo de gestão da empresa, pois a Copasa-MG estabeleceu metas para aumentar o número de municípios conveniados, mas também aumentou a ênfase no desempenho de seus indicadores financeiros. Assim, o aumento da porcentagem de distritos que cobravam pelo abastecimento de água foi maior nos municípios atendidos pela Copasa-MG do que em cidades com outros modelos de gestão, entre 2000 e 2008, o que está em consonância com as diretrizes da empresa desde sua criação e com seus novos interesses a partir de 2006.

Durante a primeira década do século XXI, a Copasa-MG obteve uma evolução positiva nos seus indicadores econômicos, apesar de mantidas algumas ineficiências operacionais, evidenciando a efetividade das ações implementadas pela empresa para aumentar a arrecadação

³⁶ Aqui compreendida como a oferta concomitante dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

e o lucro. Mesmo após a abertura de capital, os valores médios da Copasa-MG para a maioria dos indicadores eram melhores que os de outras prestadoras, exceto para parâmetros relacionados ao esgotamento sanitário, que exigem investimentos mais significativos. Esse aspecto é corroborado por especialistas consultados por Oliveira (2015), que afirmam que a situação tende a ser melhor nas localidades atendidas pela Copasa-MG, especialmente no sistema de abastecimento de água, que recebe maiores investimentos. Já a situação do esgotamento sanitário é o oposto do abastecimento de água, ou seja, em regiões onde a empresa atua, o esgotamento sanitário tende a ser pior, em comparação com os municípios em que o serviço é gerenciado por autarquias, órgãos da administração direta ou empresas privadas. Isso reforça a ideia de que os investimentos da Copasa-MG em esgotamento sanitário foram proporcionalmente menores, enquanto as prefeituras municipais contavam com uma política nacional mais favorável, beneficiadas pela disponibilidade de recursos do PAC Saneamento (Borja, 2014; Oliveira, 2015; Britto; Rezende, 2017; Almeida *et al.*, 2018; Gomes; Sousa, 2019). De acordo com Oliveira (2015), embora o esgotamento sanitário tenha tido um avanço proporcionalmente maior entre 2003 e 2012, o abastecimento de água sempre foi priorizado em relação ao esgotamento sanitário, já que a implementação de redes de esgoto possui custos mais altos quando comparados com a das redes de abastecimento de água.

Poucos anos depois da abertura de capital da Copasa-MG e da aprovação da Lei Federal nº 11.445, de 2007, o Estado de Minas Gerais, por meio da Lei Estadual nº 18.309, de 2009, criou a Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (Arsae-MG), uma autarquia especial vinculada à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad). A regulação, um dos principais instrumentos do MLSB, como preconizado pela lei, deve ser realizada por uma entidade reguladora com independência e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, além de contemplar os aspectos de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões (Galvão Jr., 2009). Sendo assim, a criação da Arsae-MG foi uma das principais mudanças institucionais promovida pela Lei Federal nº 11.445, de 2007, nas políticas de prestação dos SAE no Estado de Minas Gerais. A Arsae-MG, cuja atuação se pauta nos moldes da concepção de um Estado regulador, além possuir autonomia administrativa, financeira, técnica e patrimonial, conta ainda com alguma estabilidade dos mandatos de seus dirigentes. Desse modo, embora exista uma vinculação dessa autarquia com a Semad, não há interferências diretas do órgão nas decisões de caráter administrativo e regulatório da autarquia. Como salientado pelo entrevistado E03 da Semad, a relação do órgão com a Arsae-MG se limita ao compartilhamento de algumas informações e articulações em projetos, especificando que:

A Arsae, ela está mais voltada na questão da regulação e fiscalização dos contratos, né? A gente usa muito a Arsae como um subsídio ali de informações [...]. Ela compõe o SISEMA³⁷ ali, óbvio, que ela tem autonomia dela ali de exercer as atividades, mas, sempre que necessário pela Semad, a gente precisar (*sic.*) de informações com a Arsae, a gente tem esse contato, essas articulações ali, de buscar informações dentro de toda legalidade, né? Porque tem informações que talvez o prestador, uma empresa que a Arsae regula, talvez a informação privilegiada ali, interna, né? Mas como ela compõe o SISEMA, a gente tem ali acesso às informações que nos subsidiam para tomada de decisões dentro da política pública, a nível estadual, ali com os municípios (E03).

A principal função da Arsae-MG, portanto, é fiscalizar e orientar a prestação dos SAE, além de estabelecer normas técnicas e econômicas para a regulação dessas atividades. Oliveira (2015) aponta que a criação da Arsae-MG em 2009 trouxe mudanças significativas para a Copasa-MG, como a limitação dos reajustes tarifários, estabelecendo critérios mais rigorosos que precisariam ser observados por ela. Antes disso, os valores eram definidos diretamente pela Copasa-MG e apenas referendados pelo governo estadual. Com a nova regulamentação dos reajustes tarifários, os valores ficaram mais próximos dos índices oficiais que medem a inflação acumulada nos doze meses anteriores. Mas, como consequência, a empresa postergou alguns investimentos que estava pensando em fazer naquele momento. A falta de interesse da Copasa-MG no funcionamento de órgãos que poderiam aumentar o escrutínio pela sociedade é evidente, já que a empresa não tem incentivos para estimulá-los, apoiá-los ou legitimá-los. Dessa forma, mesmo com a entrada da Arsae-MG no arranjo institucional, a participação dos usuários nas tomadas de decisão continua sendo verticalizada, técnica e impermeável. Assim, esse “tecnicismo”, orientado por uma visão empresarial e tecnocrática, não permite que haja um diálogo direto com a população atendida, atuando como uma barreira que impede a compreensão do público leigo acerca do processo decisório tanto da empresa quanto da agência. Apesar disso, de acordo com um dos entrevistados por Oliveira (2015), entre 2009 e 2015, a relação da Copasa-MG com a Arsae-MG melhorou, com a redução da burocracia e dos obstáculos para obtenção de informações. Entretanto, ainda há falta de informações acessíveis ao público leigo, principalmente porque o foco da empresa é nos investidores e essa lacuna é timidamente preenchida pela imprensa.

A partir de 2007, com o advento do MLSB, a incorporação das mudanças nas políticas de saneamento básico para prestação do SAE no âmbito estadual, como almejado pelo Governo Federal, encontrou resistências em função do arranjo institucional que havia se configurado

³⁷ O Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SISEMA) engloba a Semad, juntamente com os Conselhos Estaduais de Política Ambiental (Copam) e de Recursos Hídricos (CERH), além de entidades associadas como a Fundação Estadual do Meio Ambiente (FEAM), encarregada da gestão da qualidade ambiental no estado conforme a Agenda Marrom; o Instituto Estadual de Florestas (IEF), que cuida da Agenda Verde; e o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM), responsável pela Agenda Azul.

com a abertura de capital da Copasa-MG em 2006, uma vez que as mudanças necessárias teriam que se compatibilizar com os interesses dos acionistas da Companhia. A postergação, por parte da Copasa-MG, dos investimentos previstos em função da limitação dos reajustes por decisão da Arsae-MG é uma evidência disso. É importante também notar que, entre os anos de 2007 e 2014, o Governo do Estado de Minas Gerais encontrava-se sob o comando de políticos do PSBD, sendo eles os governadores Aécio Neves (2003-2010) e Antônio Anastasia (2010-2014), defensores de uma agenda neoliberal e, na época, opositores do partido que comandava o Governo Federal, o Partido dos Trabalhadores (PT), que idealizava uma política de saneamento básico mais orientada por um viés desenvolvimentista. Nesse momento, não havia um alinhamento ideológico entre eles, gerando contradições entre ideias concebidas no âmbito do Governo Federal em relação às ideias do Governo Estadual. Já com relação ao processo de mudança impulsionado pela Lei Federal nº 14.026, de 2020, o cenário político se distingue bastante daquele que imediatamente sucedeu o MLSB de 2007, uma vez que o Governador Romeu Zema (2019-2022) possuía algum alinhamento ideológico com o então Presidente Jair Bolsonaro (2019-2022). Assim, o Governo Federal, ao reformular as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, por meio de uma reforma legislativa no MLSB, encontrou respaldo na arena política do Estado de Minas Gerais, que, poucos meses depois da aprovação da Lei Federal nº 14.026, de 2020, já passou a adotar medidas para observar essas novas diretrizes, buscando alinhar a Política Estadual de Saneamento Básico aos preceitos pró-mercado introduzidos pela reforma. Todavia, assim como ocorreu com o MLSB de 2007, essas adequações precisam se compatibilizar com o legado histórico-institucional regional.

Como pontuado por Hall & Taylor (2003) e Valente (2019), os marcos legais orientam as ações dos atores envolvidos e repartem o poder entre eles de maneira desigual, atribuindo a alguns atores mais poder de direcionar os rumos da política do que outros. A abertura de capital da Copasa-MG representou uma barreira à incorporação de políticas nessa área que fossem orientadas por um viés mais desenvolvimentista, o que melhor se coadunariam com a lógica da Lei Federal nº 11.445, de 2007. Durante os governos de Antônio Anastasia (2010-2014), Alberto Pinto Coelho (2014-2015) e Fernando Pimentel (2015-2019) a prestação dos SAE, na maior parte do Estado, manteve-se sob o comando quase majoritário da Copasa-MG, inexistindo um Plano Estadual de Saneamento Básico de Minas Gerais (PESB-MG) vigente como instrumento norteador das ações do Estado nessa área de política pública. Em 2015, ou seja, no primeiro ano da gestão do Governador Fernando Pimentel, eleito pelo PT, foi instituído, por meio do Decreto nº 46.775, de 2015, um Grupo de Trabalho Intergovernamental (GTI) para elaboração deste referido plano (Estado de Minas Gerais, 2015; 2019a), mas a elaboração do

PESB-MG só se iniciou em 2020, com a contratação da Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos (Cobrape), sob a coordenação da Semad. A falta de um plano estratégico para as políticas de saneamento básico, desenvolvido e implementado por um órgão da administração direta do Estado, fez com que a estratégia empresarial da Copasa-MG se confundisse com a política estadual de saneamento básico para os SAE. Foi somente com a reforma do MLSB, em 2020, implicando na necessidade de regionalização dos serviços, que a Semad assumiu efetivamente a responsabilidade de reformular a política de saneamento básico no Estado de Minas Gerais. Embora a Semad tenha se aproximado da política estadual de saneamento básico para os SAE com a criação da Arsae-MG, não havia um envolvimento direto do órgão nela até então. Com a Lei Federal nº 14.026, de 2020, a Semad se fortalece, enfraquecendo o poder político da Copasa-MG para direcionar a política de saneamento básico para os SAE no Estado de acordo com seus próprios interesses, emergindo um novo desenho institucional em Minas Gerais que é fruto de disputas políticas que se dão principalmente na esfera federal, mas que também ressoam na esfera estadual. Todavia, é importante salientar que essa nova orientação política avança no Estado em parte por haver um maior alinhamento ideológico, uma vez que o Governo de Romeu Zema possui inclinações políticas mais de centro-direita.

O Panorama Estadual de Saneamento Básico em Minas Gerais, de 2021, mostra que 82% da população do Estado tem acesso à água potável, 87,64% à coleta de esgoto e 53,7% ao tratamento de esgoto (Semad, 2021), contudo, segundo a Abcon/Sindicon (2023), para atingir as metas previstas no Plano Estadual de Saneamento Básico de Minas Gerais (PESB-MG)³⁸, elaborado pela Semad em conformidade com as recentes alterações no MLSB, ainda é necessário um aumento significativo nos investimentos para se alcançar as metas de universalização em Minas Gerais. Em 2020, o Estado investiu apenas R\$ 866 milhões em saneamento básico e, para cumprir as metas estabelecidas, estima-se um investimento anual médio de R\$ 4,2 bilhões. Segundo as estimativas da Abcon/Sindicon (2023), se o ritmo atual

³⁸ O PESB-MG é um instrumento estratégico para planejar os serviços de saneamento básico no Estado, abrangendo áreas como abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana. Foi elaborado por um Grupo de Trabalho Intergovernamental (GTI) composto por diversas entidades estaduais, incluindo Seplag, Semad, Copasa-MG, Igam, Feam, Arsae-MG e FJP. O processo de planejamento começou com um diagnóstico situacional, seguido pela proposição de ações, projetos e programas, com metas e estratégias definidas para cada área de saneamento básico. Em abril de 2022, a Conferência Estadual "Unindo Minas pelo Saneamento" consolidou as informações das etapas anteriores. Atualmente, está em andamento a elaboração da Minuta do Projeto de Lei, que será submetida à ALMG para aprovação (Abcon/Sindicon, 2023).

de investimento for mantido, a universalização do saneamento em Minas Gerais só seria atingida em 2385. Diante desse panorama, o entrevistado E03 da Semad disse que:

A gente começou [a se] debruçar de como que a gente poderia ali, dentro da nossa atribuições (*sic.*), de promover projetos, ações, planos, para viabilizar o saneamento básico. Estabelecido esse pré-requisito das unidades regionais de saneamento, né? E aí foi um trabalho que não foi somente da Semad, a gente buscou atores estratégicos ali, como por exemplo, Arsae, que era regulador do serviço de saneamento, né? Tivemos uma parceria muito grande com BDMG, justamente para essa análise de viabilidade técnica e econômica-financeira. Então, foi um trabalho ali conduzido pela Semad, com BDMG, juntamente com a Arsae (E03).

Aqui percebe-se que a reforma do MLSB pode ser considerada como um ponto de inflexão da política de saneamento básico para os SAE no Estado de Minas Gerais, impulsionando um processo de mudança que já estava em curso desde a abertura de capital da Copasa-MG, mas que se intensifica, fazendo com que a Companhia deixe de ser o ator central no planejamento e regulação da política de saneamento básico para os SAE no Estado. Ainda que algumas mudanças incrementais já estivessem moldando a política de saneamento básico desde a empresa abriu seu capital em 2006, foi somente com a reforma legislativa de 2020 que as relações de poder passam a privilegiar a Semad, um órgão da administração direta do Estado, em detrimento da Copasa-MG, uma empresa pública de economia mista, integrante da administração indireta.

Essa mudança institucional introduz uma nova lógica na política de saneamento básico do Estado, pois, segundo a Semad (2021), em busca de ganhos de escala, universalização e viabilidade técnica e econômico-financeira dos SAE, a proposta de regionalização dos serviços de saneamento básico de Minas Gerais visa enfrentar os desafios históricos do setor no Estado. Como salientado por Pires & Gomide (2021), as alterações na composição ou nas interações dos participantes conduzem à criação de estruturas novas, embora a amplitude dessa mudança esteja restrita pelo contexto político e institucional em que tais mecanismos operam. Isso implica que a definição, funcionamento e reconfiguração de um mecanismo não ocorrem isoladamente, mas sim dentro de um espectro mais amplo de normas e procedimentos estabelecidos que fundamentam a operação dos sistemas políticos, econômicos e administrativos, além de demarcar os limites da intervenção governamental. Desse modo, o deslocamento da centralidade do processo decisório, que conta ainda com o envolvimento de outros atores, como o BDMG e a Arsae-MG, como será demonstrado a seguir, pode implicar em uma nova dinâmica institucional, uma vez que as decisões estratégicas da política de saneamento básico para os SAE se deslocam, estando cada vez menos relacionadas aos interesses econômicos dos acionistas da Copasa-MG. Mesmo assim, esse legado histórico-

institucional condiciona, em alguma medida, a direção e a intensidade do processo de mudança institucional que se inicia com a Lei Federal nº 14.026, de 2020, já que decisões passadas, tomadas em momentos de conjunturas críticas, como foi a abertura de capital da Copasa-MG, restringem as possibilidades de escolha atuais. A abertura de capital da Copasa-MG representou uma ruptura parcial com o modelo do Planasa, dentro daquilo que era possível na arena política do Estado de Minas Gerais, dificultando o avanço na reformulação das políticas de acordo com o MLSB de 2007, assegurando uma sobrevida ao modelo baseado nas CESBs, mantendo, ainda que de forma mitigada, o papel da empresa estatal na prestação dos SAE no Estado.

2.1.2.2. Da Copanor ao Bloco de Referência do Vale do Jequitinhonha (BRVJ)

No ano de 2006, em paralelo ao processo de abertura de capital da Copasa-MG, o Governo de Minas Gerais desenvolveu o “Projeto Vida no Vale”³⁹ com o objetivo de diminuir as desigualdades regionais (Heller *et al.*, 2014). O projeto foi coordenado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag) e pela Copasa-MG, inserido no programa “Mais Saúde para Todos”, com o objetivo de proporcionar acesso universal aos serviços de água e saneamento básico nas regiões norte e nordeste de Minas Gerais (Kauark-Leite *et al.*, 2008; Heller *et al.*, 2014; Oliveira, Ervilha, 2019). A maioria dos municípios abrangidos pelo projeto está localizada na Região de Planejamento Jequitinhonha/Mucuri, no Norte de Minas, no Rio Doce e na Região Central, representando uma área total de 80.902 km² e com população estimada de 1.322.530 habitantes. No âmbito do “Projeto Vida no Vale”, foram considerados três cenários para alcançar o objetivo de implementar o melhor modelo de prestação de serviços. No primeiro, a Copasa-MG seria responsável pela prestação dos serviços para todo o universo estudado, operando diretamente. O segundo contemplava a criação de uma nova empresa pública regional, que seria uma subsidiária integral da Copasa-MG, mas com um novo conceito de operação. Por fim, a terceira também considerava a criação de uma subsidiária integral da Copasa-MG, mas a prestação dos serviços envolveria a contratação de uma Parceria Público-Privada (PPP), nos moldes definidos pela Lei Federal nº 11.079, de 2004, por meio

³⁹ O “Projeto Vida no Vale” do Governo do Estado de Minas Gerais visava proporcionar acesso universal ao saneamento básico para todos os habitantes urbanos e rurais nos vales dos rios Jequitinhonha, São Mateus e Mucuri. O projeto abrange uma área de 81 mil quilômetros quadrados no nordeste de Minas, incluindo 92 municípios, 73 distritos, 109 povoados e cerca de 700 comunidades rurais. A região apresenta o menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Minas Gerais e o maior déficit de saneamento do Estado. A Copasa-MG era responsável pelo fornecimento de água na região, atendendo 76 das 92 sedes municipais incluídas no projeto. No entanto, apenas em sete dessas sedes a empresa opera os serviços de esgoto. Das 1.853 localidades, 1.163 (62,8%) não possuem rede de distribuição de água (Schvartzman, 2007; Heller *et al.*, 2014; Groppo *et al.*, 2018).

dessa subsidiária. O estudo concluiu que a segunda opção seria a mais adequada, ou seja, uma subsidiária da Copasa-MG prestaria diretamente os SAE em regiões menos desenvolvidas do Estado de Minas Gerais, mantendo os níveis de qualidade da Copasa-MG, mas praticando tarifas diferenciadas e inferiores às por ela praticadas. De acordo com os critérios do projeto, essa alternativa foi considerada como a mais vantajosa. Com base nisso, foi proposto um modelo próprio de gestão associada, que seria o mais adequado às peculiaridades locais, considerando a baixa capacidade de pagamento da população e a disponibilidade hídrica da região, tendo como meta a execução das ações ao longo do período compreendido entre 2007 e 2010 (Heller *et al.*, 2014).

No mesmo ano em que a Lei Federal nº 11.445, de 2007, foi sancionada, a Lei Estadual nº 16.698, de 2007, autorizou a criação da Copanor, uma subsidiária integral da Copasa-MG, a qual teria como objetivo construir módulos sanitários e prover os SAE nas regiões norte e nordeste de Minas Gerais, cobrando tarifas mais condizentes com a realidade econômica das regiões atendidas⁴⁰ (Heller *et al.*, 2014; Rocha; Salvetti, 2017). Heller *et al.* (2014) afirmam que o “Projeto Vida no Vale” se baseou na Lei Federal nº 11.445, de 2007, buscando promover a universalização dos SAE na área de abrangência do projeto. Para isso, uma série de premissas foram estabelecidas no termo de referência para alcançar esse fim, dentre elas a cobrança de uma tarifa que fosse suficiente para cobrir os custos operacionais, a depreciação das instalações e o aprimoramento da gestão dos serviços através de inovações tecnológicas e operacionais, mas que também garantisse o acesso à água de forma compatível com a capacidade financeira das populações locais, por meio de um “subsídio cruzado”. Além disso, também seria importante assegurar a participação das populações na coprodução dos serviços e o fomento de parcerias com cooperativas e microempresas locais. Haveria ainda a continuidade dos trabalhadores da Copasa-MG na prestação dos serviços na região, que seriam absorvidos pelo novo modelo de gestão. Seriam também realizadas avaliações sistemáticas e divulgação de indicadores locais e regionais de desempenho e qualidade dos serviços (Estado de Minas Gerais, 2007b, p. 20 *apud* Groppo *et al.*, 2018). Enquanto subsidiária integral da Copasa-MG, caberia à Copanor planejar, projetar, executar, ampliar, remodelar e explorar os SAE; a coleta, a reciclagem, o tratamento e a disposição final do lixo urbano, doméstico e industrial; e a drenagem e o manejo das águas pluviais urbanas nos municípios e localidades de sua área de abrangência. Dada a grande carência desses serviços na região, a lei de criação da subsidiária estabeleceu como prioridade da empresa o atendimento daqueles municípios onde a Copasa-

⁴⁰ A Copanor, subsidiária integral da Copasa-MG, após cinco anos de operação, ou seja, ao final de 2011, deveria apresentar indicadores operacionais e de gestão semelhantes aos de sua controladora (Heller *et al.*, 2014).

MG não atuava e aqueles nos quais ela ainda não havia implantado os serviços de esgotamento sanitário.

Rocha & Salvetti (2017) relatam que a criação da Copanor foi resultado de um processo político que visava implantar um programa de investimento financiado pelo Estado, tendo sido apontadas como principais razões para a criação da empresa: i) a resistência da Copasa-MG em atender pequenas localidades, já que isso poderia afetar a sustentabilidade da empresa e potencialmente afetar sua capacidade de entregar bons serviços aos usuários atuais; e ii) a existência de diversas experiências anteriores de atendimento de áreas rurais sem sucesso. Essa resistência está associada ao processo de abertura do capital da Companhia, que, desde então, passou a priorizar seus resultados financeiros de acordo com os interesses de seus acionistas. Antes da criação da Copanor, apenas um município da região prestava o serviço de abastecimento de água por meio de autarquia municipal e os demais possuíam contrato com a Copasa-MG para a prestação do serviço de abastecimento de água na sede. A criação da Copanor ensejou mudanças nesses contratos (Oliveira, 2015; Rocha; Salvetti, 2017). No ano de 2014, a Copanor já era detentora de concessões em 463 localidades de 92 municípios, todas elas pertencentes às bacias hidrográficas dos rios Jequitinhonha, Mucuri, São Mateus, Buranhém, Itanhém e Jucuruçu (Heller *et al.*, 2014). Com isso, a criação dessa empresa pública resultou em um programa de investimentos destinado a tornar a água e o saneamento básico acessíveis universalmente em áreas que haviam sido historicamente negligenciadas pela Copasa-MG, uma vez que ela, por conseguinte, concentrava-se principalmente no acesso urbano aos SAE (Rocha; Salvetti, 2017). A Copanor opera em uma área de densidade populacional reduzida e com limitação de recursos hídricos. Devido à ausência dos benefícios de economia de escala que são encontrados em cidades maiores, naturalmente, o custo operacional por metro cúbico tende a ser superior ao registrado pela Copasa-MG (Estado de Minas Gerais, 2013). Visando garantir condições para a atuação da Copanor, o Estado de Minas Gerais, por intermédio da Secretaria de Estado de Saúde (SES-MG), celebrou com a subsidiária o Convênio de Cooperação Técnica nº 025/2007, tendo como intervenientes a Seplag e a Copasa-MG. Por meio deste instrumento, estabeleceu-se que o Estado repassaria à Copanor recursos do Fundo Estadual de Saúde (FES) para a execução das ações a seu encargo da ordem de R\$ 545.000.000,00 para serem executados ao longo dos exercícios de 2007 a 2010, vedada sua utilização para a remuneração de pessoal próprio da Copanor (Estado de Minas Gerais, 2014).

Apesar das intenções anunciadas de melhoria da política de saneamento básico para a região, a criação da subsidiária, em paralelo ao processo de abertura de capital da Copasa-MG,

despertou reações da sociedade civil, incluindo o sindicato de trabalhadores em água e esgoto e do poder legislativo, que suspeitaram que essa medida fosse uma maneira de excluir do balanço financeiro da Copasa-MG aquelas atividades menos lucrativas e que não atendiam aos interesses dos novos investidores privados que passaram a compor a matriz acionária da empresa, levantando questionamentos sobre o discurso social que envolve a atuação da Copanor. Como indicado por Bucci (2013), um arranjo institucional é um quadro sistemático de ação que abrange tanto a dimensão objetiva, que abrange um conjunto organizado de medidas, quanto a dimensão subjetiva, que considera a postura dos atores envolvidos. Assim, a entrada de acionistas privados no capital da Copasa-MG, que introduziu novos interesses que precisariam se compatibilizar com o objetivo de universalização da política de saneamento básico do Estado, conforme preconizado pelo MLSB de 2007, alterou tanto dimensão objetiva quanto subjetiva do arranjo institucional concebido pelo Planasa. No que diz respeito a dimensão objetiva, a criação da Copanor introduziu um novo conjunto organizado de medidas, uma vez que o atendimento dos SAE nas regiões mais deficitárias, localizadas no norte e nordeste do Estado, passou a ser feito por meio de um novo instrumento, o referido Convênio de Cooperação Técnica, como forma de viabilizar o aporte de recursos públicos provenientes do FES na subsidiária da Copasa-MG, abandonando-se a lógica dos “subsídios cruzados” nos moldes do Planasa. Isso porque, com relação a dimensão subjetiva, a entrada de um novo ator, qual seja, os investidores privados, com interesses nos resultados financeiros da Copasa-MG, já não mais comportam que os excedentes de receitas gerados em regiões superavitárias sejam empregados para subsidiar os investimentos em regiões deficitárias, pois isso poderia comprometer a lucratividade da empresa e, conseqüentemente, a distribuição de dividendos aos acionistas. Com isso, considerando que o arranjo institucional pode, como salientado por Macedo & Ferreira (2020), influenciar e ser influenciado pelas capacidades estatais na realização de seus objetivos, a análise deste quadro sistemático evidencia que, diante dos impasses gerados pelo arranjo institucional criado, as interações dos atores envolvidos na execução de políticas públicas, por meio de processos, mecanismos e instrumentos, podem estar comprometendo a eficácia no alcance dos objetivos propostos (Lotta; Vaz, 2015; Bonamino *et al.*, 2019; Pires; Gomide, 2021).

Segundo Oliveira (2015), a criação da Copanor foi legitimada pela necessidade de expansão e universalização dos serviços em pequenos municípios do norte e nordeste de Minas Gerais, sendo vista como uma forma de forçar a Copasa-MG a atender certas localidades com maior carência e áreas mais problemáticas, mas esse não teria sido o objetivo primário da iniciativa. A Associação dos Municípios da Microrregião do Leste de Minas (2008 *apud*

Oliveira, 2015), ao consultar um líder governista na ALMG, diz que ele reconheceu que a principal motivação para a criação da Copanor era garantir a compensação dos prejuízos causados pelas baixas tarifas praticadas nas regiões norte e nordeste de Minas Gerais, para que esse déficit não compromettesse a saúde financeira da Copasa-MG. Com isso, a prioridade de melhorar a qualidade dos serviços e atender satisfatoriamente as populações carentes seria um objetivo apenas secundário em relação aos interesses econômicos da Copasa-MG e de seus investidores, diante dos ganhos financeiros que seriam promovidos com a criação da subsidiária (Heller *et al.*, 2014). Essa percepção persiste até os dias atuais, pois foi reforçada na fala do entrevistado E01 do BDMG, ao dizer que “a Copanor foi uma estrutura muito mais contábil e financeira [...]. Não faria sentido ter que replicar a *expertise* toda da Copasa dentro de uma empresa que é subsidiária integral” (E01). Sendo assim, é provável que a criação da Copanor não objetivava a construção de novas capacidades estatais, o que reforça a tese de que a subsidiária foi criada com o intuito principal de melhorar os resultados financeiros da Copasa-MG ao desassociar os encargos com investimentos e custos operacionais dos serviços de saneamento na região do Vale do Jequitinhonha do balanço da Copasa-MG. Embora tenha se mantido, ainda que parcialmente, o arranjo institucional do Planasa, com empresas públicas no centro da política de saneamento básico para prestação dos SAE nas regiões norte e nordeste de Minas Gerais, as dimensões objetiva e subjetiva dele ganham novos contornos com a entrada de novos atores – os investidores privados –, alterando a lógica das “regras do jogo”.

A criação da Copanor pode ser interpretada à luz da teoria do incrementalismo de Lindblom (1959), que sugere que as políticas públicas se desenvolvem de forma gradual e incremental, em vez de resultarem de mudanças bruscas e radicais. Segundo o incrementalismo, as decisões são embasadas em políticas já existentes, promovendo ajustes e alterações incrementais, em detrimento de reformas mais abrangentes, o que pode levar a uma inércia institucional da política, na qual problemas urgentes e complexos não são devidamente enfrentados devido à preferência por soluções incrementais. A criação da Copanor foi justificada por vários argumentos, mas o caráter público da iniciativa é contraditado pelo fato de que a Copasa-MG, da qual os municípios deficitários foram retirados, é uma empresa de capital aberto e possui objetivos claros de remunerar adequadamente seus acionistas, enquanto a Copanor depende de recursos públicos para sua precária operação⁴¹. Segundo os entrevistados

⁴¹ As entrevistas realizadas por Oliveira (2015) constata uma queixa recorrente em relação às condições de trabalho nas empresas subsidiárias da Copasa-MG, onde os salários seriam inferiores e a qualificação dos trabalhadores diferenciada em comparação aos funcionários da própria Companhia. Isso afetaria diretamente a qualidade dos serviços prestados à população. Essa situação gerou um estigma entre os empregados de que quem trabalha para os mais pobres ganha menos e oferece serviços de qualidade inferior.

por Oliveira (2015), a situação da Copanor, que investe em regiões com serviços precários e deficitários usando recursos públicos, permitindo que as tarifas cobradas sejam baixas em comparação com o restante do Estado, é a mais controversa. Os fatores mencionados por Rocha & Salvetti (2017) reforçam essas contradições apresentadas no trabalho de Oliveira (2015). Outro entrevistado por Oliveira (2015) ainda destaca que a quantia de investimentos recebida pela Copanor pode ser semelhante ao dividendo recebido pelo Estado, mas ele reforça que isso não é uma regra, já que a quantidade de investimentos pode variar dependendo de políticas e de vários outros fatores que ainda são desconhecidos.

Entre 2007 e 2015, a Copanor acumulou prejuízos de R\$ 17,9 milhões e restringiu suas operações à região nordeste de Minas Gerais, sem expandir serviços para o norte do Estado, e em 2016, houve a interrupção dos repasses do FES para o financiamento dos investimentos. Mesmo quando ocorriam os repasses, eles eram insuficientes, com apenas 46% dos R\$ 1,2 bilhões previstos sendo executados. Isso levou ao descumprimento dos compromissos da Copanor, à priorização do abastecimento de água em detrimento do saneamento básico devido à urgência da necessidade da população, à renúncia de receita pela ampliação do atendimento e à continuidade do desequilíbrio financeiro da empresa (Estado de Minas Gerais, 2020). Diante da limitada expansão da cobertura de atendimento e baixa qualidade dos serviços, constata-se que o objetivo inicial de sustentabilidade econômico-financeira e fornecimento de serviços de qualidade a preços acessíveis não foi alcançado pela Copanor. A partir de 2016, o Governo do Estado de Minas Gerais decidiu que os investimentos na Copanor seriam financiados pelos lucros obtidos pela Copasa-MG. Aqui existe uma nova inflexão na estratégia da política de saneamento básico para as regiões norte e nordeste do Estado, adotando-se um novo instrumento, mas mantendo a lógica de não comprometer os resultados financeiros da Copasa-MG. Todavia, embora a Companhia possa oferecer tarifas baixas em algumas áreas devido a proposta de financiamento público à Copanor, ela não investe o suficiente na implantação e expansão dos sistemas em localidades pouco rentáveis (Oliveira, 2015). Com o término do convênio e dos repasses do FES, as condições para expansão e operação se deterioraram, obrigando a Copanor a depender exclusivamente de aportes de capital de sua controladora, a Copasa-MG (Estado de Minas Gerais, 2020).

Silva, Feitosa & Soares (2022) alegam que as CESBs conseguem garantir a universalização do acesso para as áreas menos desenvolvidas de cada estado, devido à sua condição de empresa estatal, uma vez que, na qualidade de empresas públicas, elas não teriam como objetivo principal o lucro. Todavia, como demonstrado, a estratégia empresarial da Copasa-MG, que influencia o desempenho operacional da Copanor, contradiz bastante essa

ideia. De acordo com Heller *et al.* (2014), a Copanor avançou pouco em direção aos seus objetivos entre 2007 e 2010. Em 2014, a empresa apresentava um baixo alcance de suas ações, estando presente em apenas 29,8% das localidades que eram alvo do projeto desde o início. Mesmo antes do advento da reforma no MLSB, já havia planos para a Copanor contratar, com o apoio técnico do BDMG, uma PPP para implementação, operação, gestão e manutenção dos SAE, além da instalação de módulos sanitários em 356 localidades da região norte de Minas Gerais, com um investimento total estimado de aproximadamente R\$ 732 milhões (Groppo *et al.*, 2018). Assim, diante dos resultados insatisfatórios da Copanor, algumas novas soluções foram buscadas. O entrevistado E01 do BDMG disse que:

[...] em 2012, já tinha um projeto de saneamento acontecendo aqui [e] uma discussão inicial ainda para fazer a análise da viabilidade econômica de fazer uma PPP para finalizar o que seria o que é hoje a Copanor. [...] A intenção era PPP com subsídio do investimento pelo Estado. Isso estava no modelo até foi o que parou porque veio justamente, quando veio o choque fiscal, né em 2015. Tudo parou porque, não pera aí, não tem dinheiro. Então vamos rever os projetos (E01).

Dentro dessa perspectiva, a lógica da financeirização impede a construção de novas capacidades estatais no âmbito da Copanor e, conseqüentemente, exige que o Estado busque um outro arranjo institucional, baseando-se em instrumentos de mercado para solucionar o problema e, com isso, as fronteiras entre o que é público e o que é privado vão se diluindo. A prestação de serviços por meio de uma PPP pela subsidiária da Copasa-MG já havia sido aventada dentre as propostas avaliadas no âmbito do “Projeto Vida no Vale”, mas, na época, a prestação direta dos SAE por uma subsidiária da Copasa-MG foi considerada a alternativa mais vantajosa dentre as propostas. Após alguns anos da criação da Copanor, com a contratação do BDMG, uma PPP voltou ser considerada como das soluções para a região, revelando que as decisões políticas têm oscilado entre um modelo de governança baseado em comando e controle e outro baseado em instrumentos de mercado, por meio da ampliação da participação privada no setor (Heller; Rezende; Cairncross, 2014; Britto; Rezende, 2017; Sousa, 2022). Esse estudo conduzido pelo BDMG, a pedido da Copasa-MG, como relatado o entrevistado E01 do BDMG, “concluiu [que a PPP] precisava de um volume muito grande de recurso, então o projeto foi paralisado” (E01). Isso se deve, em grande medida, como bem salientado pelo entrevistado E01, ao fato de que a entrega dos estudos “coincidiu com o problema fiscal do Estado” (E01).

Com a reforma do MLSB, surge a necessidade dos prestadores de serviços de saneamento básico comprovarem que possuem capacidade econômico-financeira para realizar

os investimentos necessários para promover a universalização dos serviços até 2033⁴². Assim, conforme Decisão ARSAE/GAB nº 096/2022/2022 da Arsae-MG, concluiu-se pela não comprovação da capacidade econômico-financeira da Copanor, tornando irregulares seus contratos de prestação de serviços celebrados com os municípios (Estado de Minas Gerais, 2022a). Nesse momento, a Semad já havia submetido sua proposta de regionalização à ALMG, mas ela ainda não havia sido aprovada, fato que será mais bem detalhado na sessão que trata do arranjo institucional regional. Assim, segundo o entrevistado E03 da Semad:

[...] nós fomos surpreendidos com a manifestação da Arsae que a Copanor ela não tinha viabilidade, suficiência econômica-financeira para universalizar. Tudo bom, é um problema da empresa, Copanor lá [...]. Mas a gente, dentro da visão política ali, de ações pública, é uma situação que nos chamou atenção, né? Porque o bloco do Jequitinhonha, né? Majoritariamente, cerca ali 40, 50%, o prestador é a Copanor, né? Então, uma vez que não tem essa comprovação da capacidade econômica-financeira, o contrato se torna irregular e vai entrar no momento ali de transição que o serviço volta para o titular. [...] E aí, a gente, entendendo que a gente está falando da região mais carente do estado de Minas Gerais, né? Que justamente ali precisa de alto investimento, não só financeiro, mas técnico também, né? A gente começou a estudar, é... A viabilidade de levar uma solução para esses municípios que seriam prejudicados em virtude aí da comprovação não econômica da Copanor (E03).

Assim, nesse momento, existiu um movimento no sentido de adequar a política para da região às novas exigências legais. A busca por soluções envolveu o resgate de alguns projetos e iniciativas que não avançaram no passado. Como relata o entrevistado E03 da Semad:

Outro fator que a gente avaliou a época, junto com BDMG e com a Arsae, era projetos já existentes em cada região, como, por exemplo, quando a gente trouxe o BDMG para conversa, a gente [se] deparou que já existia uma análise da viabilidade da Copanor, dos estudos lá no próprio Jequitinhonha. [...] O Bloco do Jequitinhonha é para a gente hoje é um bloco de referência, mesmo, porque a gente está falando da região mais carente do estado de Minas Gerais, né? Num primeiro momento, [...], quando a gente fez a viabilidade do Jequitinhonha, considerando só o Jequitinhonha, ele não daria viabilidade econômica-financeira. Nesse momento aí, a gente teve a necessidade de aglutinar ali, por exemplo, a região do Vale do Mucuri e a região ali [...] da bacia de São Mateus, são 3 ou 4 municípios, que aí você consegue ampliar o ganho de escala e trazer a viabilidade técnica, econômica e financeira. Daí vem os 96, né? Que aí quando, quando você pega ali municípios superavitários, como por exemplo, Teófilo Otoni, aquela região ali, você consegue garantir essa viabilidade técnica econômica (E03).

A fala do entrevistado demonstra que, mesmo durante os processos de mudança institucional em que existe um maior leque de possibilidades, as escolhas possíveis estão atreladas a decisões passadas, o que dialoga com as conclusões do trabalho de Pires & Gomide (2021), quando

⁴² Art. 10-B. Os contratos em vigor, incluídos aditivos e renovações, autorizados nos termos desta Lei, bem como aqueles provenientes de licitação para prestação ou concessão dos serviços públicos de saneamento básico, estarão condicionados à comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada, por recursos próprios ou por contratação de dívida, com vistas a viabilizar a universalização dos serviços na área licitada até 31 de dezembro de 2033, nos termos do § 2º do art. 11-B desta Lei (Brasil, 2020a).

dizem que a variabilidade das novas estruturas é limitada pelo contexto político-institucional no qual os mecanismos estão inseridos. Nesse momento, inicia-se uma articulação da Semad com outros órgãos do Estado de Minas Gerais e com o antigo MDR, como relatado pelo entrevistado E03 da Semad:

E aí, nesse momento, a gente começou [...] as tratativas com a Seinfra⁴³, com a Codemge⁴⁴, [o] estudo começou a rodar, né? E, conforme o estudo já ia rodando, foi o momento que o MDR, né? A gente submeteu a nota técnica para eles, falando do... Da contextualização do Estado de Minas Gerais, que a gente já tinha esse projeto piloto ali em andamento, né? Eles avaliaram todo o contexto e aí eles estabeleceram também o bloco de... Do Jequitinhonha. Com a portaria ministerial 3701 de 26 de dezembro de 2022 como o primeiro bloco de referência de saneamento, até a nível não só de Minas Gerais, mas a nível do país também, né? (E03).

Assim, devido à autorização prevista no MLSB⁴⁵ e à ausência de lei estadual em Minas Gerais instituindo as unidades regionais de saneamento básico⁴⁶, a criação do BRVJ se baseou em uma Nota Técnica do Estado de Minas Gerais (2021a), que conclui pela viabilidade econômico-financeira da proposta de regionalização para fins de cumprimento das metas de universalização até 2033, observada a composição da Unidade Regional de Abastecimento de Água e Esgoto

⁴³ A Secretaria de Infraestrutura e Mobilidade de Minas Gerais (Seinfra-MG) é responsável pelo planejamento, direção, execução, controle, regulação e avaliação das políticas setoriais estaduais relacionadas à infraestrutura de transportes, incluindo rodovias, ferrovias, aeroportos e hidrovias, terminais de transporte de passageiros e cargas, e a operacionalização dos transportes. Além disso, coordena as concessões e parcerias público-privadas sob sua alçada, oferece suporte a outros órgãos e entidades estaduais na gestão de contratos de concessões e parcerias, planeja e monitora obras públicas estaduais, promove o desenvolvimento da infraestrutura municipal e gere as estruturas esportivas estaduais (Estado de Minas Gerais, 2019b).

⁴⁴ A Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais (Codemge), criada em 2018 após a reestruturação da Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (Codemig), é uma entidade estatal, parte da Administração Pública Indireta de Minas Gerais, operando como uma sociedade por ações, com o Estado detendo 99,99% das ações e a Minas Gerais Participações (MGI) possuindo 0,01%. Sua finalidade é impulsionar o desenvolvimento econômico e social no estado, visando ser um agente de atração de investimentos privados. Valoriza uma gestão eficaz e transparente, responsabilidade social, colaboração orientada para resultados e inovação. A Codemge é a principal acionista da Codemig e, por meio dessa relação, participa da Sociedade em Conta de Participação (SCP) com a Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM) para a exploração do nióbio, herdadas da Codemig (Estado de Minas Gerais, 2024).

⁴⁵ Competência expressa para que a União estabeleça bloco de referência contida no § 7º, artigo 2º do Decreto nº 10.588, de 2020; no § 3º, artigo 52 da Lei nº 11.445, de 2020; e no artigo 15 da Lei nº 14.026, de 2020 (Brasil, 2022a).

⁴⁶ No que se refere às modalidades para prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico, a Lei nº 11.445, de 2020, e Decreto nº 10.588, de 2020, estabelecem: a) região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião: unidade instituída pelos Estados mediante lei complementar, de acordo com o § 3º do artigo 25 da Constituição Federal de 1988, composta de agrupamento de Municípios limítrofes e instituída nos termos da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole); b) unidade regional de saneamento básico: unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos; e c) bloco de referência: agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do § 3º do artigo 52 da Lei nº 11.445/2020 e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares (Brasil, 2022a).

(URAE) 19⁴⁷. Dos 96 municípios na região, a maioria deles é atendida pela Copanor, a qual enfrenta desafios econômico-financeiros e operacionais que dificultam a universalização dos SAE até 2033 (Brasil, 2022a).

Os contornos do legado histórico-institucional da política para os SAE do Vale do Jequitinhonha ganham forma a partir de uma série de decisões políticas passadas que buscaram uma solução viável e adequada ao contexto da região, mas que, primariamente, desde a abertura de capital da Copasa-MG, seguida pelo agravamento do quadro fiscal do Estado de Minas Gerais, tinham também como propósito atender aos interesses de atores diretamente impactados pela decisão, com destaque para os acionistas da Companhia. O envolvimento do BDMG na elaboração da proposta de regionalização do saneamento básico, que subsidiou a criação do BRVJ, reavivou a memória institucional do banco, já que, como relatado pelo entrevistado E01 do BDMG: “a equipe [...] do banco ela é pouco rotativa”. O entrevistado E01 do BDMG ainda relata que:

O bloco de referência, ele foi o primeiro, porque foi o que já estava pronto para ser modelado. Então na hora que a Semad [...] bate na porta do governo federal e fala: eu quero fazer modelagem, mas a assembleia ainda não voltou os meus blocos. Eles falam: não tem problema não, bora! [...] Mas se a gente levar mais cinco ou seis blocos, se fosse um desejo do Estado, eles iam determinar com outros blocos de referência, com certeza.

Da mesma forma, quando questionado se o trabalho feito pelo banco no passado influenciou de alguma forma a proposta de criação do BRVJ, o entrevistado E02 do BDMG diz que:

Subsidiaram sim, a parte principalmente do bloco da Copanor, né? Que aí se já tinha dados mais detalhados, ao passo que para as outras regiões do Estado as informações eram mais macro, né? Então, assim, o bloco... O bloco cresceu um pouco, né? Do que era antiga, anteriormente, mas... Mas sim, foram usadas algumas [...] Alguns subsídios desse trabalho anterior para definição daqui do... Principalmente do Bloco do Jequitinhonha, né? (E02).

Colocando em outras palavras, a criação do BRVJ é resultado de um processo de mudança institucional da política que havia sido idealizada para a Copanor, que incorpora à nova política soluções que agregam ao arranjo institucional capacidades estatais de diferentes órgãos do Estado.

No caso do BRVJ, as capacidades estatais do BDMG, desenvolvidas ao longo do seu legado histórico-institucional, podem contribuir para a construção de capacidades estatais no âmbito da Semad, mas isso depende do fortalecimento da capacidade técnico-administrativa do

⁴⁷ A criação do BRVJ se fundamentou na previsão do § 3º do artigo 52 da Lei nº 11.445/2020, haja vista que o Estado de Minas Gerais, até a data da publicação da Portaria nº 3.701, de 2022, não havia publicado a lei que institui o modelo de prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico no Estado (Brasil, 2022b).

órgão, principalmente considerando o que salientou o entrevistado E01 do BDMG, ao dizer que:

A gente [do BDMG] tem um insulamento burocrático muito grande. Você não tem gerente, nem ninguém que assina [que] vem de fora. É todo mundo da carreira e lá [na Semad] não, eles, justamente, como os salários são mais baixos, eles acabam usando os cargos gerenciais para atrair mais gente. Mesmo assim são cargos que pagam pouco, né? Então você tem uma rotatividade nas equipes muito grande (E01).

A partir das declarações do entrevistado, é possível aventar a hipótese de que a estrutura da Administração Pública estadual reflete um fenômeno similar ao que se observa na esfera federal, conforme analisado por Nunes (1997), ou seja, existem “ilhas de excelência” isoladas, compostas por entidades da administração indireta que são dotadas de maiores capacidades estatais, contrastando com outros órgãos da administração direta que apresentam muitas lacunas em suas capacidades estatais. O domínio da Semad de capacidades técnico-administrativas de caráter econômico-financeiro é fundamental, pois, como apresentado nas análises de Britto & Rezende (2017) e Sousa (2022), a financeirização das CESBs condicionou a execução das políticas de saneamento básico carreadas por elas. O insucesso da Copanor também possui relação com a falta de sustentabilidade econômico-financeira dos SAE. Isso é ainda mais relevante considerando que o banco, como pontuado pelos entrevistados, após entregar os estudos, já não possui mais nenhuma atribuição relacionada ao BRVJ. Embora o BDMG ainda possa ser acionado novamente caso necessário, a Semad, na qualidade de órgão central da iniciativa, precisa incorporar as capacidades estatais que são relevantes para fins de implementação do bloco de referência. Dentre estas, destacam-se aquelas que dizem respeito a capacidade do órgão de agregar ao seu conhecimento técnico sobre diretrizes ambientais, uma das suas áreas de domínio, como salientado por E01 do BDMG, a percepção da necessidade de equacionar os interesses políticos e econômicos dos agentes para assegurar a sustentabilidade financeira da prestação dos SAE, algo que parece estar mais concentrado no âmbito do BDMG. O levantamento feito por Rocha & Salvetti (2017) indica que, apesar dos esforços da Copanor, a empresa não possui sustentabilidade financeira e isso coloca em risco o seu modelo de negócios. Nessa mesma linha, a construção dos blocos regionais, em especial do BRVJ, observando preceitos econômico-financeiros, indica que a sustentabilidade econômica dos SAE é uma condição necessária para a adequada prestação dos serviços na região, sendo este, inclusive, um dos preceitos legais introduzidos pela reforma.

2.2. ARRANJO INSTITUCIONAL

2.2.1. Nacional

A análise da estrutura federativa brasileira e sua relação com a implementação de políticas públicas, especialmente no âmbito das políticas de saneamento básico para prestação dos SAE, requer uma compreensão dos arranjos institucionais que são estabelecidos para promover a cooperação e coordenação entre diferentes entes e organizações estatais, os quais estabelecem relações entre si, atuando de acordo com suas finalidades institucionais (Lotta; Vaz, 2015). A análise do arranjo institucional do BRVJ alinha-se com a proposta de Pereira, Mertens & Abers (2023), que também se coaduna com a proposta de Gomide & Pires (2014; 2016; 2021), Oliveira & Lotta (2017) e Bonamino *et al.* (2019), ou seja, ela busca identificar quais são as organizações, que, por meio de uma atuação interrelacionada em torno de um objetivo comum, integram o arranjo institucional para implementação da política, uma das principais etapas, como ressaltado por Pressman & Wildavsky (1984), do ciclo de políticas (*policy cycle*) sistematizado por Lasswell (1956). Essa abordagem é relevante pois, como a competência para as políticas de saneamento básico é compartilhada entre os três entes da federação, a atuação do Governo Federal neste processo, por meio de suas organizações e instrumentos, é pautada não apenas pelo estabelecimento de leis e regulamentos de abrangência nacional, que moldam a atuação dos entes subnacionais, mas também pela sua atuação na mediação dos conflitos interfederativos.

Conforme explicado por Pierson (2000), decisões políticas anteriores limitam as opções disponíveis para mudanças futuras. Exemplo disso é que a Lei Federal nº 14.026, de 2020, incorporou na sua redação interpretações constitucionais acerca da titularidade dos serviços em consonância com a decisão do STF no julgamento da ADIn nº 1842. Antes dessa decisão, os municípios já eram reconhecidos como titulares dos serviços de saneamento básico com base no artigo 30, inciso V, da Constituição Federal de 1988⁴⁸, que lhes atribui a competência para organizar e prestar os serviços de interesse local. Todavia, esse entendimento era aplicável apenas quando a organização da prestação dos serviços se restringe aos limites municipais. O conflito interfederativo, no caso dos serviços de saneamento básico, emergia quando a prestação dos serviços extrapolava esses limites, já que o artigo 23, IX, da Constituição Federal de 1988⁴⁹

⁴⁸ Art. 30. Compete aos Municípios: [...] V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; (Brasil, 1988).

⁴⁹ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (Brasil, 1988).

estabelece que a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico são uma competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A Lei Federal nº 11.445, de 2007, não foi suficiente para mediar esse conflito, deixando em aberto uma lacuna jurídica na interpretação das “regras do jogo” que orientam as políticas de saneamento básico.

Como a titularidade dos serviços de saneamento básico não estava claramente definida em lei, dependendo do arranjo institucional proposto para a política pública, as diferentes possibilidades de interpretação fomentavam conflitos entre os entes federativos, principalmente entre os municípios e o seu respectivo estado. Em 2013, o STF reconheceu que, quando predomina o interesse local, a competência para prestação dos SAE é dos municípios, entretanto, não existe impedimento para que os estados assumam a responsabilidade compartilhada com os municípios em regiões metropolitanas, microrregiões ou aglomerações urbanas, pois, nesses casos, predomina o interesse comum. O STF entendeu, portanto, que a autonomia municipal, que inclui a autoadministração e o autogoverno, não se choca com a necessidade de integração regional para a gestão associada de serviços que transcendem os limites municipais. Assim percebe-se que, embora o STF não esteja diretamente envolvido nas decisões ordinárias a respeito das políticas de saneamento básico, ele é um ator nacional importante na reconfiguração dos arranjos institucionais, uma vez que suas decisões produzem efeitos não apenas jurídicos, mas também práticos acerca das definições de como os arranjos institucionais podem se organizar em todas as esferas da federação. Com essa decisão do STF, incorporada ao MLSB, se pacificou o entendimento de que, para atender ao interesse comum, a integração dos serviços de saneamento básico entre municípios pode ser voluntária, por meio de consórcios públicos ou convênios, ou até mesmo obrigatória, se alguma lei complementar estadual criar aglomerações urbanas (Brasil, 1988; 2007; 2013). Isso porque a Constituição Federal de 1988 permite a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões para o gerenciamento de funções públicas de interesse comum. A instituição dessas regiões, por lei complementar estadual, faz com que os estados possam compartilhar a titularidade dos serviços com os municípios, que, nesse caso, estariam obrigatoriamente integrados.

O julgamento da referida ADIn pelo STF trouxe alguns esclarecimentos, mas ainda havia lacunas a serem preenchidas. O Estatuto da Metrópole, regulamentado pela Lei Federal nº 13.089, de 2015, introduziu alguns dos instrumentos jurídicos necessários para a organização de funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Mesmo com os avanços na institucionalidade da organização dos serviços de interesse comum trazidos pelo Estatuto da Metrópole, ainda havia limitações, pois tanto as regiões metropolitanas

quanto as aglomerações urbanas só poderiam agrupar municípios limítrofes. Essa limitação foi superada com a Lei Federal nº 14.026, de 2020, que também alterou alguns trechos do Estatuto da Metrópole, expandindo a abrangência do instrumento para contemplar também as unidades regionais de saneamento básico, o que possibilita a gestão associada dos serviços pelo agrupamento de municípios não necessariamente limítrofes. A integração entre estados e municípios para prestação dos serviços de saneamento básico visa a eficiência no planejamento e na execução da política para assegurar a saúde pública e viabilizar economicamente a prestação dos SAE em municípios com menos recursos, sem comprometer a autonomia municipal, que, como pontuado pelo STF, é preservada, mesmo dentro do contexto de gestão associada compulsória (Brasil, 2013). Ainda assim, a questão da titularidade municipal continua sendo entendida por alguns gestores públicos como um desafio para a prestação regionalizada dos serviços, mesmo quando há interveniência dos estados, pois, como citado pelo entrevistado E01 do BDMG:

[...] se [você] coloca na mão do Estado a possibilidade dele apoiar e formar as regiões, mas o titular ainda é o município, então você... Se você faz uma atuação mais de *enforcement* com a lógica da lei complementar [você] pode ter problemas políticos muito sérios. Você está entrando numa titularidade que é associada. Se tivesse lá, no caso, mudado a constituição e falado: não, é uma lógica do Estado, porque o que faz sentido que é a região, não é o município A, B e C, você teria muito mais liberdade de fazer essas políticas regionais (E01).

Mesmo sendo uma questão considerada pelo entrevistado como um desafio para a gestão estadual dos serviços de saneamento básico, a titularidade municipal é uma diretriz que condiciona a conformação do arranjo institucional, em linha com a interpretação constitucional firmada pelo STF e que foi incorporada à Lei Federal nº 14.026, de 2020. Tanto que outro entrevistado, o E03 da Semad também disse que:

A gente discutiu qual que seria o melhor arranjo, a âmbito estadual, para gente propor os blocos de saneamento, né? E aí a gente tem sempre um princípio de garantir que a titularidade do serviço de saneamento ela é do município, né? A Semad hoje, na época, a gente trabalhava política pública e promoveu uma ação que lá na frente o titular ele pudesse aderir ou não, porque a decisão é dele, decisão final, artigo 8, 9, lá, da 11.445, a titularidade do município. Ele que determina de como é que a gente faz. De como é... Como é que deve ser feito (E03).

Nessa ordem de ideias, o Estado, por intermédio da Semad, agora atua como coordenador da política junto aos municípios, desenvolvendo um arranjo institucional que possibilite a construção de consensos e integração dos seus interesses a fim de organizar a prestação dos serviços em âmbito regional, mas a aderência deles ao arranjo institucional é voluntária.

Embora a questão da titularidade tenha sido parcialmente equacionada com o Planasa, o conflito reemergiu e ganhou novos contornos com a sua extinção. A reforma do MLSB tratou

de assegurar a titularidade municipal, mas ela também reforçou o papel dos estados nos arranjos institucionais de prestação regionalizada dos serviços, o que também pode ser uma nova fonte de conflitos entre estados e municípios. A reforma no MLSB incentiva a regionalização dos SAE e amplia a concorrência para permitir a ampliação da participação do setor privado, atuando para reduzir a participação das CESBs nesse mercado. Esses dois instrumentos de política induzem uma reconfiguração dos arranjos institucionais, exigindo dos entes federativos, em especial dos estados, capacidades estatais para desenvolver e implementar o modelo de prestação regionalizada e mediar conflitos interfederativos emergentes. Desse modo, com a reforma do MLSB, a questão da titularidade está sendo equacionada no âmbito de cada arranjo institucional, ou seja, agora os conflitos emergem do processo de implementação da política.

Um ambiente institucional favorável à gestão associada de serviços públicos representa uma estratégia adequada para se promover a cooperação e coordenação federativa, mas a mera possibilidade jurídica não é suficiente para concretizar plenamente o federalismo cooperativo no Brasil, indicando que são necessárias ações complementares para efetivar as iniciativas de colaboração intergovernamental de acordo com os preceitos da Constituição Federal de 1988. Para tanto, os estados deverão considerar, de forma mais detida, o uso de outros instrumentos que permitam e estimulem a adoção voluntária dos municípios às políticas interfederativas (Cunha, 2004; Linck; Ianoni, 2022). Historicamente, a principal fonte de conflitos em torno das políticas de saneamento básico é exatamente a questão do exercício da titularidade, tendo sido, por muito tempo, objeto de disputas na esfera legislativa. Como ressaltado por Aversa & Oliveira (2021), em linha com os trabalhos de Rezende & Heller (2008), Costa & Ribeiro (2013) e Heller *et al.* (2011), as disputas pela titularidade dos serviços e as tentativas de abertura do setor à iniciativa privada dificultaram a criação de consenso para tramitação dos projetos de lei no Congresso Nacional (CN), um outro ator nacional bastante importante do arranjo institucional do BRVJ. O CN, composto pela Câmara dos Deputados (CD) e pelo Senado Federal (SF), possui uma atuação nas políticas de saneamento básico que abrange não apenas a criação das leis que estabelecem o quadro legal para as políticas setoriais, mas também influencia a alocação de recursos orçamentários federais, desempenhando um papel fundamental na moldura institucional das políticas de saneamento básico no Brasil. Apesar disso, até 2006, o CN não ocupava seu papel dentro daquilo que Aversa & Oliveira (2021) chamam do “vazio institucional” que havia nas políticas de saneamento básico.

Em 2006, uma comissão mista do CN apresentou o PL nº 7.361, de 2006, dando início às discussões legislativas que resultariam na aprovação da Lei Federal nº 11.445, de 2007. O

CN, portanto, foi placo para formação de consensos amplos, dentro daquilo que era possível naquele momento, dado o contexto político e a correlação de forças envolvendo os parlamentares e o Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), eleito pelo PT, viabilizando, na sequência, a elaboração do Plansab. Segundo May (1986), cada proposta de política deve ser avaliada não apenas por seus méritos, mas também pelas suas implicações na dinâmica política de governo. Apesar de ter sido um marco importante na política de saneamento básico, não foram introduzidas rupturas significativas com a institucionalidade estabelecida pelo Planasa (Murtha, 2016), o que evidencia que as políticas de saneamento básico no Brasil são bastante influenciadas pela conjuntura da macropolítica (*politics*). Mesmo assim, o CN, além de ter mediado as mudanças promovidas no setor pelo MLSB de 2007, também teve um papel determinante no jogo político entre os anos de 2015 e 2018, habilitando, com o *impeachment* da Presidente Dilma Rouseff (2012-2016), a ascensão de uma nova coalizão de poder com o Governo do Presidente Michel Temer (2016-2018), que abriu os caminhos para alterações nos rumos das políticas de saneamento básico, aproximando-as da lógica e dos interesses do mercado (Sousa, 2022), representados por organizações que congregam algumas empresas privadas prestadoras dos serviços de saneamento básico.

Como é típico de sistemas políticos democráticos, a mudança institucional em políticas setoriais – e não é diferente no caso do saneamento – depende da interação do Poder Executivo, que, no âmbito federal, é chefiado pelo Presidente da República, com o Poder Legislativo, que, no âmbito federal, é representado pelo CN. Desse modo, além do CN, a Presidência da República também é um importante ator do arranjo institucional do BRVJ, ainda que o papel do Poder Executivo Federal também compreenda outros órgãos com diferentes graus de autonomia em relação ao Presidente da República. É dentro dessa perspectiva que a *politics* se relaciona com a *policy*, como defendido por May (1986) e Schubert (1991 *apud* Frey). A complexidade das políticas públicas de saneamento básico no Brasil é reflexo do desafio de se estabelecer uma comunicação, articulação e coordenação entre os diversos atores para promover maior coerência e complementaridade das ações, o que não se restringe a dimensão da *policy*, mas que também depende da *politics* (May, 1986; Lotta; Vaz, 2015; Abers; Keck, 2017). Este desafio é amplificado pela dinâmica federativa do país, que exige uma coordenação vertical e considera a subsidiariedade e as formas como essas relações se estabelecem durante o processo de política pública (Lotta; Favareto, 2018; Jaccoud, 2020).

A Presidência da República teve um papel preponderante na aprovação das Leis Federais nº 11.445, de 2007, e nº 14.026, de 2020. Essa trajetória legislativa, que culminou nas alterações no MLSB no Brasil, foi marcada por várias iniciativas, debates e reedições de

medidas provisórias e projetos de lei. Dentro dessa perspectiva, em 2018, durante o governo do Presidente Michel Temer, coube à Presidência da República editar a MP nº 844, em um contexto político marcado por instabilidade e desafios econômicos, buscando, por meio dela, atrair mais investimentos privados para ampliar a cobertura dos SAE, alinhando-se com algumas ideias defendidas por alguns atores do mercado. A MP enfrentou resistências de alguns atores com mandatos políticos, como parlamentares, e da sociedade civil, os quais saíam que a ampliação da participação do setor privado poderia mercantilizar serviços públicos essenciais, afetando a acessibilidade daquela parcela da população que é mais vulnerável. No CN, a falta de consenso e as objeções de diferentes atores políticos e sociais resultaram na expiração do prazo da MP sem que ela tivesse sido aprovada, refletindo as complexidades e tensões inerentes aos conflitos para reformulação das políticas de saneamento básico. Após perder sua validade, no mesmo ano, foi editada uma nova MP, a nº 868, que surgiu em um contexto político marcado pela continuidade dos debates iniciados pela MP nº 844, de 2018. A MP nº 868, de 2018, também perdeu sua validade, evidenciando as dificuldades enfrentadas pela Presidência da República para chegar a um consenso com os parlamentares, uma vez que o Governo do Presidente Michel Temer não conseguiu avançar em suas negociações com o CN.

Em meados de 2019, já no Governo do Presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), houve a proposição do PL nº 3.261 pelo SF, de iniciativa do Senador Tasso Jereissati, do PSDB, e do PL nº 4.162, de iniciativa do Poder Executivo. Ambos os projetos se baseavam no conteúdo das MPs nº 844 e 868, de 2018, do Governo do Presidente Michel Temer, com pequenas diferenças, e visavam alterar o MLSB para permitir uma maior participação da iniciativa privada nas políticas de saneamento básico, exigindo a realização de licitações para novas contratações como forma de ampliar a concorrência entre as CESBs e empresas privadas. O PL nº 3.261, de 2019, encontrava-se em um estágio mais avançado de tramitação, já tendo sido aprovado pelo SF, mas, durante a votação na CD, ele foi substituído pelo PL nº 4.162, de 2019. Esta substituição resultou em um prolongamento do processo legislativo, pois o PL nº 3.261, de 2019, se aprovado, seguiria diretamente para o SF em caráter terminativo, enquanto o PL nº 4.162, de 2019, ainda teria que retornar ao SF para uma nova apreciação. O projeto do Poder Executivo seguiu o trâmite legislativo e, em 19 de dezembro de 2019, foi aprovado pelo SF. Após alguns vetos da Presidência da República, mantidos pelo CN, a Lei Federal nº 14.026, de 2020, foi aprovada. Apesar da aparente concorrência entre os dois projetos durante a tramitação, não houve um grande embate entre a Presidência da República e o CN em torno das finalidades das alterações legislativas (Sousa, 2022), possibilitando a construção de consensos. Essa conjuntura política, diversa daquela em que havia maiores resistências como se observou

durante a tramitação da Lei Federal nº 11.445, de 2007, e das MPs do governo do Presidente Michel Temer, sugere que as eleições de 2018 alteraram, em alguma medida, a coalizão de forças que existia entre a Presidência da República e o CN em torno das política de saneamento básico. Essa ruptura é singular, pois, como salientado por Costa & Sousa (2013) e Almeida *et al.* (2016), até então, o equilíbrio de poder que havia nesse campo de política pública e a fragilidade do governo federal para implementar mecanismos de coordenação dificultava a aprovação de inovações legislativas que pudessem afetar principalmente os interesses das CESBs, as quais, historicamente, dominavam essa área de política pública, dificultando a estabilização das relações sociais e interfederativas.

Além da articulação política com o CN, a Presidência da República também tem como atribuição expedir os decretos regulamentares. No que diz respeito às políticas de saneamento básico, o primeiro deles foi o Decreto Federal nº 10.588, de 2020, que regulamentou o apoio técnico e financeiro, conforme o artigo 13 da Lei Federal nº 14.026, de 2020, estabelecendo condições para a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos que utilizam recursos da União ou são gerenciados por órgãos ou entidades federais, conforme estabelecido no artigo 50 da Lei Federal nº 11.445, de 2007. Essas condições incluem a necessidade de atingir índices mínimos de desempenho, eficiência e eficácia na prestação dos serviços, a operação adequada e manutenção de empreendimentos financiados anteriormente, a adesão a normas de referência para regulação, a redução das perdas de água na distribuição, e o fornecimento de informações atualizadas ao Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA). Além disso, exigiu-se a regularidade das operações a serem financiadas, a implementação de uma estrutura de prestação regionalizada de serviços, a constituição de uma entidade de governança, e a adesão à estrutura de governança regionalizada por parte dos titulares dos serviços de saneamento básico. O decreto também definiu inicialmente o prazo de 15 de julho de 2021 para que estados e municípios se organizassem na formação de blocos ou unidades regionais de saneamento básico, visando à geração de ganhos de escala e garantia da universalização e viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços. Na ausência de definição estadual dentro do prazo estipulado, o Poder Executivo federal, a partir de deliberação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB)⁵⁰, poderia estabelecer blocos de referência para prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico (Brasil,

⁵⁰ O CISB é um órgão colegiado composto por representantes de várias pastas ministeriais do governo brasileiro, refletindo a natureza multidisciplinar e intersetorial das questões de saneamento básico. Presidido pelo Ministro de Estado das Cidades, o comitê inclui os Ministros da Casa Civil da Presidência da República, do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, da Fazenda, da Integração e do Desenvolvimento Regional, do Meio Ambiente e Mudança do Clima, do Planejamento e Orçamento, da Saúde e do Turismo (Brasil, 2023f).

2007a; 2020a; 2020c). Esse decreto constitui um instrumento que permite a consolidação do arranjo institucional, na medida em que prevê a possibilidade de intervenção federal para equacionar os conflitos entre estado e municípios. Desse modo, a União atua como última instância decisória, arbitrando a organização da prestação regionalizada dos serviços, mesmo quando não for possível construir os consensos nas esferas políticas subnacionais.

Já o Decreto Federal nº 10.710, de 2021, estabeleceu procedimentos para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços, aplicáveis aos contratos de programa e contratos de concessão, com metas de universalização a serem atingidas até o final de 2033. Esse decreto tem o condão de enfraquecer a posição de centralidade das CESBs no novo arranjo institucional, pois, diante da incapacidade de comprovar que possui capacidade de realizar os investimentos, existe a necessidade de substituir a CESB por um outro prestador de serviço, selecionado por meio de licitação. Desse modo, a Presidência da República, por meio de decretos, intervem nos conflitos acerca da titularidade e nas relações dos entes subnacionais com os prestadores de serviço, possibilitando a reconfiguração dos arranjos institucionais. O prazo para que os prestadores de serviço apresentassem a documentação comprobatória encerrou-se em dezembro de 2021, mas esse prazo foi revisado pelo Decreto Federal nº 11.466, de 2023, estendido até 31 de dezembro de 2023. Esse decreto foi revogado e substituído pelo Decreto Federal nº 11.598, de 2023, mas sem alterar o prazo previsto no decreto anterior. O Decreto Federal nº 10.588, de 2020, que trata da prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico e do apoio técnico e financeiro da União, foi alterado pelo Decreto Federal nº 11.467, de 2023, que também foi revogado e substituído pelo Decreto Federal nº 11.599, de 2023 (Brasil, 2020c; 2021b; 2023b; 2023c; 2023d; 2023e). Esta regulamentação federal incluiu novas modalidades de gestão associada, como convênios de cooperação ou consórcios públicos, desde que haja um estudo contratado para a definição do modelo de prestação regionalizada, contribuindo para a reconfiguração territorial dos arranjos institucionais. Além disso, o prazo inicial para que estados e municípios definam o modelo de prestação regionalizada dos serviços de saneamento que era até 31 de março de 2024 foi prorrogado até 31 de dezembro de 2025 (Brasil, 2023e).

Apesar da importância dos decretos federais como instrumento de arbitramento de conflitos que ocorrem na esfera dos entes subnacionais, a dinâmica do processo político da regulamentação da Lei Federal nº 14.026, de 2020, demonstra que, mesmo após a reforma no MLSB, ainda estão presentes alguns conflitos no setor. Esse instrumento, que permite a Presidência da República especificar alguns aspectos da política nacional de saneamento básico, também foi objeto de algumas disputas na arena política ao longo de 2023, ou seja, no

primeiro ano do terceiro mandato do governo do Presidente Lula. O novo governo, ao assumir, tratou de revogar os decretos editados durante o mandato do Presidente Jair Bolsonaro, adequando-os as suas orientações políticas, editando os Decretos Federais nº 11.466, de 2023, e 11.467, de 2023. Isso, contudo, despertou uma reação da CD, que propôs o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 98, de 2023, de iniciativa do Deputado Federal Evair Vieira de Melo do Progressistas (PP) do Espírito Santo, com o objetivo de suspender trechos dos decretos. O PDL seguiu para o SF, mas, antes de ser votado, o governo e a oposição chegaram a um entendimento, resultando na publicação dos Decretos Federais nº 11.598, de 2023, e 11.599, de 2023, que revogou os Decretos Federais nº 11.466, de 2023, e 11.467, de 2023. Os pontos de controvérsia foram o procedimento para comprovação da capacidade econômico-financeira e a possibilidade de prestação dos serviços de saneamento básico por meio de empresas estatais em estruturas regionalizadas (Brasil, 2023j; 2023l). Aqui, mais uma vez, se vê que a *politics* se relaciona com a *policy*, pois esses dois aspectos permanecem sendo os principais elementos que suscitam controvérsias entre as CESBs e os grupos ligados aos interesses de mercado.

O CISB, que é um órgão colegiado, antes presidido pelo MDR e, a partir do novo governo do Presidente Lula (2023-2026), passou ao Ministério das Cidades, foi regulamentado pelo Decreto Federal nº 10.430, de 2020, tendo como objetivo implementar a política federal de saneamento básico e coordenar a atuação dos órgãos federais na alocação de recursos para o setor. A composição variada do órgão, que inclui diversos ministérios, assegura uma abordagem integrada nas políticas de saneamento básico no âmbito federal, abrangendo aspectos econômicos, ambientais, de saúde pública, desenvolvimento regional e turismo (Brasil, 2020d; 2022b). Esta multiplicidade de órgãos que o integram esta instância de governança setorial tende a facilitar a coordenação e harmonização entre diferentes setores governamentais, mas seu funcionamento, pelo menos até 2022, como pontuado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), ainda parece ser deficiente (Brasil, 2022c). Dentre suas competências, se destaca, no que diz respeito ao objetivo deste trabalho, aquela prevista no artigo 2º, VII, do Decreto Federal nº 10.430, de 2020, que é a de estabelecer os blocos de referência para a prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico (Brasil, 2020d). Diante da reprovação da capacidade econômico-financeira da Copanor e das características dos municípios que ela opera, passou-se a avaliar a questão da viabilidade dos municípios do Vale do Jequitinhonha de alcançar a universalização do saneamento básico até 2033. A Nota Técnica – URAE 19, elaborada pela Semad, propõe a criação da URAE 19, abrangendo os municípios da região (Estado de Minas Gerais, 2022a). Esta URAE incluiria 96 municípios, com uma população estimada de 1.404.736 habitantes, e prevê investimentos totais de R\$ 948,7 milhões, além de custos operacionais de

R\$ 212,2 milhões (Brasil, 2022a). A viabilidade econômico-financeira da URAE 19 foi confirmada pela Nota Técnica da Semad, considerando premissas como alavancagem de 60%, taxa de juros anual de 5%, carência de 48 meses, amortização em 192 meses e uma Taxa Interna de Retorno (TIR) de 8,62% (Estado de Minas Gerais, 2022a). Com base nessas análises e na ausência de legislação estadual sobre a instituição de blocos ou unidades regionais de saneamento básico, foram apresentadas minutas de Resolução CISB e Portaria para viabilizar a instituição do BRVJ, conforme as competências expressas no Decreto Federal nº 10.588 de 2020 e nas Leis nºs 11.445, de 2007, e 14.026, de 2020 (Brasil, 2007a; 2020a; 2020c; 2022a).

O CISB, em Reunião Ordinária realizada em 12 de dezembro de 2022, considerando os impactos no cronograma de universalização dos serviços de saneamento básico e a possibilidade de criação de blocos de referência, expediu a Resolução nº 2, de 2020, criando o BRVJ, destinado à prestação regionalizada dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário abrangendo os municípios especificados no Anexo I da resolução⁵¹ (Brasil, 2020d; 2022b). A Resolução CISB e a Portaria afetam principalmente os 96 municípios localizados na área do BRVJ. Além disso, essa regulamentação impacta os prestadores de serviços de saneamento básico, incluindo a Copanor, a Copasa-MG e, em alguns casos em que se verifica a presença de Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE), os prestadores municipais, bem como sobre órgãos e entidades da Administração Pública em todos os níveis governamentais que atuam na política de saneamento básico na região. Também serão afetadas as agências reguladoras e fiscalizadoras subnacionais responsáveis pela regulação dos serviços de saneamento básico (Brasil, 2022b; 2022d). A criação do BRVJ pelo CISB se deu já ao final do Governo do Presidente Jair Bolsonaro, fundamentada na competência expressa da União para estabelecer blocos de referência, conforme delineado no § 7º do artigo 2º do Decreto Federal nº 10.588, de 2020, no § 3º do artigo 52 da Lei Federal nº 11.445, de 2007, e no artigo 15 da Lei Federal nº 14.026, de 2020 (Brasil, 2007a; 2020c; 2022a). O Parecer de mérito nº

⁵¹ Água Boa; Águas Formosas; Almenara; Angelândia; Araçuaí; Aricanduva; Ataléia; Bandeira; Berilo; Bertópolis; Bocaiúva; Botumirim; Cachoeira de Pajeú; Capelinha; Caraí; Carbonita; Carlos Chagas; Catuji; Central de Minas; Chapada do Norte; Comercinho; Coronel Murta; Couto de Magalhães de Minas; Crisólita; Cristália; Diamantina; Divisópolis; Felício dos Santos; Felisburgo; Francisco Badaró; Frei Gaspar; Fronteira dos Vales; Fruta de Leite; Grão Mogol; Itabirinha; Itacambira; Itaipé; Itamarandiba; Itaobim; Itinga; Jacinto; Jenipapo de Minas; Jequitinhonha; Joáima; Jordânia; José Gonçalves de Minas; Josenópolis; Ladainha; Leme do Prado; Machacalis; Malacacheta; Mantena; Mata Verde; Medina; Mendes Pimentel; Minas Novas; Monte Formoso; Nanuque; Nova Belém; Nova Módica; Novo Cruzeiro; Novo Oriente de Minas; Novorizonte; Olhos d'Água; Ouro Verde de Minas; Padre Carvalho; Padre Paraíso; Palmópolis; Pavão; Pedra Azul; Pescador; Ponto dos Volantes; Poté; Rio do Prado; Rubelita; Rubim; Salinas; Salto da Divisa; Santa Cruz de Salinas; Santa Helena de Minas; Santa Maria do Salto; Santo Antônio do Jacinto; São Félix de Minas; São Gonçalo do Rio Preto; São João do Manteninha; São José do Divino; Senador Modestino Gonçalves; Serra dos Aimorés; Serro; Setubinha; Taiobeiras; Teófilo Otoni; Turmalina; Umburatiba; Veredinha; Virgem da Lapa (Brasil, 2022d).

6/2022/CGML/DCOT/SNS, do então MDR, aponta que a Copanor teve sua capacidade econômico-financeira reprovada, conforme a Decisão ARSAE-MG/GAB nº 096/2022 da Arsa-MG (Brasil, 2022a). A entidade reguladora concluiu, por unanimidade, que a Copanor não conseguiu comprovar que possui capacidade econômico-financeira para fazer os investimentos necessários (Estado de Minas Gerais, 2022a). Esta situação implica desafios para a empresa no que tange à adesão aos novos requerimentos estabelecidos pelo MLSB e à participação em futuros financiamentos e investimentos públicos na área de saneamento básico. A criação do bloco de referência, portanto, foi motivada pelo cenário deficitário na cobertura dos SAE na região, e pela reprovação da capacidade econômico-financeira da Copanor, cujos contratos estão em situação irregular e não podem ser prorrogados ou adaptados para incorporar as metas de universalização previstas no MLSB (Brasil, 2022a). Com isso, os municípios, que anteriormente delegaram a prestação de serviços à Copanor, agora são obrigados a seguir um cronograma de transição para contratos regulares, respeitando o princípio de regionalização estipulado pelo MLSB.

A Lei Federal nº 14.026, de 2020, também alterou a Lei Federal nº 9.984, de 2000, introduzindo a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) no arranjo institucional das políticas de saneamento (Brasil, 2000; 2020a). Em busca de uma maior uniformidade regulatória, essa nova entidade reguladora federal reflete a tentativa de harmonizar e centralizar as normas regulatórias a nível nacional (Guerra; Vêras, 2021). Este movimento é um exemplo de mudança institucional, buscando superar fragmentações normativas e promover um ambiente mais estável e previsível para o setor, que seria fundamental para reduzir as discrepâncias em termos de práticas regulatórias entre diferentes regiões do país, estabelecendo padrões mínimos de qualidade e eficiência no fornecimento de serviços de saneamento. A atribuição concedida à ANA para editar as então denominadas Normas de Referência (NR) e supervisionar a regulação do setor de saneamento básico destina-se a reduzir as heterogeneidades regulatórias e aumentar a segurança jurídica⁵², tornando o ambiente regulatório mais favorável à realização de investimentos privados. Dentre as responsabilidades da ANA, destacam-se o desenvolvimento das supramencionadas NRs e a capacitação das Entidades Reguladoras Infranacionais (ERI) (Brasil, 2020a), que inclui 89 entidades, distribuídas entre órgãos municipais, intermunicipais e estaduais (Brasil, 2023g).

⁵² A segurança jurídica é um componente crucial para atrair investimentos, tanto nacionais quanto estrangeiros, para o setor de saneamento básico. A lei busca criar um ambiente mais propício para a entrada de novos atores, aumentando a competitividade e, por consequência, a eficiência do setor. Esse aspecto está alinhado com a noção de que as instituições econômicas e legais desempenham um papel fundamental no desenvolvimento econômico.

Este novo arranjo institucional busca enfrentar alguns dos desafios pré-existentes, como a falta de padronização regulatória e os altos custos de transação enfrentados pelos prestadores de serviços públicos e privados. Estes prestadores, anteriormente, eram submetidos a diferentes regras regulatórias em localidades diversas, o que gerava a necessidade de adaptação a normativas potencialmente distintas para a prestação de um mesmo serviço. Conforme o prazo estabelecido no Decreto Federal nº 10.710, de 2021, os prestadores de serviço deveriam apresentar a documentação comprobatória até dezembro de 2021 e a ANA publicou os resultados das análises em abril de 2022 (Brasil, 2021b; Brasil, 2022a). Posteriormente esse prazo foi revisto pelo Decreto Federal nº 10.466, de 2023, que o estendeu até dezembro de 2023. Esse decreto foi revogado e atualizado pelo Decreto Federal nº 10.598, de 2023, mas sem alterar o prazo (Brasil, 2023h; 2023i). Diante desse panorama, é importante notar que, se antes a disputa pelo controle das políticas de saneamento básico envolvia apenas entes federativos, agora também envolve as entidades reguladoras e empresas privadas, que assumem sua parcela de envolvimento na execução da política.

Por fim, dentre os órgãos federais que integram o arranjo institucional, há ainda os órgãos de controle, com destaque para o Ministério Público Federal (MPF) e o TCU. O MPF tem como uma de suas funções primordiais a fiscalização do cumprimento das leis federais. No contexto da Lei Federal nº 14.026, de 2020, isso significa assegurar que os padrões e as diretrizes estabelecidos para a universalização dos serviços de saneamento básico sejam respeitados. Isso inclui a observância das normas relativas à competitividade, à eficiência e aos direitos dos usuários dos serviços de saneamento básico. O MPF atua na defesa dos direitos coletivos, um aspecto fundamental em políticas de saneamento básico, que impactam diretamente a saúde pública e o meio ambiente. Neste sentido, o MPF pode intervir em casos em que os direitos à saúde, ao meio ambiente equilibrado e ao saneamento básico, entendidos como um direito social, estão em risco (Brasil, 2023c). O MPF também desempenha um papel na articulação entre diferentes entes federativos e órgãos envolvidos na implementação do MLSB. Esta atuação é crucial para superar desafios institucionais e operacionais que podem surgir devido à complexidade e ao caráter intergovernamental das políticas de saneamento básico. O neoinstitucionalismo histórico ressalta a importância das adaptações e mudanças nas estruturas institucionais ao longo do tempo e o MPF, através de sua atuação, pode impulsionar essas mudanças nas práticas institucionais das políticas de saneamento básico.

A atuação desse órgão de controle no arranjo institucional nacional ficou evidenciada pela sua atuação no julgamento das ADIs nº 6.492, 6.536, 6.583 e 6.882 perante o STF, que questionavam a constitucionalidade da Lei Federal nº 14.026, de 2020. Após um julgamento de

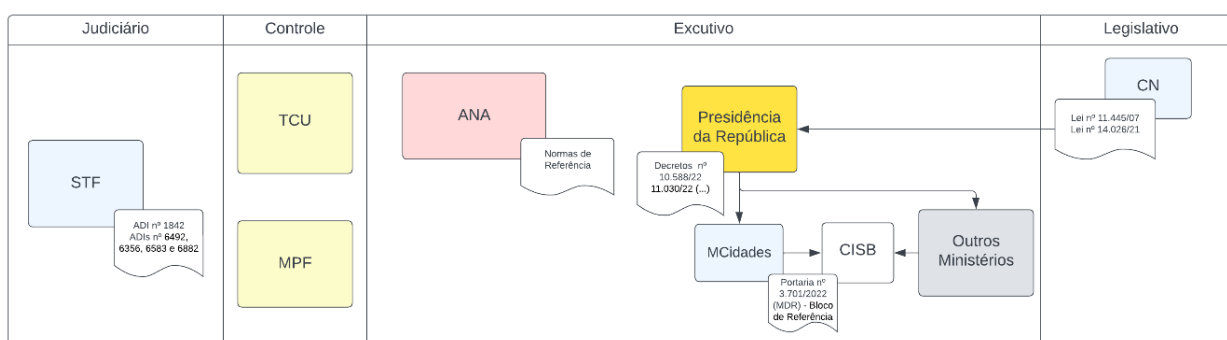
três sessões plenárias, o STF seguiu a linha argumentativa do MPF, representado pelo Procurador-Geral da República (PGR), Augusto Aras, ao argumentar que a lei tem como objetivo modificar as condições estruturais da prestação de serviços de saneamento básico no Brasil, com foco na universalização do serviço por meio da regionalização, considerada essencial para a saúde e dignidade humana (Brasil, 2022e). Um dos argumentos contrários à lei destacava a perda de autonomia dos municípios, tradicionais titulares dos serviços de saneamento básico, para definir formas de prestação que atendam aos interesses públicos locais. Contudo, o STF, seguindo o voto do relator do caso, o Ministro Luiz Fux, entendeu que a exigência de licitação para a prestação de serviços de saneamento básico imposta pela nova legislação não contraria a Constituição Federal de 1988. A Corte Constitucional, portanto, considerou que essa obrigatoriedade visa melhorar a eficiência do serviço de saneamento básico, dado que o modelo anterior se mostrou insuficiente para atender as necessidades da sociedade (Brasil, 2021c).

A atuação do TCU, por sua vez, é essencial para assegurar a eficácia, eficiência e transparência na implementação das políticas de saneamento básico no Brasil. O TCU realiza a fiscalização e o controle dos recursos federais destinados ao saneamento básico, avaliando a legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, e a eficiência na gestão desses recursos (Brasil, 1988). Esta fiscalização é crucial para garantir que os investimentos contribuam para a universalização do saneamento básico. O TCU também verifica a conformidade das ações governamentais com as diretrizes da lei. Suas ações promovem a transparência e a prestação de contas, realizando auditorias e produzindo diagnósticos que são fundamentais para o monitoramento e avaliação das políticas de saneamento básico. Ademais, o TCU influencia a governança e eficiência institucional no setor, e suas avaliações e pareceres orientam a formulação e reformulação de políticas públicas. Por fim, o TCU mantém uma interação com outras instituições, formando uma rede de fiscalização e controle que permeia todos os níveis governamentais. O TCU, em 2022, realizou um acompanhamento das ações de implementação das alterações no MLSB para avaliar a efetividade das novas atribuições da ANA e do Poder Executivo federal. A auditoria do TCU destacou a interação positiva da ANA com diversos agentes e a realização de consultas e audiências públicas, indicando um processo participativo na elaboração de normas de referência. O desempenho do antigo MDR também foi avaliado como satisfatório, notando seu envolvimento ativo em eventos e discussões sobre as alterações no MLSB, além de trabalhos de cunho regulatório e de monitoramento. No entanto, na avaliação do TCU, o CISB foi considerado inoperante, tendo se reunido apenas uma vez para aprovar seu regimento interno, o que contraria o seu decreto regulamentador que exige

pelo menos duas reuniões anuais. Esta inatividade do CISB foi apontada pelo órgão de controle externo como um potencial risco para a efetiva implementação do MLSB, afetando a alocação de recursos federais e a coordenação com outras políticas públicas. O TCU comunicou ao MDR, que preside o CISB, sobre essa preocupação. A fiscalização foi conduzida pela Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana do TCU, sob relatoria do Ministro Jorge Oliveira, resultando no Acórdão nº 2.392/2022, do Plenário do órgão de controle (Brasil, 2022c).

Diante desse panorama, que descreve a atuação das instituições federais que integram o arranjo institucional das políticas de saneamento básico, com enfoque no BRVJ, é possível esquematizá-lo conforme demonstrado na figura 5:

Figura 5 – Instituições Federais do Arranjo Institucional do BRVJ



Fonte: elaboração própria.

Ainda que não se possa falar que existe uma hierarquia entre os entes federativos, afinal o Brasil é uma República Federativa e a autonomia dos entes deve ser preservada, a mudança institucional das políticas de saneamento básico dos estados e municípios está condicionada ao arranjo institucional federal, em especial no caso do BRVJ, que foi criado pelo antigo MDR, ainda que, como descrito, essa criação tenha contado com envolvimento de órgãos do Estado de Minas Gerais. Em síntese, como demonstrado na figura 5, o STF, que integra o Poder Judiciário federal, julga as ações de inconstitucionalidade ajuizadas. Os órgãos de controle administrativo, que são autônomos, atuam de ofício ou quando provocados para assegurar a fiel execução das leis. O Poder Executivo, por meio de seus órgãos e entidades, atua na formulação e execução das políticas públicas, sendo o ator de maior relevância no processo de implementação. O CN, que representa o Poder Legislativo na esfera federal, define os contornos das políticas públicas por meio de leis e resoluções e exerce o controle político do Poder Executivo federal.

2.2.2. Regional

No Estado de Minas Gerais, o arranjo institucional do BRVJ foi idealizado para adequar a prestação dos SAE em 96 municípios da região do Vale do Jequitinhonha às mudanças introduzidas pela Lei Federal nº 14.026, de 2020, no MLSB de 2007. Esse esforço do governo estadual visa não apenas consolidar a prestação regionalizada dos serviços por meio de gestão associada, mas também adotar um novo modelo de intervenção do Estado na ordem econômica por meio da concessão de serviços públicos, alinhado com a emergência de um Estado regulador. No Brasil, esse modelo ganhou espaço no campo das ideias no início da década de 1990 e, com a extinção do Planasa, surgiram algumas novas proposições para as políticas de saneamento básico dentro dessa perspectiva, mas, como pontua Galvão Jr. (2009), diferentemente do que ocorreu nos setores de distribuição de energia elétrica e telecomunicações brasileiros, não se verificou grandes transformações no setor de saneamento básico, em parte, como defendido pelo autor, por causa das indefinições acerca da titularidade, da dependência de elevados investimentos e da falta de articulação intergovernamental para execução de reformas.

Desde então, como apresentado no capítulo que trata do legado histórico-institucional, algumas mudanças incrementais já vinham alterando as instituições criadas pelo Planasa no Estado de Minas Gerais, como, por exemplo, a abertura do capital da Copasa-MG. Essas mudanças, embora tenham condicionado os resultados da política de saneamento básico desde então, não foram suficientes para romper totalmente com a dominância da Copasa-MG no setor em algumas regiões do Estado. Isso porque, do ponto de vista interfederativo, as decisões políticas do Governo Federal são incorporadas na esfera estadual de acordo com as dinâmicas da política local e as peculiaridades regionais. Além disso, para se analisar o arranjo institucional do BRVJ, ainda é preciso compreender não apenas a relação entre o Governo Federal e o Estado, mas também, ainda que de uma forma um pouco mais limitada, a relação entre o Estado com os municípios que integram o bloco de referência. Do mesmo modo, do ponto de vista interorganizacional, é preciso reconhecer que diferentes órgãos e entidades também estabelecem relações entre si, buscando uma complementaridade para construção das capacidades estatais necessárias para implementação das mudanças na política de saneamento básico do Estado.

Com a aprovação da Lei Federal nº 14.026, de 2020, pode-se dizer que o processo de mudança institucional da política de saneamento básico no Estado de Minas Gerais se inicia em 25 de junho de 2021, com o Governo do Estado submetendo à ALMG o PL nº 2.884 com a

proposta de criação de 22 URAEs, abrangendo todos os 853 municípios do Estado (Estado de Minas Gerais, 2021a; 2021e). A proposta técnica para a regionalização dos serviços que subsidiou a elaboração do PL encaminhado ao legislativo estadual foi elaborada pela Semad. Sobre isso, o entrevistado E03 da Semad relata que:

[...] a [Semad] chegou no cenário positivo de 22 unidades regionais para abastecimento de água e esgotamento sanitário. São unidades regionais que, do ponto de vista técnico, econômico e financeira (*sic.*), existe a viabilidade de investimento para universalizar. Você tem ali a análise do capex, do opex, com o VPL líquido ali positivo, que demonstre que seria uma possibilidade de universalização. [...] E aí nós temos hoje esse recorte que subsidiou o PL 2.884, de 2021, que a gente tramitou para assembleia legislativa, né? (E03).

A elaboração do PL contou ainda com a participação do BDMG e da Arsae-MG, conforme mencionado pelo entrevistado E03 da Semad, ao dizer que:

[...] foi um trabalho que não foi somente da Semad. A gente buscou atores estratégicos ali, como por exemplo, Arsae, que era regulador do serviço de saneamento, né? Tivemos uma parceria muito grande com o BDMG, justamente para essa análise de viabilidade técnica e econômica-financeira. Então, foi um trabalho ali conduzido pela Semad, com BDMG, juntamente com a Arsae (E03).

Assim, com as alterações no MLSB, a Semad assumiu uma posição de destaque no arranjo institucional, com a responsabilidade de conduzir a implementação de uma iniciativa que amplia o escopo de atuação do órgão. É dentro dessa perspectiva que se percebe que esse órgão precisa dispor de novas capacidades estatais, as quais serão necessárias para transformar a proposta de regionalização em ações efetivas na região. Também é por essa razão que se percebe que está em curso um processo de mudança institucional, pois a Lei Federal nº 14.026, de 2020, inaugura uma conjuntura crítica para a política de saneamento básico do Estado de Minas Gerais (Pierson, 2000; Mohoney, 2000; Aversa; Oliveira, 2021). Isso porque, trata-se de um período relativamente curto de tempo, durante o qual existe uma maior probabilidade de que as escolhas dos agentes tomadas durante esse período afetem significativamente os resultados futuros da política (Capoccia; Kelemen, 2007). Diante das concepções de Collier & Collier (2002), nesse momento de indeterminismo estrutural relativo da política pública no Estado, os atores possuem intenções de moldar os resultados de uma maneira mais voluntarista do que em circunstâncias normais. Assim, durante esse período, como pontuado por Capoccia & Kelemen (2007), os agentes enfrentam uma gama mais ampla do que o normal de opções viáveis, em que suas escolhas, dentre essas opções, provavelmente terão um impacto significativo nos resultados subsequentes.

Apesar da mudança em curso nas políticas de saneamento básico no Estado de Minas Gerais, a Semad não passou por significativas alterações na sua estrutura organizacional. O entrevistado E03 da Semad relata que:

[...] a gente passou recentemente pelo (*sic.*) uma reforma administrativa que teve um rearranjo institucional, né? Mas, por exemplo, a diretoria que é responsável, que vai comandar esse projeto [do BRVJ] ali no nível técnico de... De processos, de... De competência e atribuições, não teve movimentações significativas, então permanece ali a mesma estrutura que vai acompanhar junto a Codemge, com a Seinfra, o projeto em si? [...] É mais uma reorganização política mesmo. É uma reforma a nível de estados mesmo. [...] a superintendência que era de saneamento básico ela tornou-se uma subsecretaria, pra você ver o tamanho, a proporção, que tomou de ações ali, Na... Na gestão anterior, na lei anterior era a Subsecretaria de Gestão Ambiental e Saneamento. Aí dividiu-se as duas e criou duas subsecretarias. Uma exclusiva a pauta do saneamento básico. [...] hoje a estrutura organizacional montada ela dá esse subsídio, né? De ter pessoas técnicas ali, capacitadas para discutir projeto, ações, e buscar uma parceria mesmo, né? A gente, tem um ditado que sozinho a gente também não vai longe, a gente precisa dos parceiros, né? Tem que ter uma integração ali entre vários atores para gente conseguir conduzir a política pública mesmo (E03).

Mesmo assim, essa fala se coaduna com a literatura de arranjos institucionais, de que a execução de políticas públicas desse porte demanda uma articulação entre diversos atores em torno de um objetivo comum, qual seja, o de conduzir o processo de mudança institucional inaugurado pela Lei Federal nº 14.026, de 2020, (Lotta; Vaz, 2014; Pires; Gomide, 2014; 2016; 2021; Gomide; Pereira; Machado, 2018; Macedo; Ferreira, 2020; Jaccoud, 2020a; Gomide; Machado; Albuquerque, 2021), mais especificamente a prestação regionalizada dos SAE na região do Vale do Jequitinhonha. Essa articulação permitiu à Semad, com apoio do BDMG e da Arsae-MG, elaborar a proposta de regionalização que subsidiou o PL e a criação do BRVJ.

Antes do envio do PL à ALMG, foi aberto um processo de consulta pública, realizado entre os dias 05 e 21 de maio de 2021, disponibilizando às partes interessadas a Nota Técnica “Metodologia de construção das Unidades Regionais de Saneamento Básico do Estado de Minas Gerais”, elaborada pela Semad, contando com uma grande participação do BDMG, como salientado pelo entrevistado E01 do BDMG:

Ela foi feita em conjunto, nós ajudamos a construir essa nota porque foi a metodologia que nós desenvolvemos em conjunto. [...] Toda a discussão de como separar os blocos, quais são os resultados econômicos etc., saiu da “planilha” aqui que a gente conduzia. Quem dá *enter* no “botãozinho” do Excel aqui era o time de cá [do BDMG], mas sempre com as diretrizes e com as sugestões da Semad. O apoio, a gente deu um apoio muito grande, eu diria, de braço mesmo assim, o apoio, não no mal sentido, mas o apoio na *expertise* econômico-financeiro, mas sempre validando com eles as premissas que a gente estava olhando fazendo sentido (E01).

Após algumas contribuições de atores sociais, foi elaborado o Relatório Técnico nº 7/SEMAD/DIRAP/2021 e algumas dessas contribuições foram incorporadas ao PL (Estado de Minas Gerais, 2021d). A participação do BDMG nesse processo se deve às suas capacidades

técnico-administrativas. A cooperação entre o BDMG e a Semad no arranjo institucional evidencia como a capacidade estatal pode ser construída e operacionalizada através das parcerias interorganizacionais que são estabelecidas. A profissionalização da burocracia, envolvendo a disponibilidade de recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados, demonstra uma abordagem que valoriza as capacidades estatais no desenvolvimento e implementação de projetos de saneamento básico.

A ALMG, um outro ator importante do arranjo institucional, também desempenhou um papel ativo nesse processo de interlocução com as partes interessadas, tendo, por meio da Comissão de Participação Popular (CPP), realizando duas audiências públicas antes mesmo do envio do PL à casa legislativa. Estas audiências, realizadas nos dias 20 e 27 de maio de 2021, foram espaços importantes para apresentação, debate e aperfeiçoamento da proposta, com a segunda audiência contando com a participação da Semad para responder questionamentos (IAS, 2021). É importante notar que isso dialoga com os trabalhos de Pereira, Mertens & Abers (2023) e Evans (1993), que ressaltam a importância da interação entre as burocracias estatais e os grupos sociais, destacando que essas interações permitem a revisão de metas políticas e o acesso a informações essenciais para o estabelecimento de objetivos coerentes, melhorando as políticas públicas (Pires; Gomide, 2016) e aumentando da legitimidade das ações tomadas (Mann, 2008; Macedo; Ferreira, 2020). A criação das URAEs, conforme o estudo elaborado e apresentado pela Semad, foi orientada por critérios abrangentes, visando a eficiência e a sustentabilidade dos serviços. A Nota Técnica da Semad especifica que esses critérios incluem: a aderência aos limites das Unidades de Planejamento e Gestão de Recursos Hídricos (UPGRHs), a formação de agrupamentos com no mínimo 300 mil habitantes para viabilizar ganhos de escala, a consideração das infraestruturas compartilhadas e dos prestadores de serviço existentes em cada município, a análise dos indicadores financeiros dos serviços, a inclusão de municípios com acordos específicos para a prestação de serviços de água e esgoto, a preservação da integridade das regiões metropolitanas, e o agrupamento de municípios com acordos específicos para investimentos em saneamento básico. O entrevistado E01 do BDMG especifica que:

[...] existia uma discussão, que aí é política, se fazia sentido dividir [...]. Fazer a divisão é um desafio, não tem muito certo e errado, você tem opções políticas, né? O que a gente fez foi fornecer para a Semad o que a gente meio que chama quando a gente vai fazer lá em administração: o produto mínimo viável... Seria o equivalente ao bloco mínimo viável, blocos menores, que pudessem não ter paralisia política... Porque seria (*sic.*) muitos atores, né? A situação ideal seria blocos menores que respeitassem as unidades locais, as realidades locais. Porque sempre teve uma, digamos... Uma diretriz muito forte da Semad de respeitar os prefeitos como titulares dos serviços. Então, se a gente fizesse um super... Um “blocão” para Minas Gerais

inteiro, você não ia respeitar isso. Na verdade, você não ia respeitar isso... Ia ser a réplica do Estado (E01).

Verifica-se que a proposta de criação dos blocos considera não apenas critérios técnicos, mas também outros, como aqueles de natureza política e institucional. Desse modo, diante da necessidade de se observar a questão da titularidade municipal, é preciso compatibilizar tanto a viabilidade técnica e econômico-financeira como também a política. Convém notar que o Estado de Minas Gerais possui uma grande quantidade de municípios, todos eles dotados de autonomia política e administrativa, como pressupõe a Constituição Federal de 1988 e a Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, o que torna o desafio da regionalização dos serviços no Estado ainda maior.

A metodologia para a análise de viabilidade econômico-financeira das URAEs baseou-se em parâmetros gerais para a universalização dos serviços para toda a população abrangida (Estado de Minas Gerais, 2021e). Isso fica claro na fala do entrevistado E02 do BDMG, quando diz que:

[...] então foi definido esse grupo de estudo, com a participação do BDMG, né? E como a gente já tinha, como falei, essa expertise de modelagem, a ideia era saber da viabilidade de cada bloco... De bloco regional, para saber se teria viabilidade ou não de concessão desses blocos, alguma coisa nesse sentido, entendeu? Então, a gente montou essa... Essa... Esse modelo econômico seguindo alguns parâmetros, né? E até estão elencados lá na nota técnica, né? De tamanho de bloco (E02).

Essa metodologia incluiu a estimativa de investimentos e despesas operacionais necessários, associados a uma tarifa específica que garantisse a remuneração adequada do capital dos investidores privados, observando ainda, como salientado pelo entrevistado E01, que “tinha uma diretriz de meio ambiente muito forte da Semad: siga as bacias. Tem que seguir bacia. É o que faz sentido ambientalmente”. O entrevistado E01 do BDMG mencionou ainda que:

[...] O que a gente [fazia] era testar. Se eu tiro esse maior dessa região, para em pé? A maioria para. E aí vem um pouco das nossas premissas, porque as nossas premissas, isso está na metodologia, não usar os custos da Copasa. A gente usou os custos da média dos operadores privados do país. Assim, a gente sempre teve, olha, se o privado conseguiu operar de forma eficiente, ele não precisa do grande Município pagar conta dos outros não. Na hora que eu tenho vários municípios juntos, mesmo que menores, já é viável. Enfim, a nossa percepção que saneamento para em pé sozinho, não precisa de subsídio, não precisa de nada, só precisa de contratualização e gestão (E01).

A fala do entrevistado revela que, aparentemente, baseando-se nos custos médios, existe uma crença compartilhada, pelo menos entre as entidades do Estado de Minas Gerais integrantes do arranjo institucional do BRVJ, de que os operadores privados são mais eficientes do que a Copasa-MG. Essa premissa possibilitou a construção de blocos com uma quantidade menor de

municípios, contribuindo para a viabilidade tanto técnica e econômico-financeira quanto política.

A Nota Técnica da Semad ainda cita que a viabilidade de cada URAE foi determinada pela existência ou não de outorga. Além disso, a metodologia considerou a situação dos ativos já existentes. Para ativos não amortizados de operadoras como a Copasa-MG, houve a previsão de indenização. Por outro lado, nos casos de operadores municipais, autarquias ou empresas públicas, entendeu-se que não seria necessário considerar as amortizações, já que os municípios beneficiários dos novos investimentos são os mesmos que realizaram os investimentos anteriores. No caso de ativos implementados por companhias privadas ou de economia mista, a metodologia incluiu a necessidade de indenizar essas empresas pelo valor dos investimentos não amortizados (Estado de Minas Gerais, 2021e). Essa abordagem considerou também os custos de operação em dois cenários: os custos atualmente praticados e um *benchmarking* com prestadores privados, bem como a capacidade de pagamento da população da região, pois, como disse o entrevistado E02, “a mesma tarifa que você cobrar no Sul, você não consegue cobrar isso no norte ou no Vale do Jequitinhonha”. Assim, este estudo, detalhado na Nota Técnica da Semad, fornece uma base para avaliar a sustentabilidade financeira das URAEs, considerando tanto as necessidades de investimento, as especificidades dos ativos já existentes no setor e as características socioeconômicas da região (Estado de Minas Gerais, 2021e).

A Semad, além de ter apresentado a proposta de regionalização do saneamento básico de Minas Gerais, também é responsável pela elaboração do Plano Estadual de Saneamento Básico do Estado. Essa sinergia, além de permitir a construção de capacidades estatais no âmbito do órgão, também modifica a lógica das decisões estratégicas referente às políticas de saneamento básico, que agora podem ser definidas por um órgão que, diferente daquela empregada pela Copasa-MG, não se orienta quase que exclusivamente pela necessidade de distribuição de lucros aos seus acionistas. Contudo, isso pode ter como consequência que as decisões serão mais orientadas por finalidades políticas, com potencial de gerar conflitos com os municípios, ou até mesmo, eventualmente, para satisfazer interesses privados. Skocpol (1979) sustenta que a ação estatal não deve ser vista meramente como reflexo dos interesses de classes sociais, pois o Estado possui uma capacidade de autonomia, especialmente devido à independência operacional de sua burocracia ou quadro administrativo. Este grupo tem a possibilidade de agir de forma insulada da sociedade, perseguindo seus próprios objetivos, o que sublinha a potencialidade do Estado em ser um ator com capacidades e interesses próprios, distintos dos das classes sociais. Isso pode ser, como salientado por Coutinho *et al.* (2006), atenuado pela delegação da função regulatória, nos casos de titularidade municipal, às agências

reguladoras estaduais ou intermunicipais. Este modelo de regulação envolve uma agência independente responsável pela fiscalização do cumprimento de contratos de concessão e pela aplicação de penalidades. A combinação de uma agência independente com a regulação baseada em contratos visa reduzir a interferência política e incrementar o uso de critérios técnicos na supervisão da execução contratual, oferecendo um meio mais eficaz e objetivo de garantir a qualidade e a eficiência dos serviços prestados, o que se alinha a proposição de Evans (1993) de que o Estado pode atuar com alguma independência em relação a pressões sociais particularistas.

As reformas regulatórias visam a despolitização e a “purificação técnica” na implementação de políticas públicas, reforçando a especificidade das agências reguladoras. Essas instituições são projetadas para operar com menos dependência de interações burocráticas tradicionais, incluindo as informais. Este comportamento decorre das reformas liberais regulatórias e serve como mecanismo de proteção, valorizando a independência administrativa. Como consequência, os “regulocratas” tendem a interagir menos com outros agentes estatais, afetando a cooperação e o compartilhamento de informações entre diferentes ramos do governo, o que pode complicar o diálogo entre a formulação de políticas e a “regulocracia” (Cunha, 2017). Em Minas Gerais, a presença dessa “regulocracia” está representada no arranjo institucional pela Arsae-MG. Essa agência, hoje, é responsável pelo exercício da regulação e fiscalização da Copanor, mas, como relatado pelo entrevistado E03 da Semad, ainda não existe uma definição de que a Arsae-MG será a entidade reguladora do prestador responsável pelos SAE no BRVJ. Embora não haja nenhuma garantia de que ela será a ERI dos SAE no BRVJ, seu envolvimento pontual, como citado pelos entrevistados, na elaboração da proposta de regionalização, sinaliza uma possível continuidade de participação deste órgão no arranjo institucional de implementação do BRVJ. Diante disso, é importante salientar que nem sempre se verifica a presença da tão necessária independência da agência reguladora em relação a interesses que não estão diretamente associados às finalidades da política pública. Algumas agências são dotadas de maior independência do que outras, variando de acordo com o grau de institucionalização da governança regulatória. Desse modo, a efetividade do arranjo institucional depende da qualidade do modelo de governança regulatória adotado e dos padrões relacionais que a agência estabelece tanto com as burocracias da administração direta quanto com seus regulados.

Como já foi dito, até o momento, a Semad, o BDMG e a Arsae-MG participam ou participaram do arranjo institucional do BRVJ, mas outros órgãos também são citados, dentre

eles a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade (Seinfra-MG). O entrevistado E03 da Semad diz que:

A Seinfra hoje é que tem a política pública, do decreto, de trabalhar com as concessões. Da gente trazer um projeto piloto para verificar, de fato ali, a viabilidade, através de um estudo de modelagem [da] concessão para prestação de serviços nos 96 municípios [...] Mas aí, dentro desse escopo ali da modelagem que está sendo feito com a Seinfra, né? Eles estão trabalhando tanto nessa parte da viabilidade técnica, econômica-financeira, de prestação do serviço, na estrutura de governança, né? Como que vai ser esse arranjo de governança, se vai ser por meio de consórcio, se vai ser por meio ali, de blocos, sub-blocos ali, porque é muito grande e o instrumento também que o município assina, de fato, agregando para dentro do bloco mesmo, para oficializar, né? Não me lembro se é um que um convenio de cooperação, eles estão trabalhando nesses documentos, mas existe todo esse... Esse arcabouço legal e já... Já construído em andamento (E03).

Assim, o papel da Seinfra-MG no arranjo institucional é o de estabelecer o “arranjo de governança” a partir da proposição do instrumento jurídico mais adequado para promover a agregação dos municípios e a gestão associada dos SAE no bloco de referência e, posteriormente, conduzir o processo de delegação dos SAE por meio de uma concessão. Isso porque, além das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, a reforma no MLSB introduziu duas novas formas de prestação regionalizada: a unidade regional de saneamento básico e o bloco de referência. Nesses casos, conforme estabelecido no artigo 241 da Constituição Federal de 1988, tanto os consórcios públicos, quanto os convênios de cooperação, podem ser, a luz das concepções de Hood (2007), Lascoumes & Le Galès (2007) e Jaccoud (2020b), considerados instrumentos de política pública usados para permitir a coordenação interfederativa para gestão associada dos SAE, tanto que a Lei Federal nº 14.026, de 2020, definiu gestão associada como uma “associação voluntária entre entes federativos, através de consórcio público ou convênio de cooperação” (Brasil, 2020a). As regras aplicáveis aos consórcios públicos estão estabelecidas na Lei Federal nº 11.107, de 2005, conhecida como Lei dos Consórcios Públicos, e pelo seu decreto regulamentador, o Decreto Federal nº 6.017, de 2007 (Brasil, 2005; 2007b). A Lei Federal nº 14.026, de 2020, que também modificou artigo 1º, §4º, da Lei Federal nº 11.107, de 2005, estende suas disposições aos convênios de cooperação, aproximando assim esses dois instrumentos que possibilitam a gestão associada dos serviços (Brasil, 2005; 2020a). Já os parâmetros da governança interfederativa em regiões metropolitanas e unidades regionais de saneamento básico estão definidos na Lei Federal nº 13.089, de 2015, também conhecida como o Estatuto da Metrôpole. Esta lei estipula que deve haver um compartilhamento de responsabilidades e ações no que diz respeito à organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum nessas regiões. Para isso, os entes federativos que fazem parte desses agrupamentos de municípios devem estabelecer um

sistema integrado e articulado, abrangendo o planejamento, os projetos, a estruturação financeira, a implantação, a operação e a gestão (Brasil, 2015).

Outro órgão citado e que integra o arranjo institucional é a Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais (Codemge). O relatório do auditor independente sobre as demonstrações financeiras individuais e consolidadas da Companhia, elaborado pela PricewaterhouseCoopers (2023), diz que está em curso uma parceria entre a Codemge e o *International Finance Corporation (IFC)* para estruturar o projeto de concessão de saneamento básico no Vale do Jequitinhonha. O entrevistado E03 da Semad disse que:

[...] hoje esse estudo ele é conduzido ali pela Seinfra, pela Codemge, com o instituto IFC, que foi contratado para fazer toda essa... Toda, toda essa modelagem, né? E aí parte ali, de caráter técnico, ambiental e jurídico, né? Hoje, o estudo já está bem avançado, né? (E03).

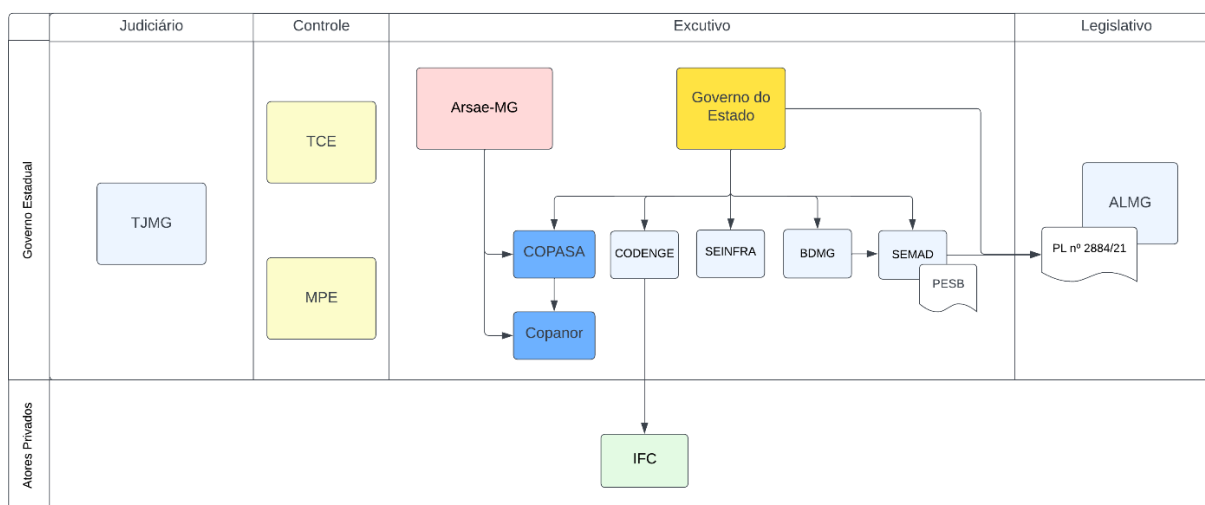
O IFC é o braço de investimentos no setor privado do Grupo Banco Mundial e possui *expertise* em estruturação de projetos, sendo um ator que traz consigo capacidades que, embora não sejam propriamente estatais, por ser um ator privado, complementam as capacidades dos demais atores integrantes do arranjo institucional, com destaque para a Semad (Cingolani, 2013; Souza, 2016; Pereira *et al.*, 2019; Pires; Gomide, 2016).

Outros órgãos como o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJ/MG), o Ministério Público Estadual do Estado de Minas Gerais (MPE-MG) e o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) também são atores com papéis relevantes no arranjo institucional, devido as suas funções jurisdicionais e de controle, mas nenhum deles tiveram, até então, uma participação relevante na política do BRVJ, não tendo sido citados pelos entrevistados ou identificada qualquer menção a eles nos documentos analisados. Contudo, a participação destes órgãos é esperada em algum momento, pois, com a evolução do projeto, esses órgãos jurisdicionais e de controle têm condições de alterar os rumos da política ao exercer suas funções institucionais. Ainda assim cabe destacar a atuação do TCE-MG, que em 2014 realizou uma auditoria operacional na Copanor, apontando problemas estruturais na sua gestão, as quais comprometem o funcionamento e o alcance de resultados almejados pela política da qual ela faz parte. Em 2015, o órgão de controle externo expediu algumas recomendações para a Companhia. Na época já se reconhecia que os resultados da política para os SAE nas regiões atendidas pela Copanor não são condizentes com os objetivos inicialmente definidos. Sendo assim, havendo uma mudança institucional na política de saneamento básico da região com a implementação do BRVJ, é provável que haja uma atuação do órgão de controle externo

estadual, a fim de se avaliar a compatibilidade da nova política com o MLSB e a Política Estadual de Saneamento Básico.

Diante desse panorama, que descreve a atuação das instituições estaduais, bem como de atores privados, que no caso é o IFC, que também compõe o arranjo institucional para prestação regionalizada dos SAE no BRVJ, é possível esquematizá-lo conforme demonstrado na figura 6:

Figura 6 - Instituições Estaduais e Atores Privados do Arranjo Institucional do BRVJ



Fonte: Elaboração própria.

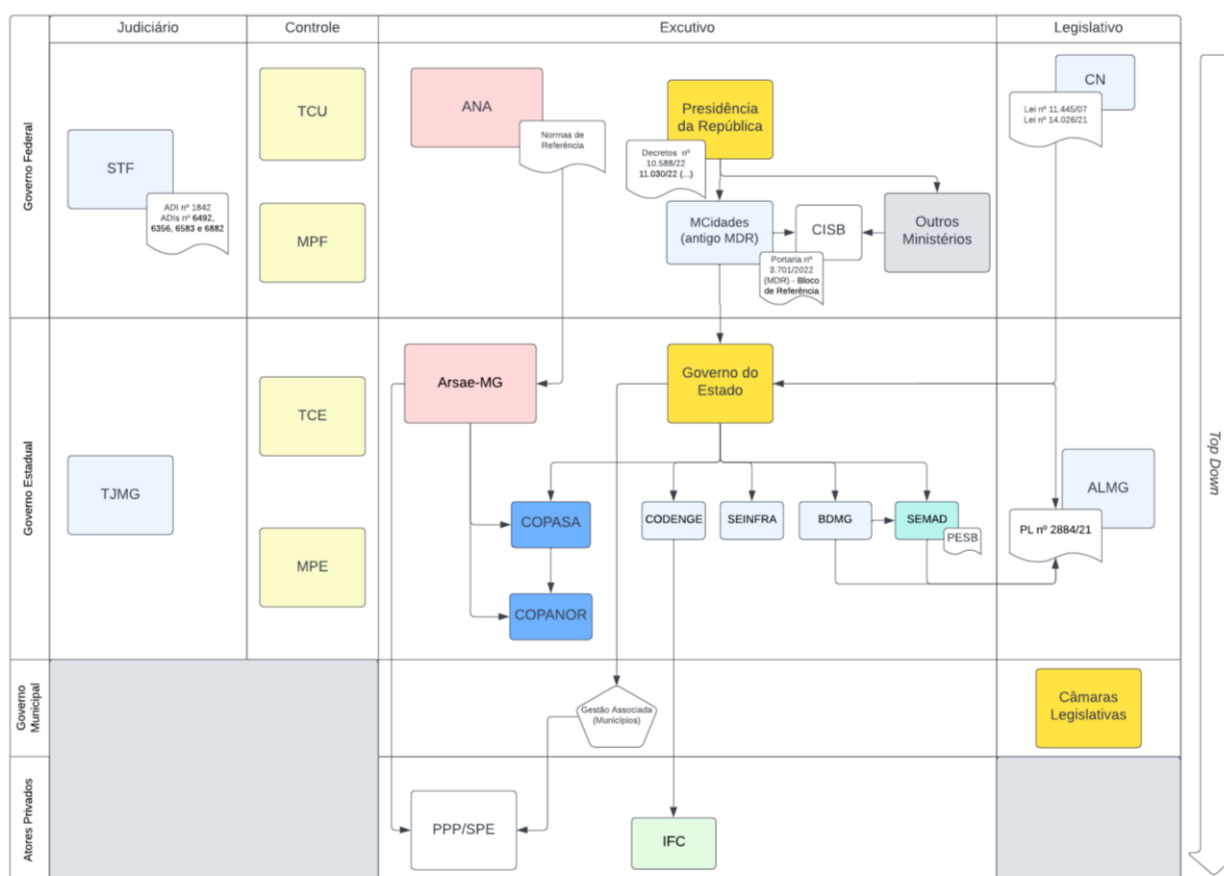
Em síntese, como demonstrado na figura 6, o TJMG integra o Poder Judiciário estadual, julgando as ações que são ajuizadas. Os órgãos de controle administrativo estadual, que, assim como na esfera federal, também são autônomos, atuam de ofício ou quando provocados para assegurar a fiel execução das leis. O Poder Executivo, por meio de seus órgãos e entidades, atua na formulação e execução das políticas públicas, sendo o ator de maior relevância no processo de implementação. A ALMG, que representa o Poder Legislativo na esfera estadual, define os contornos das políticas públicas por meio de leis e resoluções e exerce o controle político do Poder Executivo estadual. Por fim, o IFC é a instituição privada contratada para conduzir alguns estudos e estruturar o projeto.

Diante desse panorama, a regionalização dos serviços de saneamento básico em Minas Gerais, conforme delineada no PL e nas declarações de representantes do governo estadual, alinha-se às diretrizes da Lei Federal nº 14.026, de 2020 (Brasil, 2020a; Estado de Minas Gerais, 2021a; 2021e). Essa abordagem tem como foco principal a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico por meio de uma concessão dos SAE dos municípios integrantes do BRVJ. Este modelo visa não apenas integrar e otimizar a gestão dos SAE em 96 municípios

do Estado, mas também atrair investimentos privados, buscando melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços. A estratégia de regionalização e concessão tem sido uma resposta aos desafios para universalização do acesso aos SAE e modernização da infraestrutura dos serviços na região do Vale do Jequitinhonha. Ao adotar um arranjo institucional baseando em um modelo de prestação dos SAE por meio de uma concessão, os entrevistados consultados acreditam que o setor privado trará capital, *expertise* e eficiência operacional, contribuindo para a expansão e a melhoria dos SAE na região.

O arranjo institucional nacional da política para prestação dos SAE no BRVJ se estabelece a partir das relações entre as organizações que compõem o arranjo institucional federal e as organizações do que compõem o arranjo institucional regional, que compreende os órgãos do Estado envolvidos com a política e os municípios, assim como atores privados, conforme o esquema apresentado na figura 7:

Figura 7 – Padrões Relacionais do Arranjo Institucional Nacional



Fonte: Elaboração própria.

Além dos atores federais e estaduais já oportunamente descritos, o arranjo institucional nacional integra os municípios e seus Poderes Executivo e Legislativo e pode ainda, eventualmente,

envolver uma estrutura de gestão associada e uma empresa privada (Sociedade de Propósito Específico – SPE) que seria responsável pela prestação dos serviços baseada em um contrato de concessão. Esse arranjo institucional, entendido como as regras e instâncias de coordenação das políticas, conforme Bucci (2013), Pires & Gomide (2014; 2016; 2018), Lotta & Vaz (2015), Bonamino *et al.* (2019), descreve os participantes, processos e instrumentos necessários para a implementação da política na região analisada.

A interação entre esses atores, cada qual com seus próprios interesses, resulta em certos padrões relacionais. Estes padrões são moldados pelo contexto político-institucional no qual se situam os instrumentos de interação, inseridos em um conjunto mais abrangente de regras e procedimentos formais que fundamentam a operação dos sistemas político, econômico e administrativo e estabelecem os limites da ação governamental (Evans, 1993; Pires; Gomide, 2021; Pereira; Mertens; Abers, 2023), distribuindo o poder decisório entre eles. Macedo & Ferreira (2020) destacam que o arranjo institucional pode promover a formação de capacidades estatais e facilitar a coordenação entre diversos atores, no entanto, transformações sociopolíticas e a resistência de determinados grupos podem afetar negativamente o atingimento dos resultados esperados, considerando que a implementação de políticas é um processo dinâmico e sujeito a variáveis externas. Desse modo, a sustentação desse arranjo institucional depende das capacidades político-relacionais dos órgãos estaduais envolvidos, em especial da Semad, de mediar os interesses dos municípios para viabilizar a integração deles no arranjo institucional por meio de algum instrumento de gestão associada. O entrevistado E03 da Semad disse que:

A gente reuniu com os municípios para apresentar o projeto, né? Para a gente ver também qual que seria a intenção dos municípios, porque como o nosso projeto de unidade regional ele é facultativo, a adesão é facultativa, né? E aí, nós, num primeiro momento, a nível de planejamento estratégico, a gente queria ouvir todos os 96 e reunimos com os 96. [...] A gente, perguntando o município da intenção deles de aderir ao projeto mesmo. Justamente isso para a gente já ter um sinal. Por exemplo, os municípios de maior... De maiores porte (*sic.*), como por exemplo, Diamantina, Almenara, Araçuaí, Teófilo Otoni, Capelinha, Taiobeiras, Salinas, são municípios superavitários, que têm um impacto pesado nessa questão, é, da... Das receitas, né? Se eles teriam intenção de agregar ao projeto uma vez finalizado. Grande parte deles manifestaram, sim, que há intenção, e formalizaram um comunicado prévio, né? E aí, dentro desse [...]. Há uma formalização, assim, prévia mesmo, uma consulta prévia de... De intenção mesmo. Não é algo, assim, que ainda garante a adesão (E03).

Isso porque, em função da titularidade municipal, a adesão dos municípios à política pública que está sendo proposta é voluntária. Assim, a articulação política da Semad com os municípios é uma condição necessária, ainda que não suficiente, para a efetivação do arranjo institucional.

A relação interorganizacional entre órgãos e entidades integrantes da estrutura administrativa do Estado de Minas Gerais parece estar criando as condições para a construção de capacidades estatais na Semad, conforme a concepção de Pereira, Mertens & Abers (2023), principalmente no sentido de desenhar uma solução adequada às necessidades dos municípios. Contudo, o arranjo institucional ainda não dispõe de todos os instrumentos necessários para que garanta a efetiva participação dos municípios, mas tão somente uma manifestação prévia acerca de suas intenções. Cabe ainda salientar que a adesão do município ao instrumento de gestão associada depende de aprovação do legislativo de cada um dos municípios. Sobre isso, ressalta-se a fala do entrevistado E02 do BDMG, quando diz que:

Cada Câmara é de um jeito, mesmo aí o Prefeito não consegue aprovar. A gente vê isso aqui nos projetos que está. O prefeito não consegue aprovar nada, não aprova nada. Ele não tem maioria na casa, não aprova nada. Pode ser a coisa melhor possível para a população, mas não aprova nada. Então assim, vai acontecer isso muito... Muito, provavelmente nessa região do Vale (E02).

Desse modo, o fortalecimento das capacidades político-relacionais da Semad parece ser um dos principais desafios para a sustentação do arranjo institucional dessa política, para que não se replique no BRVJ o mesmo enfraquecimento que Macedo & Ferreira (2020) verificaram no arranjo institucional do Programa Mais Médicos (PMM), para o qual atribuem, em parte, a uma representação inadequada de órgãos e entidades municipais.

2.3. PADRÕES RELACIONAIS

2.3.1. Relação do BDMG e da Arsae-MG com a Semad

No caso de Minas Gerais, apesar de sua autonomia administrativa, há uma interdependência federativa que molda a política estadual de saneamento básico e, conseqüentemente, influencia os padrões relacionais que são estabelecidos. O Estado, portanto, encontra-se numa posição de responder e se adaptar às diretrizes federais. Uma dessas diretrizes, que alterou significativamente a forma como os serviços de saneamento básico se organizam e são prestados, foi a regionalização. Sendo assim, em paralelo à publicação da Lei Federal nº 14.026, de 2020, o entrevistado E03 da Semad relata que:

[...] em junho de 2020, [...] já havia essa discussão interna dentro da superintendência [de saneamento básico da Semad], né? Para a gente atender a diretriz do novo marco. Como que o estado de Minas Gerais e a gente iria atender as diretrizes e estabelecer as unidades regionais de saneamento? Ou os blocos de referência ou as microrregiões de saneamento (E03).

Com isso, no contexto mineiro, as políticas e estruturas existentes são desafiadas a se reconfigurar. A resposta da Semad ao processo de mudança não se dá em um vácuo institucional, mas considera algumas trajetórias e capacidades institucionais preexistentes. Nesse sentido, o entrevistado E03 da Semad diz que:

A gente começou debruçar de como que a gente poderia ali, dentro da nossa atribuições (*sic.*), de promover projetos, ações, planos, para viabilizar o saneamento básico. [...]. E aí foi um trabalho que não foi somente da Semad. A gente buscou atores estratégicos ali, como, por exemplo, Arsae, que era regulador do serviço de saneamento, né? Tivemos uma parceria muito grande com BDMG, justamente para essa análise de viabilidade técnica e econômica-financeira. Então, foi um trabalho ali conduzido pela Semad, com BDMG, juntamente com a Arsae (E03).

Esta situação reflete a dinâmica da interação entre organizações integrantes da estrutura administrativa do Estado, que, como discutido por Lotta & Vaz (2015) e Macedo & Ferreira (2020), é fundamental para a implementação de políticas públicas complexas.

A análise das entrevistas E01 e E02 realizadas com agentes públicos do BDMG revelam a emergência de alguns novos padrões relacionais no contexto do arranjo institucional para prestação dos SAE no Vale do Jequitinhonha, pois o BRVJ demanda uma interação entre diversos atores institucionais, como ressaltado por Bucci (2013), Pires & Gomide (2014; 2016; 2018), Lotta & Vaz (2015) e Bonamino *et al.* (2019). Evans, Rueschemeyer & Skocpol (1985) enfatizam a importância das capacidades do Estado, definidas pela habilidade do seu corpo administrativo de implementar objetivos oficiais, mesmo frente à oposição de grupos sociais ou desafios socioeconômicos. Para que o Estado atue de maneira autônoma, é crucial que exista uma burocracia eficiente, dotada de capacidades técnico-administrativas, capaz de implementar políticas de forma coerente e autônoma. A necessidade de construir capacidades estatais, em especial aquelas político-relacionais, conforme ressaltado por Pires & Gomide (2014; 2016), Gomide *et al.* (2018), Abrucio, Euclides & Segatto (2021) e Gomes & Ramagem (2021), em resposta a reforma do MLSB de 2007, pode ser vista como um “momento crítico” no desenvolvimento institucional da Semad, pois períodos de mudança intensa e reforma podem ter efeitos duradouros sobre as instituições (Collier; Collier, 1991; Pierson, 2000; Mahoney, 2000; Capoccia; Kelemen, 2007). A colaboração da Semad com outros órgãos da estrutura administrativa do Estado, como BDMG, Arsae-MG, Seinfra e Codemge, promove o estreitamento dos laços entre as burocracias desses órgãos em torno das políticas de saneamento básico, o que, como ressaltado por Evans (1993; 1995) e Pires & Gomide (2016), pode contribuir para com o fortalecimento das capacidades estatais. Como pontuado por Abrucio & Segatto (2016), essas relações intergovernamentais horizontais e cooperativas podem ser informais ou formais, em que há acordos, programas conjuntos com compartilhamento de

custos e negociações para resolução de determinados. A inclusão de múltiplos atores no processo de implementação permite a formação de coalizões estratégicas, contribuindo para a efetivação dos objetivos (Pires; Gomide, 2018; Macedo; Ferreira, 2020). O estabelecimento desses novos padrões relacionais e laços entre as burocracias desses órgãos da administração direta, cada qual dotado de diferentes capacidades estatais, em torno de um objetivo comum, representa uma estratégia política para possibilitar o desenvolvimento de novas capacidades estatais no âmbito da Semad, já que, no Estado de Minas Gerais, o legado histórico-institucional revela que as capacidades estatais essenciais para execução da política de prestação dos SAE concentraram-se quase que exclusivamente na Copasa-MG.

A colaboração da Semad com outros órgãos na definição de blocos regionais reflete a necessidade de construção de capacidades estatais em resposta às novas demandas e oportunidades. Todas as entrevistas realizadas ressaltaram a importância da interação do BDMG com a Semad, salientando que existe uma complementariedade entre as capacidades técnico-administrativas do BDMG em modelagem econômico-financeira com as capacidades técnico-administrativas da Semad em questões operacionais das políticas de saneamento básico, como pode ser extraído da fala do entrevistado E02 do BDMG:

Então, nós [do BDMG] não temos um foco específico na área de saneamento, né? Isso surgiu lá atrás, igual eu te falei, com o primeiro projeto que foi a estruturação lá do... Da Copanor, né? Que foi contratado pela Copasa. [...] Diante da proximidade com a Semad, né? Participamos desse grupo de trabalho para definição dos blocos regionais, né? Então, assim, foi... Assim, apoiado no conhecimento técnico da Semad. E aí, é lógico, [fomos] aprendendo durante o processo que a gente pode participar, mas o nosso... O nosso ponto forte seria a parte de modelagem, de construção de modelos econômico-financeiros [e] a parte jurídica, entendeu? Não basicamente pelo conhecimento específico da área de saneamento (E02).

A trajetória do BDMG ilustra o conceito de “dependência de trajetória”, uma das principais teorias do neoinstitucionalismo histórico, em que decisões e estratégias passadas moldam as direções futuras e tornam certas opções mais viáveis ou acessíveis. Apesar disso, a participação do BDMG, apoiada nas capacidades técnico-administrativas da Semad, demonstra a emergência de um processo de aprendizagem e adaptação institucional. A ênfase em modelagem econômico-financeira e aspectos jurídicos, mais do que em conhecimentos operacionais específicos de saneamento básico, reforça que esse processo de aprendizagem e adaptação institucional adota uma abordagem interdisciplinar. Essa estratégia pode ser analisada através das lentes da mudança institucional e da dependência de trajetória, em que as habilidades e competências preexistentes da organização influenciam as contribuições que ela pode oferecer em novos contextos, como no saneamento básico. Segundo o entrevistado E02 do BDMG, a abordagem do banco em relação ao saneamento básico emergiu progressivamente,

não sendo inicialmente focada nesta área. Esse envolvimento do banco começou com a Copanor, evoluindo para um projeto com a Copasa-MG em Divinópolis. Esta progressão sugere uma expansão do escopo de atuação que não estava centrada no saneamento básico desde o início. No caso específico do BDMG e da Semad, essa interação destaca-se pela complementaridade de suas capacidades técnico-administrativas. A relação do BDMG, que possui *expertise* em modelagem jurídica e econômico-financeira, com a Semad, que já possui alguma *expertise* em saneamento básico, exemplificam a criação de novos padrões relacionais que produzem alguma sinergia institucional. Este aspecto está alinhado com o que prescreve a literatura, qual seja, sobre a importância da colaboração interorganizacional para a construção de novas capacidades estatais (Bucci, 2013; Pires; Gomide, 2014; 2016; 2018; Lotta; Vaz, 2015; Bonamino *et al.*, 2019; Macedo; Ferreira, 2020; Gomes; Ramagem, 2021). Essa colaboração é crucial, pois enquanto o BDMG fornece o suporte a modelagem necessária para os blocos regionais, a Semad contribui com seu conhecimento técnico e sua experiência operacional na área específica de saneamento básico, garantindo que os projetos sejam viáveis tanto do ponto de vista técnico quanto econômico.

Convém destacar que a relação do BDMG com outros órgãos envolvidos em políticas de saneamento básico precede à aprovação da Lei Federal nº 14.026, de 2020. Os entrevistados E01 e E02 do BDMG relatam que, embora a Copanor tenha sido criada para universalizar os serviços nas regiões norte e nordeste de Minas Gerais, ela não estava cumprindo com suas metas e indicadores de desempenho, em especial na região norte, então, há aproximadamente 10 anos⁵³, o banco foi procurado pela Copasa-MG para avaliar se “a melhor forma de fazer isso seria via concessão. [...] A Copasa estava procurando alternativas e foi feita... Esse estudo lá [pelo BDMG]” (E02). Com isso, o envolvimento do banco na elaboração de uma proposta de regionalização dos serviços de saneamento básico no Estado de Minas Gerais, de acordo com a nova lei, em especial da parte que subsidiou a criação o BRVJ, se deu de forma incremental, ou seja, o BDMG já possuía uma memória institucional acerca da região atendida pela Copanor, que foi construída a partir de trabalhos anteriormente realizados. Isso fica bastante claro a partir da fala do entrevistado E01 do BDMG:

[...] a COPASA/Copanor contratou o BDMG para fazer um estudo e a gente conduziu por cerca de dois anos um estudo de viabilidade para tentar entender se colocando um... Alguém do setor privado, contratado pelo estado ou pela Copasa, ou pela Copanor, algum arranjo jurídico para terminar o que seria a Copanor, que era na região norte e nordeste, porque hoje ela só atua na região nordeste. Seria para fazer a região

⁵³ [A] gente começou a discussão em 2012, isso vira contrato em 2013, e aí a gente trabalha mesmo com contrato assinado 2013, 2014. O contrato ele chegava até entregar o edital de licitação na mão. [...] Então, a gente tinha contrato assinado e a gente tinha percepção que a demanda do governo era de chegar a fazer licitação (E01).

norte. Se a gente conseguia tirar o que... Os investimentos necessários para a universalização daquela região do papel. Na época, o que se concluiu é que precisava de um volume muito grande de recurso, então o projeto foi paralisado. A gente não avançou para a fase de licitação. Coincidiu com o problema fiscal do Estado (E01).

Essa fala do entrevistado ilustra que a criação da Copanor, em decorrência do “Projeto Vida no Vale”, após a abertura de capital da Copasa-MG, condicionou as opções de mudança atuais. A Copanor deveria atender os municípios das regiões norte e nordeste, tanto em razão das peculiaridades locais quanto pela conveniência do arranjo institucional aos interesses da Copasa-MG, motivando os formuladores de políticas públicas a buscarem soluções integradas para a região. Diante da necessidade de se reorganizar os arranjos institucionais, dentro da lógica de retornos crescentes, segundo Pierson (2000), o mais provável e conveniente seria iniciar o processo de mudança institucional em uma região em que a demanda por mudanças é convergente com os interesses de atores centrais, com menores conflitos políticos, ainda que ela apresente grandes desafios de ordem técnica. Com o advento da Lei Federal nº 14.026, de 2020, essa convergência de interesses possibilitou a retomada de soluções que já estavam sendo idealizadas mesmo antes da reforma. O entrevistado E01 do BDMG diz que:

O bloco de referência, ele foi o primeiro, porque foi o que já estava pronto para ser modelado. Então na hora que a Semad [...] bate na porta do governo federal e fala: eu quero fazer modelagem, mas a assembleia ainda não voltou os meus blocos. Eles falam: não tem problema não, bora! [Com isso, o bloco de referência] tem uma janela de oportunidade que é: você não tem um desejo da Copasa de continuar operando aqui da forma como é hoje. Qualquer outro bloco de referência que fosse feito no estado teria um conflito com a Copasa. [...] O principal motivo dele ter passado a existir e os outros não é isso. Eu tenho um conjunto de atores que estão na mesma página... Interesses divergentes, mas ali, qualquer um que ganhar licitação, mesmo que não seja a Copasa, eu resolvo o problema ali daquela região (E01).

Assim, como já citado, o PL que propõe a regionalização dos SAE de todos os 853 municípios de Minas Gerais, em 22 URAEs, de acordo com a Nota Técnica da Semad, não foi aprovado, tendo sido criado apenas o BRVJ com base nesses estudos (Estado de Minas Gerais, 2021a; 2021e; Brasil, 2022a; 2022b; 2022d; 2023a). Isso porque, além da modelagem do BRVJ já estar pronta, em função do conhecimento do banco acerca da região, a Copasa-MG, da forma como a política é conduzida hoje, não possui interesse econômico nela, já que a prestação dos SAE nessa região representa tão somente um ônus para essa empresa que, embora seja pública, possui fins lucrativos e necessidade de distribuir dividendos, o que se tornou ainda mais relevante depois da abertura de capital em 2006. O entrevistado E02 do BDMG também reforça esse entendimento, dizendo que:

Eu sei que a única coisa que chega para mim aqui – chega por alto – é que isso é uma preocupação grande da Copasa e a Copasa, entre aspas, quer ficar... Quer se livrar desse... Diz que é um “pepino” para ela, genericamente falando, aqui, “grosso modo”

falando, entendeu? Por que não está cumprindo integralmente o que ela foi criada para fazer, né? Mas também precisava de aporte público e não sei se tem. Provavelmente não está tendo, né? (E02).

A Copasa-MG, que desde o Planasa dita os rumos das políticas de saneamento no Estado de Minas Gerais é, sem dúvida, um dos principais atores com poder de veto às escolhas políticas atuais, mas seu claro desinteresse na região do Vale do Jequitinhonha provavelmente contribuiu para que o BRVJ fosse o primeiro bloco de referência criado.

2.3.2. Relação dos órgãos estaduais com os municípios

Os órgãos estaduais, como o BDMG e a Semad, desde as primeiras discussões em torno da proposta para regionalização do saneamento básico, estão envolvidos no arranjo institucional do BRVJ e no estabelecimento de relações com os atores. A partir das entrevistas realizadas, foi possível perceber que não há um envolvimento direto da Copasa-MG na solução, que, na qualidade de controladora da Copanor, é percebida como prestador de serviço e possui interesses diretos na política, mas, como ela não se opõe, não se verifica nenhuma resistência ao avanço da proposta de política pública. Já os municípios, como relatado pelo entrevistado E02 do BDMG, também não têm apresentado resistências, principalmente porque, no atual estágio da política, há pouco envolvimento deles, os quais, vale enfatizar, são os titulares do serviço. O entrevistado E02 do BDMG diz que “[é] uma coisa muito mais imposta para eles”. Essa falta de envolvimento dos municípios indica que há pouca coordenação vertical (Jaccoud, 2020b), uma das dimensões federativas, como destacado por Gomes & Ramagem (2021), o que pode, eventualmente, representar um entrave para o avanço da política de universalização. Como salientado pelo entrevistado E02 do BDMG, “o maior desafio é o desafio institucional mesmo de conseguir unir vários municípios dentro desse bloco” (E02). Nessa mesma linha de raciocínio, o entrevistado E01 do BDMG fez a seguinte consideração:

[a Lei Federal nº 14.026, de 2020, foi] um avanço, mas eu acho que foi um avanço incompleto. Porque se coloca na mão do Estado a possibilidade dele apoiar e formar as regiões..., mas o titular ainda é o município. Então você... Se você faz uma atuação mais de *enforcement* com a lógica da lei complementar, [você] pode ter problemas políticos muito sérios. Você está entrando em uma titularidade que é associada. Se tivesse lá, no caso, mudado a constituição e falado: não, é uma lógica do Estado, porque o que faz sentido que a região não é o município A, B e C, você teria muito mais liberdade de fazer essas políticas regionais (E01).

Sendo assim, de acordo com a perspectiva relacional, ainda existe um baixo envolvimento dos municípios, sendo que eles são os titulares do serviço, e isso pode criar desafios adicionais para consolidação do arranjo institucional do BRVJ. Isso porque alguns dos principais atores desse

arranjo institucional são os municípios integrantes do bloco, cada qual dotado de autonomia administrativa e legislativa.

O MLSB se preocupou em criar mecanismos de incentivos à prestação regionalizada, ao dispor, no artigo 50, § 1º, da Lei Federal nº 14.026, de 2020, o seguinte:

Art. 50 [...] § 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 (Brasil, 2020a).

Esse dispositivo não cria nenhuma obrigação para os municípios aderirem ao modelo de prestação regionalizada, já que isso poderia ser considerado inconstitucional, mas restringe o acesso – daqueles municípios que não aderirem à proposta de regionalização – ao repasse de recursos não onerosos advindos do Governo Federal. Ainda que esse seja um instrumento bastante utilizado pela União para induzir a coordenação interfederativa, isso pode não ser suficiente para assegurar a conformação do arranjo institucional de acordo com as características delineadas pelos formuladores da política, com potencial de comprometer a sua eficácia e efetividade. A fala do entrevistado E02 do BDMG é emblemática nesse sentido, ao dizer que:

Eu acho que isso é um desafio, assim, hercúleo, na verdade, porque a gente aqui hoje trabalha com blocos bem menores que isso, né? De 15, 20 municípios e já é uma diversidade de pensamentos totalmente, assim, de partido político, de ideia de... De cobrar ou não cobrar, de achar que o serviço tem que ser prestado, não tem. Então, assim, você agregar 96 municípios, né? Como a solução e que tem... E que tem que ser para todo mundo porque o que ficar para trás no primeiro momento, depois não vai conseguir resolver o problema dele. [...] Então, acho que isso sim, agregar esses 96 municípios, é um desafio hercúleo. Por isso que eu falei que se fosse uma questão de..., né? Do titular do direito não fosse o município, mas assim, é só, pensando, o estado, alguma coisa, seria muito mais fácil do que 96, imagino (E02).

O entrevistado E02 do BDMG, ao destacar a dificuldade de lidar com a diversidade política e administrativa dos municípios, especialmente no contexto de blocos regionais com muitos municípios, como é o caso do BRVJ, reforça a ideia de que a coordenação interfederativa é fundamental para o sucesso da iniciativa, o que demanda o fortalecimento das capacidades político-relacionais do órgão, conforme pontuado nos trabalhos de Pires & Gomide (2014; 2016), Gomide *et al.* (2018), Abrucio, Euclides & Segatto (2021) e Gomes & Ramagem (2021). Isso é condizente com a literatura analisada, que reconhece a complexidade de coordenar ações

entre diferentes níveis de governo, mas destaca sua importância para adaptação das políticas às realidades regionais.

A baixa participação dos municípios sugere que os órgãos estaduais, em especial a Semad, que está coordenando a iniciativa, não possuem instrumentos adequados para estabelecer padrões relacionais consolidados com os municípios. O motivo disso está expresso na fala do entrevistado E01 do BDMG, que diz o seguinte:

[...] essa parte de envolver os municípios é um problema, né? Não é que envolver o município é um problema, mas se a gente fizesse isso antes, a gente ia ter um problema de arranjo porque... [...] Porque os consórcios, às vezes, eles não usam racionalidade geográfica, local. Não usam uma racionalidade técnica. Eles usam uma racionalidade política. Quando você está no interior, você sabe que o município A detesta o município B. Não adianta juntar! [...] No caso de água e esgoto, se a gente fizesse, tentasse esse olhar, a gente não ia conseguir fechar o desenho nunca. E tanto é que a gente fez, em algum momento a gente fez, uma apresentação, não lembro qual, vieram algumas [contribuições]... Na consulta pública mesmo. “Ah”, o Municipal tal preferia estar junto com o município Y, não do Z, mas assim, os cenários para a gente fechar esse... Esse desenho ia ser infinito (E01).

Esse argumento é razoável no que tange a eficiência administrativa no âmbito estadual, mas se contrapõe ao modelo de federalismo cooperativo brasileiro preconizado pela Constituição Federal de 1988 e ratificado pelo STF, que assegura a titularidade municipal. Aqui verifica-se que a prática se distancia em alguma medida daquilo que a lei almeja, qual seja, de que os municípios disponham de meios de participação no processo decisório de políticas de sua responsabilidade. Esse padrão de relação entre o Estado e os municípios, provavelmente, possui raízes históricas derivadas da trajetória dependente (Thelen; Streeck, 2005; Costa; Sousa, 2013; Lima; Mörschbacher, 2016; Valente, 2019; Aversa; Oliveira, 2021). Isso porque, desde o Planasa, os recursos financeiros são controlados tanto pela União quanto pelos Estados e as decisões a respeito da alocação desses recursos em políticas de saneamento básico encontram-se centralizadas nas CESBs, que também são controladas pelos Estados. Esse contexto pode ter contribuído para que muitos municípios ficassem alheios a questões pertinentes às políticas de saneamento básico e não desenvolvessem suas capacidades estatais nessa área, não dispondo de meios adequados para participar do processo decisório (Galvão Jr, 2009). Da experiência do BDMG com alguns consórcios de saneamento básico, o entrevistado E02 do BDMG diz que “você vê que a parte dos prefeitos, eles não têm conhecimento técnico. Muito longe disso, né? De prefeito ou secretário, né? Secretaria que esteja à frente disso, né?” (E02). Essa alegada falta de “conhecimento técnico” pode ser um entrave para permitir a participação dos municípios em discussões que demandam capacidades estatais específicas para as políticas de saneamento básico, o que pode criar desafios para que os órgãos estaduais adotem instrumentos mais

efetivos de interlocução com eles. Como citado na supracitada fala do entrevistado E01 do BDMG, as demandas dos municípios são orientadas por uma lógica política e não técnica. Embora seja importante salientar que o posicionamento político dos atores é um aspecto relevante para implementação de políticas públicas, principalmente no caso das políticas de saneamento básico, cuja titularidade é municipal, o interesse político de alguns municípios pode comprometer a sua adesão ao arranjo institucional.

Diante da autonomia municipal, os prefeitos, muitas das vezes, optam por soluções que se traduzem em ganhos políticos imediatos. Embora a reforma tenha reforçado a necessidade de sustentabilidade econômico-financeira dos serviços, o atendimento a esse preceito legal pode se contrapor aos interesses políticos diretos dos prefeitos, já que isso implica na necessidade de se cobrar tarifas que gerem receitas para custear os investimentos necessários para ampliação da infraestrutura e melhoria da qualidade do serviço. Conforme citado pelo entrevistado E03 da Semad:

É um desafio gigante e eu acho que o maior, né? É a questão ali da mobilização social, com a prefeitura, com o município, com o titular próprio, né? A gente tem hoje aí cerca de... Pouco mais de 50% do esgoto do estado de Minas Gerais ele é tratado, justamente pela questão de não ter infraestrutura e quando se tem a infraestrutura, talvez ali, o titular, ele não quer trazer a obrigatoriedade da cobrança tarifária, né? E uma das cláusulas lá do... Do “novo marco”, para garantir a universalização, é a sustentabilidade econômica-financeira. Se não tiver a prestação, a cobrança pelo serviço, se acaba inviabilizando também, né? Se ela tirar a receita ali e a gente rodando não só do bloco do Jequitinhonha, mas com o estado como um todo nesse papel de articular com os municípios, a gente tem notado ali uma certa resistência de implementação, principalmente na cobrança, tarifa de esgoto, né? Aquele trem, se nunca existiu também, a partir do momento que passa a existir, isso ali gera um problema sociopolítico local (E03).

Assim, a necessidade de se cobrar tarifas, em particular a tarifa de esgoto, como destacado pelo entrevistado, pode criar um desalinhamento de interesses. O entrevistado E01 do BDMG também fez essa consideração, dizendo que:

O que a gente tem visto de maior dificuldade, no nosso trabalho de estruturação, é o convencimento dos prefeitos que eles têm que ter serviços que são sustentáveis econômico-financeiramente. Então nos trabalhos que a gente tem de modelagem hoje o desafio é: Prefeito você tem que cobrar! Não quer não, mas precisa, é importante. O seu orçamento tinha que ser gasto com saúde, educação. Não com resíduos sólidos e água e esgotos (E01).

Da mesma forma, também se vê isso na fala do entrevistado E02 do BDMG, quando diz que:

[...] poucas cidades têm a questão de tarifa de... Tanto de água e de esgoto, quanto de resíduos sólido. Isso é um problema, né? E aí tem a questão política do governante não querer instituir isso para não ficar com problema e tal então a gente precisa da atuação do Ministério Público de outras coisas, falando dessa questão junto com a gente, né? Da importância disso. Não da importância, né? Que ele deve ser implantado essa parte de cobrança, né? Mas assim, é um desafio que eu enxergo muito mais, né?

Do poder concedente, né? Dos municípios, do que do ... Efetivamente, aqui da nossa organização, né? A gente tenta ajudar da maneira que dá, mas tem essa questão política que é muito forte, né? (E02).

Esse desalinhamento de interesses pode prejudicar a adesão de alguns municípios ao modelo de gestão associada dos SAE, conforme proposto pelo arranjo institucional do BRVJ. Assim, a reforma do MLSB parece não ter trazido uma solução que equacione esses conflitos com os municípios. A proposta de prestação regionalizada tem o condão de trazer ganhos de escala e eficiência na prestação dos serviços, mas a adesão dos municípios ao modelo de gestão associada é fundamental para assegurar a racionalidade técnica da prestação do serviço. Assim, percebe-se que os municípios também são atores com grande poder de veto em razão de serem os titulares dos serviços. Esse poder de veto está diretamente associado ao potencial do município de geração de receitas com a exploração econômica dos SAE, de modo que, dadas as características socioeconômicas dos municípios do bloco de referência, apenas alguns deles – aqueles de maior porte – poderiam exercê-lo isoladamente. Esse risco foi claramente identificado pela Semad, levando o órgão a estabelecer laços com esses municípios para assegurar que não haveria evasão, principalmente de grandes municípios, como se pode extrair da fala do entrevistado E03 da Semad:

A gente, perguntando o município da intenção deles de aderir ao projeto mesmo. Justamente isso para a gente já ter um sinal. Por exemplo, os municípios de maior... De maiores porte, como por exemplo, Diamantina, Almenara, Araçuaí, Teófilo Otoni, Capelinha, Taiobeiras, Salinas, são municípios superavitários, que têm um impacto pesado nessa questão é da... Das receitas, né? Se eles teriam intenção de agregar ao projeto uma vez finalizado. Grande parte deles manifestaram, sim, que há intenção, e formalizaram um comunicado prévio, né? (E03).

Todavia, se não houver a adesão da maioria dos municípios à proposta do Estado, provavelmente não haverá garantia de sustentabilidade econômico-financeira do BRVJ. O entrevistado E03 da Semad ainda disse o seguinte:

Esse é o momento que está sendo feita da modelagem, né? Porque justamente a gente está ali, a gente, quando eu falo a gente, a Seinfra, com a Codemge, está fazendo o desafio em campo, né? De ver a viabilidade, né? E, justamente, analisando esses dados. Caso o município de grande porte ou de pequeno porte que não adere ao projeto, qual que é o impacto dele no número total como um todo. Então essa avaliação também está sendo feita, né? Até mesmo para definir a viabilidade final. O município que garante a viabilidade, se ele sair, como é que o bloco ele se comporta. [...] É um projeto de risco, né? Tem tomado decisões ali [...] a gente propor. A decisão final é do município. Então existe esse risco aí talvez de adesão ou não. Pode ser que 1, 2, 3 ou 4, 5, alguns municípios, não veem isso como uma solução, né? E eles tendo a competência ali de fazer a gestão de serviços, é partir para um outro caminho, né? A gente está aqui para apoiar também, mas acho que a visão ali de ideologia não tem... Mais esse risco mesmo de adesão, de integração, ali (E03).

Desse modo, a viabilidade da solução proposta para a região permeia questões interfederativas, sendo imprescindível que haja uma forte articulação entre os atores. As entrevistas revelam, em especial aquelas conduzidas com agentes públicos da Semad, que o órgão está se empenhando em estabelecer laços com as principais partes interessadas do projeto, reforçando suas capacidades político-relacionais.

A não adesão de alguns municípios ao bloco de referência pode trazer grandes desafios para a universalização. A fala do entrevistado E04 da Semad destaca que:

E se o município não quiser fazer parte, né? [...] Tem município assim, muito pequenininho, fala: eu não vou cobrar pelo serviço e ponto acabou e não quer entrar. Aí o município está embrenhado no meio de 14, que estão fazendo parte. Aí ele não quer fazer, mas ele não vai ter condição de fazer [sozinho] [...]. Aí na hora que fechar aquele contrato, [...] aquele município já não consegue entrar mais, né? [...] E a gente, como Estado, a gente já fez de tudo e não consegue, né? Então [...] o Tribunal de Contas do Estado [...] entra nisso aí também para poder tentar ajudar a gente [...]. Então acho que assim, as partes, em si, elas têm que conversar bem mais do que já articulado [...] é Tribunal de Contas do Estado, é Ministério Público, é Semad, é Seinfra. A gente precisa ter essa articulação (E04).

Diante disso, nota-se que a coesão entre diferentes órgãos e entes federativos integrantes do arranjo institucional revela-se como sendo algo essencial para o avanço da implementação do BRVJ, reforçando a tese de que é preciso fortalecer as capacidades político-relacionais do órgão coordenador, no caso da Semad. O desalinhamento de interesses, criando falta de consensos entre órgãos e entidades estaduais e os municípios pode ser uma das razões pela qual as políticas de saneamento básico não avançam na velocidade desejada, pois diferentes forças políticas são exercidas em direções opostas (Costa; Sousa, 2013; Britto; Rezende, 2017; Ataíde; Borja, 2017). Mesmo com o advento da Lei Federal nº 14.026, de 2020, a racionalização do processo decisório, com uma maior participação dos municípios, ainda parece não estar bem equacionada. Essa questão é não apenas uma das fontes com potencial de agravar os conflitos entre o Estado e os municípios, como também não contribui para o estabelecimento de padrões relacionais entre estes entes, o que poderia fortalecer as capacidades político-relacionais, com vistas à construção de capacidades técnico-administrativas para implementação da política (Pires; Gomide, 2014; 2016; Abrucio, Euclides; Segatto, 2021; Gomes; Ramagem, 2021). Um dos instrumentos de que dispõe o aparato jurídico-institucional vigente são as consultas públicas. A Semad promoveu uma consulta pública para discussão da proposta de regionalização com as partes interessadas. O entrevistado E03 da Semad descreve que:

Durante ali, a fase do projeto, antes de submeter [o PL], a gente fez uma consulta pública, né? Ela durou 30 dias ali. A consulta pública, ela rendeu ali cerca de 170 contribuições. Contribuições essas que alteraram cerca de 8, 7 ou 8 artigos, do PL, né? Uma das contribuições que vieram mais em peso é a questão de verificar a

viabilidade da tarifa social, né? Trazer essa obrigatoriedade disso para dentro do projeto, que foi acatado (E03).

Apesar disso, esse instrumento parece não ser o mais adequado para envolver os municípios nas discussões em torno da proposta de política. A literatura sobre neoinstitucionalismo histórico sugere que políticas bem-sucedidas frequentemente dependem da capacidade de reconhecer e incorporar a diversidade institucional e cultural nas estratégias de implementação (Hall; Taylor, 2003; Almeida *et al.*, 2018; Macedo; Ferreira, 2020). Isso implica em envolver atores locais no processo de formulação de políticas, entender as especificidades locais e estar aberto a adaptações na política para acomodar diferentes contextos locais. Além disso, o sucesso na implementação de políticas em contextos diversificados como o BRVJ requer uma forte coordenação intergovernamental. Isso exige instrumentos que facilitem a comunicação e a colaboração entre diferentes níveis de governo (municipal, estadual e federal) e outras partes interessadas, como empresas privadas e organizações da sociedade civil. A literatura aponta que a governança colaborativa pode ser uma abordagem eficaz, em que diferentes atores são envolvidos em um diálogo contínuo, garantindo que as políticas sejam informadas por uma variedade de perspectivas e conhecimentos (Arretche, 2004; Homsy, Liu; Warner, 2018; Jaccoud, 2020a; Gomes; Ramagem, 2021).

A ausência de envolvimento dos municípios cria uma assimetria de forças, pois outros atores com interesses particulares e maiores capacidades de articulação política junto aos tomadores de decisão podem dispor de maior poder para influenciar a direção do processo de mudança institucional. Isso fica claro na fala do entrevistado E02 do BDMG, quando diz que:

Mas acho que... Que quem a gente não enxerga muito claramente participando disso são outros atores, né? E tem interesse na prestação de serviço, seja grandes organizações, escritório de advocacia participando disso. Fala até na... Nas consultas públicas, né? Ou fazendo algum tipo de lobby no Congresso para direcionar, né? Eu lembro que teve... Eu não sei o que... Que alguém que quis fazer uma, na época, uma modificação aqui. A gente conversou disso. Eu não lembro direito aqui. Assim, as mudanças propostas eram tipo assim, chegavam a ser escandalosos no sentido de direcionar tudo para... Ou para concessão ou para não ter outro jeito de fazer, entendeu? Eu não lembro direito o que que era, mas era uma coisa assim muito clara que ficava. Então, assim, tem esses atores que atuam por trás que com certeza influenciaram um pouco ou muito na definição do... De alguns pontos do Marco, né? (E02).

A dificuldade para se estabelecer um patamar mínimo de comunicação, articulação e coordenação entre os vários atores, promovendo coerência e complementaridade, é um dos principais desafios ressaltados nos trabalhos de Lotta & Vaz, (2015) e Abers & Keck (2017), portanto, é importante que o arranjo institucional disponha de instrumentos aptos para esses

fins, o que inclui fortes capacidades político-relacionais das organizações responsáveis pela implementação do BRVJ.

3. CONCLUSÕES

Mesmo após o desmantelamento institucional do Planasa, no começo dos anos 1990, o papel central das CESBs na prestação dos SAEs foi mantido sem grandes mudanças, sugerindo que houve uma consolidação da dependência de trajetória. Diante do vazio institucional que predominou entre 1990 e 2007, a indefinição acerca do exercício da titularidade municipal das políticas de saneamento básico fomentou uma série de conflitos. Essa questão da titularidade só veio a ser parcialmente esclarecida em 2013, por decisão do STF. Durante esse longo período de indefinições acerca do exercício da titularidade, questões essenciais como planejamento, regulação, operação e financiamento foram relegadas. Isso resultou no subdesenvolvimento das capacidades estatais, tanto técnico-administrativas quanto político-relacionais, de órgãos da administração direta dos entes subnacionais nessas áreas, dificultando significativamente a coordenação interfederativa e interorganizacional. Esse legado histórico-institucional atuou no sentido de restringir os resultados de algumas tentativas de se promover uma mudança institucional no setor, como foi o caso da Lei Federal nº 11.445, de 2007, enquanto os interesses das CESBs predominavam. Contudo, algumas mudanças incrementais foram alterando a organização dos serviços ao longo do tempo. No Estado de Minas Gerais pode-se citar, por exemplo, a abertura de capital da Copasa-MG e a criação da Copanor.

O MLSB de 2007 tentou reinserir os municípios no processo decisório das políticas de saneamento básico, mas não conseguiu reverter o quadro institucional que havia se consolidado com o Planasa, de modo que a Lei Federal nº 14.026, de 2020, representa um esforço para alterar essa trajetória, buscando reduzir a centralidade das CESBs e modificar os arranjos institucionais vigentes. Ainda que esse processo de mudança induzido pela Lei Federal nº 14.026, de 2020, represente o arbitramento de inúmeras disputas, consolidando uma série de mudanças incrementais que já vinham ocorrendo no setor, a reforma no MLSB representa um rompimento de maior intensidade com o legado histórico-institucional do Planasa. Desse modo, a reforma do MLSB de 2007 pode ser entendida como uma conjuntura crítica para as políticas de saneamento básico em alguns estados, pois novos arranjos institucionais, com um menor envolvimento das CESBs, estão começando a emergir. No caso de Minas Gerais, mais especificamente nos municípios integrantes do BRVJ, criado pelo Governo Federal, os SAE serão prestados a partir de um arranjo institucional na qual a Copasa-MG, e sua subsidiária, a

Coponor, não ocupa mais uma posição central no processo decisório da política. Essa atribuição, agora, passa a ser da Semad, um órgão integrante da administração direta do Estado. Essa mudança é significativa, pois desloca o processo decisório para outras esferas de interesses políticos. Isso porque, a orientação corporativa da Copasa-MG, que tem como foco primário a obtenção de retornos financeiros e distribuição de dividendos, o que foi reforçado desde sua abertura de capital, exacerbou as dificuldades econômicas para expandir o acesso aos SAE em áreas mais pobres do Estado e com déficit de cobertura dos serviços, comprometendo a eficácia e efetividade do modelo institucional de saneamento básico da região centrado na Coponor. Esse desinteresse econômico da Copasa-MG em atender municípios menores, como é o caso daqueles que integram o BRVJ, aliado à escassez de aportes financeiros do Estado na região, pode ter contribuído para o desempenho insatisfatório da Coponor desde a sua criação.

Embora uma mudança nos rumos da política de prestação dos SAE na região seja desejada, trazendo consigo grandes expectativas acerca dos potenciais resultados que podem ser alcançados, a construção de capacidades estatais, em especial aquelas político-relacionais, no âmbito da Semad ainda é um dos desafios desse processo de mudança institucional. Isso porque a análise do legado histórico-institucional revela que, desde o Planasa, as capacidades estatais para prestação dos SAE estão concentradas no âmbito das CESB e isso não é diferente no caso do Estado de Minas Gerais. Aliado a isso, os conflitos pela titularidade desses serviços ainda estão presentes, exigindo o fortalecimento das capacidades estatais – especialmente das capacidades político-relacionais – de organizações da administração direta do Estado, como é o caso da Semad. O órgão, embora central na implementação do BRVJ, apresenta uma grande rotatividade de sua burocracia, o que dificulta a consolidação de sua memória institucional. A Semad está buscando mitigar esses problemas estabelecendo relações com outros órgãos do Estado, como o BDMG, a Arsae-MG, a Seinfra e a Codemge. Contudo, a manutenção desses padrões relacionais é crucial para permitir que, ao longo da implementação, a Semad incorpore algumas capacidades estatais que estão dispersas no arranjo institucional.

As relações interfederativas e interorganizacionais, que se estabelecem entre órgãos e entidades que integram o arranjo institucional da política, podem permitir a construção de capacidades estatais, tanto técnico-administrativas, quanto político-relacionais, desses órgãos e entidades. Isso porque o arranjo institucional apresenta uma conformação que busca articular diferentes órgãos com diferentes capacidades estatais, mas ainda não há instrumentos de coordenação interfederativa e interorganizacionais consolidados, com relações que ainda são incipientes e pontuais. No âmbito da Semad, que é o órgão central de coordenação da política de saneamento básico do Estado, em especial do BRVJ, seus padrões relacionais se dão

principalmente de forma horizontal entre órgãos e entidades da estrutura administrativa do Governo do Estado de Minas Gerais e, pontualmente, com a ALMG. A análise dos padrões relacionais do arranjo institucional releva que ainda não existem meios de se promover uma ampla participação dos municípios no processo decisório. Diante da dificuldade de se articular diferentes interesses políticos em torno de uma solução viável e que possua racionalidade técnica e econômica, a condução do processo decisório mantém a centralidade do poder político na esfera estadual, contrapondo-se aos anseios de que os municípios disponham de meios de exercer a titularidade municipal. Esse problema também possui raízes no legado histórico-institucional das políticas de saneamento básico, que sempre concentrou as principais decisões acerca das políticas de saneamento básico no âmbito dos Estados, por meios das CESBs. Agora, a construção de capacidades estatais no âmbito da Semad depende do fortalecimento das relações do órgão com os municípios, para que seja possível implementar uma política que seja condizente com as realidades regional e local.

Algumas propostas de estudos futuros são então postas. Um primeiro grupo de investigações seria para avaliar a eficácia, efetividade e eficiência dos diferentes instrumentos dos arranjos institucionais adotados para promover uma coordenação interfederativa e interorganizacional. Esses instrumentos devem ser capazes de promover consensos e cooperação técnica entre os entes e organizações, possibilitando, principalmente, uma maior participação dos municípios no processo decisório. Assim, esses estudos podem identificar meios de se ampliar a participação dos municípios nas discussões em torno do desenho da solução mais adequada ao contexto local. Além disso, também é possível desenvolver estudos para avaliar os meios de se assegurar a titularidade municipal, tendo o Estado como um ente coordenador das iniciativas de caráter regional. A própria questão da adequabilidade da titularidade municipal parece ainda não ser um consenso entre os entrevistados, sendo considerada por eles como um desafio para viabilizar a prestação regionalizada dos SAE. Além disso, ainda parece conveniente compreender mais profundamente como se estabelecem as relações entre os órgãos do Estado de Minas Gerais com seus municípios. Assim, foi possível concluir que ainda existem muitas lacunas na literatura que trata modelos de governança para organização e prestação regionalizada dos SAE.

Também se revelou importante buscar compreender o grau de independência das agências reguladoras estaduais e intermunicipais em relação a interesses não relacionados às finalidades da política de saneamento básico, principalmente considerando que, com a reforma no MLSB, essas organizações terão um papel fundamental no processo de implementação. No âmbito federal, em razão da influência do modelo de Estado regulador, algumas dessas agências

foram bem capacitadas, integrando as “ilhas de excelência” da burocracia federal. Desse modo, parece também conveniente investigar a hipótese de que a estrutura da Administração Pública estadual reflete o que se observa na esfera federal. Por fim, no que diz respeito especificamente as capacidades estatais, verificou-se que ainda não existem meios adequados de mensuração das capacidades estatais de órgão responsáveis pela implementação de políticas para prestação regionalizada dos SAE, sendo pertinente identificar variáveis que possam ser utilizadas para essa finalidade.

4. BIBLIOGRAFIA

ABERS, R. N.; KECK, M. E. **Autoridade Prática: ação criativa e mudança institucional na política das águas do Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2017.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, . A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação. In: FRANZESE, C., *et al.* **Reflexões para Ibero-América Avaliação de Programas Sociais**. Brasília, DF: Enap, 2009. p. 25-42. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/693/1/Reflex%20para%20Ibero-Am%20a9rica%20Avalia%20a7%20a3o%20de%20Programas%20Sociais.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2024.

ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21, n. 65, p. 411-429, abr./jun. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/GgFJfHJLdjYnG3TQMJfK8pH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 mar. 2024.

ABRUCIO, F.; EUCLYDES, F. M.; SEGATTO, C. I. Capacidades estatais e seus efeitos nas Políticas Municipais de Educação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 26, n. 84, p. 1-19, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/81938/79379>. Acesso em: 7 mar. 2024.

AFONSO, D. L.; ALMEIDA, E. S. A lei do saneamento básico e seu impacto nos índices de acesso aos serviços de saneamento básico. **Planejamento e Políticas Públicas (PPP)**, n. 56, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/1099/563>. Acesso em: 7 mar. 2024.

AGUIAR, R. B.; LIMA, L. L. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, p. 1-28, ago. 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/199696/001100445.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 7 mar. 2024.

ALMEIDA, H. V. D. D. *et al.* Limitações do ambiente institucional-normativo de acesso aos recursos públicos do saneamento básico: Revisitando os aspectos apontados pela bibliografia. **Revista Eletrônica de Gestão e Tecnologias Ambientais (GESTA)**, v. 4, n. 2, p. 297-319, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/gesta/article/view/15993/12947>. Acesso em: 7 mar. 2024.

ALMEIDA, H. V. D. D. *et al.* Limitações do ambiente institucional-normativo de acesso aos recursos públicos do saneamento básico: análise de pleitos do PAC / Funasa para esgotamento sanitário na Bahia. **Revista Eletrônica de Gestão e Tecnologias Ambientais (GESTA)**, v. 6, n. 1, p. 139-157, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/gesta/article/view/22611/15904>. Acesso em: 7 mar. 2024.

ALMEIDA, L. D. A.; SILVA, L. B. Capacidades estatais e a implementação de políticas públicas: uma análise da agenda recente de pesquisa. **RP3 - Revista de Pesquisa em**

Políticas Públicas, v. 2, 2020. Disponível em:

<https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/24606/25953>. Acesso em: 7 mar. 2024.

ALMEIDA, W. J. M. **Abastecimento de água à população urbana: uma avaliação do PLANASA**. Rio de Janeiro: Instituto de Planejamento Econômico e Social (INPES), 1977.

ALVES-MAZZOTTI, A. J. Usos e abusos dos estudos de caso. **Cadernos de Pesquisa**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 129, p. 637-651, set./dez. 2006. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/cp/a/BdSdmX3TsKKF3Q3X8Xf3SZw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 mar. 2024.

ANDERÁOS, A. O desenho regulatório do novo marco legal do saneamento básico no Brasil e a aparente dicotomia entre a regulação contratual e discricionária. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 7, n. 2, p. 24-51, 2021. Disponível em:

<https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/37971/31031>. Acesso em: 7 mar. 2024.

ANDRADE, G. H.; MADEIRA, G. C.; CARMO, D. D. **MODELO DE PRIORIZAÇÃO. IV Congresso CONSAD de Gestão Pública**, Brasília, DF, abr. 2013. Disponível em:

http://www.cecs.unimontes.br/media/k2/attachments/ANDRADE_et_al_Modelo_de_priorizacao_de_implantacao_de_sistemas_de_saneamento.pdf_16b8de73fb9b50d18241dbf19673c3e3.pdf. Acesso em: 7 mar. 2024.

ARAÚJO FILHO, V. F. O quadro institucional do setor de saneamento básico e a estratégia operacional do PAC: possíveis impactos sobre o perfil dos investimentos e a redução do déficit. **Regional e Urbano**, Rio de Janeiro, p. 61-65, dez. 2008. Disponível em:

https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_regional/081207_boletimregional1_cap9.pdf. Acesso em: 7 mar. 2024.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, 2004. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/spp/a/yrd5VzhMD8wyrZDDS6WvvP/?lang=pt>. Acesso em: 7 mar. 2024.

ARRUDA, P. N.; LIMA, A. S. C.; SCALIZE, P. S. Gestão dos serviços públicos de água e esgoto operados por municípios em Goiás, GO, Brasil. **Revista ambiente & água**, Taubaté, v. 11, n. 2, p. 362-376, abr./jun. 2016. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ambiagua/a/vBYKjdL6GLpvnPFgfBSyTxv/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 mar. 2024.

ASSOCIAÇÃO E SINDICATO NACIONAL DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO (ABCON/SINDICON). **Marco legal coloca o saneamento em destaque**, 2022. Disponível em: <https://abconsindcon.com.br/revista-canal/marco-legal-coloca-o-saneamento-em-destaque>. Acesso em: 7 mar. 2024.

ASSOCIAÇÃO E SINDICATO NACIONAL DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO (ABCON/SINDICON). **Impactos econômicos do Plano Estadual de Saneamento Básico de Minas Gerais**, maio 2023. Disponível em:

<https://abconsindcon.com.br/abcon-sindcon/abcon-sindcon-e-governo-de-mg-apresentam-estudo-de-impacto-de-investimento>. Acesso em: 7 mar. 2024.

ATAIDE, G. V. D. T. L.; BORJA, P. C. Justiça social e ambiental em saneamento básico: um olhar sobre experiências de planejamento municipais. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 61-80, jul./set. 2017. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/asoc/a/TjrwV7SjxNRtk3gLhNtg4gz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 mar. 2024.

AVERSA, M.; OLIVEIRA, V. E. Governança metropolitana e política de saneamento: trajetórias dependentes na Grande São Paulo. **Cad. Metropole**, São Paulo, v. 23, n. 52, p. 1085-1108, set./dez. 2021. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/cm/a/CTYsPFZ8krY85xNBsZLtfPG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 mar. 2024.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 1ª. ed. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROS E CASTRO, M. T.; MELLO, M. T. L. Uma abordagem jurídica de análise de políticas públicas. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 4, n. 2, p. 9-22, jun. 2017. Disponível em: <https://revistareed.emnuvens.com.br/reed/article/view/112/pdf>. Acesso em: 7 mar. 2024.

BATISTA, L. F.; HELAL, D. H.; SOUSA, J. R. F. Sobre implementação de políticas públicas: uma revisão sistemática da literatura e agenda de pesquisas. **Revista Sociedade e Estado**, v. 37, n. 2, p. 457-487, maio/ago. 2022. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/se/a/dSXcC7gdLqHYRzhGdTBPqjm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 mar. 2024.

BENATTI, G. S. S.; BUAINAIN, A. M. Capacidades estatais e políticas públicas: o papel da capacidade político-relacional no desenvolvimento do PRONAF. **Revista Grifos - Unochapecó**, v. 30, n. 51, p. 68-88, jan./abr. 2021. Disponível em:

<http://pegasus.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/grifos/article/view/5430/3146>. Acesso em: 7 mar. 2024.

BERNARDI, B. B. O conceito de dependência da trajetória (path dependence): definições e controvérsias teóricas. **Perspectivas**, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/4978/4434>. Acesso em: 7 mar. 2024.

BONAMINO, A. *et al.* Arranjo Institucional de Implementação do PAIC e Burocratas de Médio Escalão. In: LOTTA, G. S. (. **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2019. p. 193-223. Disponível em:

https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 7 mar. 2024.

BORJA, P. C. Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 432-447, 2014. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/sausoc/a/gn7vpPFZYBHq6s6JVtHCHbw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Lei Federal nº 5.318, de 26 de setembro de 1967. **Diário Oficial da União (DOU)**, Brasília, DF, set. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/15318.htm. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União (DOU)**, Brasília, DF, out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. **Diário Oficial da União (DOU)**, Brasília, DF, fev. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Lei Federal nº 9.984, de 17 de julho de 2000. **Diário Oficial da União (DOU)**, Brasília, DF, jul. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984.htm. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. **Diário Oficial da União (DOU)**, Brasília, DF, dez. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005. **Diário Oficial da União (DOU)**, Brasília, DF, abr. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. **Diário Oficial da União (DOU)**, Brasília, DF, jan. 2007a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Decreto Federal nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. **Diário Oficial da União (DOU)**, Brasília, DF, jan. 2007b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 1.842. Relator: Min. Luiz Fux. Requerente: Partido Democrático Trabalhista (PDT). **DJe nº 181. Divulgação 13/09/2013. Publicação 16/09/2013**, Brasília, DF, set. 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. **Diário Oficial da União (DOU)**, Brasília, DF, jun. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020. **Diário Oficial da União (DOU)**, Brasília, DF, jul. 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2017: Abastecimento de água e esgotamento sanitário, Rio de Janeiro, p. 128, 2020b. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101734.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Séries históricas. Tabela completa de séries históricas. 2024d. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Precos_Indices_de_Precos_ao_Consumidor/IPCA/Serie_Historica/ipca_SerieHist.zip. Acesso em: 12 abr. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Decreto Federal nº 10.588, de 24 de dezembro de 2020. **Diário Oficial da União (DOU)**, Brasília, DF, dez. 2020c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10588.htm. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Decreto Federal nº 10.430, de 20 de julho de 2020. **Diário Oficial da União (DOU)**, Brasília, DF, jul. 2020d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10430.htm. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). **ODS6**, 2021a. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods6.html>. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2021a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Decreto Federal nº 10.710, de 31/05/2021. **Diário Oficial da União (DOU)**, Brasília, DF, maio 2021b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10710.htm. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Ministério Público Federal (MPF). Sustentação Oral. ADIs nº 6492, 6882, 6583 e 6536. **Sessão de 24 de novembro de 2021**, Brasília, DF, nov. 2021c. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/SustentaoOralADI6492.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Parecer de mérito nº 6/2022/CGML/DCOT/SNS. Referência: 59000.010475/2022-71. **SEI/MDR nº 4076250**, Brasília, DF, dez. 2022a. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/analise-de-impacto-regulatorio-air/SEI_MDR4076250Parecerdemriton6.pdf. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB). Resolução nº 2, de 12 de dezembro de 2022. **Diário Oficial da União (DOU)**, Brasília, v. 1, n. 242, p. 22, dez. 2022b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-2-de-12-de-dezembro-de-2022-453531497>. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão 2392/2022 - Plenário. Acompanhamento. Processo nº 025.604/2021-0. Rel. Ministro Jorge Oliveira. Sessão 26 out. 2022, Brasília, 26 out. 2022c. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2392%2520ANOACORDAO%253A2022/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Portaria nº 3.701, de 23 de dezembro de 2022. **Diário Oficial da União (DOU)**, Brasília, DF, n. 242, p. 21, dez. 2022d. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-3.701-de-23-de-dezembro-de-2022-453458334>. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 6.492, 6.536, 6.583 e 6.882. Relator: Min. Luiz Fux. Requerente: Partido Comunista do Brasil (PCB). **DJe nº 100. Divulgação 24/05/2022. Publicação 25/05/2022**, Brasília, DF, maio 2022e. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760946124>. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Decreto Federal nº 11.466, de 5 de abril de 2023. **Diário Oficial da União (DOU)**, Brasília, DF, abr. 2023b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11466.htm#art23. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Recomendação Conjunta CN/CMA nº 01/2023. **Diário Eletrônico do CNMP de 26 jun. 2023. Caderno Processual**, Brasília, DF, n. 111, jun. 2023c. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2023/junho/recomendacao_conjunta_cn_cma.pdf. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Decreto Federal nº 11.467, de 5 de abril de 2023. **Diário Oficial da União (DOU)**, Brasília, DF, abr. 2023c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11467.htm#art19. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Decreto Federal nº 11.598, de 12 de julho de 2023. **Diário Oficial da União (DOU)**, Brasília, DF, jul. 2023d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11598.htm#art22. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Decreto Federal nº 11.599, de 12 de julho de 2023. **Diário Oficial da União (DOU)**, Brasília, DF, jul. 2023e. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11599.htm#art17. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. Comitê Interministerial de Saneamento Básico - CISB. **www.gov.br**, 2023f. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/saneamento/comite-interministerial-de-saneamento-basico-cisb>. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Entidades Infranacionais, 2023g. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/agencias-infranacionais>. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Decreto Federal nº 10.466, de 5 de abril de 2023. **Diário Oficial da União (DOU)**, Brasília, DF, abr. 2023h. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11466.htm#art23. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Decreto Federal nº 10.598, de 12 de julho de 2023. **Diário Oficial da União (DOU)**, Brasília, DF, jul. 2023i. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11598.htm#art22. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Senado Federal (SF). Agência Senado. **Após acordo com oposição, governo editará novos decretos sobre saneamento**, 2023j. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/07/11/apos-acordo-com-oposicao-governo-editara-novos-decretos-sobre-saneamento>. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Senado Federal (SF). Projeto de Decreto Legislativo nº 98, de 2023, maio 2023l. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157314>. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR). **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Painel de Informações sobre Saneamento**, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/painel>. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico 2022. Características dos domicílios. Resultados do universo**, Rio de Janeiro, 2024b. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3106/cd_2022_domicilios.pdf. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Panorama Censo 2022. **Destaques**, 2024c. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/index.html>. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Os dois métodos e o núcleo duro da teoria econômica. **Revista de Economia Política**, v. 29, n. 2 (114), p. 163-190, abr./jun. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/4PtV3N9hn8QQDn84ypfYKbT/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRITES, C. M.; CLEMENTE, A. J. Implementação de políticas públicas: breve revisão da literatura. **Revista NAU Social**, v. 10, n. 18, p. 27-37, out. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/31461/18766>. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRITTO, A. L. G. D. P. *et al.* Da fragmentação à articulação: a Política Nacional de Saneamento e seu legado histórico. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 14, n. 1, p. 65-83, maio 2012. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/1906/1869>. Acesso em: 7 mar. 2024.

BRITTO, A. L.; REZENDE, S. C. A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 557-581, mai./ago. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/q9kkcrHNDwXJC5ZxKWVc5jK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 mar. 2024.

BUCCI, M. P. D. Plano mesoinstitucional: arranjos institucionais como organização sistemática da política pública. A categoria instituição e a perspectiva objetiva do governo. In: BUCCI, M. P. D. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013. Cap. 3, p. 139-191.

CAPOCCIA, G.; KELEMEN, R. D. The study of critical junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. **World Politics**, v. 59, n. 3, p. 341-369, 2011. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/BAAE0860F1F641357C29C9AC72A54758/S0043887100020852a.pdf/the-study-of-critical-junctures-theory-narrative-and-counterfactuals-in-historical-institutionalism.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2024.

CENTENO, M. A.; KOHLI, A.; YASHAR, D. J. Unpacking states in the developing world: capacity, performance, and politics. In: CENTENO, M. A.; KOHLI, A.; YASHAR, D. J. **States in the Developing World**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. Cap. 1, p. 1-32.

CENTENO, M. *et al.* **States in the Developing World**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

CHRISTENSEN, R. K.; GAZLEY, B. Capacity for public administration: analysis of meaning and measurement. **Public Administration and Development**, v. 28, p. 265-279, out. 2008. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdfdirect/10.1002/pad.500?download=true>. Acesso em: 7 mar, 2024.

CINGOLANI, L. The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. **UNU-MERIT Working Paper Series**, out. 2013. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/unm/unumer/2013053.html#download>. Acesso em: 7 mar. 2024.

CINGOLANI, L.; THOMSSON, K.; CROMBRUGGHE, D. Minding Weber more than ever? The impacts of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals. **World Development**, v. 72, p. 191-207, ago. 2015. Disponível em: <https://pdf.sciencedirectassets.com/271773/1-s2.0-S0305750X15X00040/1-s2.0-S0305750X15000492/main.pdf?X-Amz-Security-Token=IQoJb3JpZ2luX2VjEFQaCXVzLWVhc3QtMSJHMEUCIQc8XC6wiWTmlp9KgIZK003CSB2JRJ4iAD5ndmimPVm5RQIgQ1xcf7v6gzdSuhzfkouguGWvEYT6ldgKueOXXYngnjwq>. Acesso em: 7 mar. 2024.

COLLIER, R. B.; COLLIER, D. Framework: Critical Junctures and Historical Legacies. In: COLLIER, R. B.; COLLIER, D. **Shaping The Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2002. Cap. 1, p. 27-39.

- COMPANHIA DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS (COPASA-MG). Planilha Interativa. **Relação com Investidores**, 2024. Disponível em: <https://ri.copasa.com.br/informacoes-financeiras/planilha-interativa/>. Acesso em: 7 mar. 2024.
- COSTA, N. D. R.; SOUSA, A. C. A. Incerteza e dissenso: os limites institucionais da política de saneamento brasileira. **Rev. Adm. Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 587-599, jun. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/XZtrYF9s8ZpsJtKSQddfVJy/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 mar. 2024.
- COSTA, N. D. R.; SOUSA, A. C. A. Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória. **História, Ciências, Saúde - Manguinhos**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 615-634, jul/set. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/hcsm/a/WWqtPW6LnrVpbbdJqHMGJk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 mar. 2024.
- COUINHO, D. R. Poder concedente e marco regulatório no saneamento básico. **Cadernos Direito GV**, São Paulo, v. 2, n. 2, mar. 2006. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/1f3fafac-631d-4aba-adb1-0fa7a3ffb3e0/content>. Acesso em: 7 mar. 2024.
- CRUZ, K. A.; RAMOS, F. S. Evidências de subsídio cruzado no setor de saneamento básico nacional e suas consequências. **Nova Economia**, v. 26, n. 2, mai./ago. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/neco/a/vstH66FQ8mRGV8NLzjSyjB/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 7 mar 2024.
- CUNHA, B. Q. Os “Regulocratas”: características corporativas e implicações sistêmicas do funcionamento da burocracia das agências reguladoras no Brasil. In: DE PAULA, J. M. P., *et al.* (Org.) **Burocracia Federal de Infraestrutura Econômica: reflexões sobre capacidades estatais**. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração (ENAP); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2017. Cap. 6, p. 217-250. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8149/1/Burocracia%20federal%20de%20infraestrutura%20econ%20c3%b4mica_reflex%20sobre%20capacidades%20estatais.pdf. Acesso em: 7 mar. 2024.
- CUNHA, B. Q. Regulação e desenvolvimento econômico: uma análise crítica e interdisciplinar em direito e economia. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 615-641, 2018. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/306/270>. Acesso em: 7 mar. 2024.
- CUNHA, R. E. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista Do Serviço Público**, v. 55, n. 3, p. 5-36, 2004. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/249/254>. Acesso em: 7 mar 2024.
- DEMO, P. Base empírica da pesquisa social - questões do empirismo e do positivismo. In: DEMO, P. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3ª. ed. São Paulo: Atlas, 1995. Cap. 6.

EISENHARDT, K. M. Building Theories from Case Study Research. **The Academy of Management Review**, v. 14, n. 4, p. 532-550, out. 1989. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/258557>. Acesso em: 7 mar. 2024.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Lei Estadual nº 18.309, de 03 de agosto de 2009, Belo Horizonte, ago. 2009. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/18309/2009/?cons=1>. Acesso em: 7 mar. 2024.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE-MG). **Nota Técnica CRFEF/GREF 05/2013. Detalhamento do cálculo do reajuste tarifário da Copasa Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S/A - COPANOR, e das tarifas a serem aplicadas a partir de junho de 2013**, Belo Horizonte, maio 2013. Disponível em: http://arsae.mg.gov.br/images/documentos/nota_tecnica_05_2013_reajuste_tarif_copanor_2013.pdf. Acesso em: 7 mar. 2024.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG). Relatório de Auditoria Operacional. COPASA-MG – Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de MG – COPANOR, Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/IMG/2015/Auditoria%20Operacional/Relatorio%20final%20Copanor.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2024.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Decreto Estadual nº 46.775, de 10 de junho de 2015, Belo Horizonte, jun. 2015. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/46775/2015/>. Acesso em: 7 mar. 2024.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG). Auditoria Operacional n. 911688. Órgão: COPASA Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S/A – COPANOR. Relator: Conselheiro José Alves Viana, Belo Horizonte, ago. 2015. Disponível em: <https://tctnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/945020>. Acesso em: 7 mar. 2024.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG). Monitoramento. Relatório de Impacto Auditoria Operacional na COPASA-MG – Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de MG – COPANOR, Belo Horizonte, 2019a. Disponível em: <https://tctnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/1785438>. Acesso em: 7 mar. 2024.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Lei nº 23.304, de 30 de maio de 2019, Belo Horizonte, maio 2019b. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/23304/2019/?cons=1>. Acesso em: 7 mar. 2024.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE-MG). **Nota Técnica CRE 16/2020. 2ª Revisão Tarifária Periódica da Copasa e 3ª Revisão Tarifária Periódica da Copanor. Subsídio Copanor. Versão Preliminar - Audiência Pública n. 35/2020**, Belo Horizonte, dez. 2020. Disponível em: http://www.arsae.mg.gov.br/images/documentos/audiencia_publica/35/NT_CRE_16_2020_Subsidio%20Copanor_PreAP.pdf. Acesso em: 7 mar. 2024.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). Projeto de lei nº 2.884/2021. **Institui as Unidades Regionais de Saneamento Básico do Estado e dá outras providências**, 2021a. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/atividade-parlamentar/projetos-de-lei/texto/?tipo=PL&num=2884&ano=2021>. Acesso em: 7 mar. 2024.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad). Panorama de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, Belo Horizonte, out. 2021b. Disponível em: https://www.agenciaminas.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/12543/panorama_abastecimento_de_agua_e_esgotamento.pdf. Acesso em: 7 mar. 2024.

ESTADO DE MINAS GERAIS. **Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD). Plano Estadual de Saneamento Básico de Minas Gerais | PESB-MG - Produto 4 - Diagnóstico Situacional Consolidado - Vol. 21.** Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD). Belo Horizonte, MG. 2021c.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD). Relatório Técnico nº 7/SEMAD/DIRAP/2021. PROCESSO Nº 1370.01.0020527/2021-08. **SEI/GOVMG nº 30126124**, Belo Horizonte, maio 2021d. Disponível em: <https://www.consultapublica.mg.gov.br/AbrirArquivo.aspx?arq=121&s=consultapublica>. Acesso em: 7 mar. 2024.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD). Metodologia de Construção das Unidades Regionais de Saneamento Básico - Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021e. Disponível em: <https://www.consultapublica.mg.gov.br/AbrirArquivo.aspx?arq=118&s=consultapublica>. Acesso em: 7 mar. 2024.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (Arsae-MG). Decisão ARSAE/GAB nº. 096/2022/2022. Processo nº 2440.01.0000932/2021-94. **SEI nº 44389032**, Belo Horizonte, mar. 2022a. Disponível em: http://www.arsae.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/11/Decisao_DG_30_03_2022_CCEF_Copasa_Copanor.pdf. Acesso em: 7 mar. 2024.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Agência Reguladora dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE-MG). Processo nº 2440.01.0000057/2022-48. **Ata de Reunião nº 140 de 21/03/2022**, Belo Horizonte, mar. 2022b. Disponível em: http://www.arsae.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/03/Ata_140_15_03_2022_comprovacao_capacidade_economico_financeira_copasa_copanor.pdf. Acesso em: 7 mar. 2024.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG). Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, Belo Horizonte, n. 32ª, 2023. Disponível em: https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/48648/1/CE%20Atualizada%202023-05-32%C2%AAed-Maio_A.pdf. Acesso em: 7 mar. 2024.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais (Codemge). **Perfil**, 2024. Disponível em: <http://www.codemge.com.br/a-codemge/perfil/>. Acesso em: 7 mar. 2024.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, v. 28-29, abr. 1993. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/kyMbGKjkLCTpzmMjCpL8Vmv/?lang=pt>. Acesso em: 7 mar. 2024.

EVANS, P. B. **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation**. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. On the Road toward a More Adequate Understanding of the State. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back In**. [S.l.]: [s.n.], 1985. Cap. 11, p. 347-366.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of "weberian" state structures on economic growth. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748-765, out. 1999. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2657374>. Acesso em: 7 mar. 2024.

FAVARETO, A.; LOTTA, G. S. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/6PNRfxxr9CBqBMBHK58b6Hx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 mar. 2024.

FERNANDES, C. C. C. *et al.* Arranjos institucionais e a burocracia de infraestrutura: notas para uma história sobre a construção das capacidades estatais no Brasil. In: DE PAULA, J. M. P., *et al.* (Org.) **Burocracia Federal de Infraestrutura Econômica: reflexões sobre capacidades estatais**. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração (ENAP); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2017. Cap. 2, p. 61-114. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8149/1/Burocracia%20federal%20de%20infraestrutura%20econ%20c3%b4mica_reflex%20sobre%20capacidades%20estatais.pdf. Acesso em: 7 mar. 2024.

FIANI, R. Aspectos do modelo regulatório brasileiro: uma avaliação a partir dos conceitos de redes de políticas e herança institucional. In: (TCU), T. D. C. D. U. **O Controle Externo da Regulação de Serviços Públicos. Seminário realizado em Brasília em outubro de 2001**. Brasília, DF: [s.n.], 2002. p. 37-52.

FILGUEIRAS, F.; KOGA, N.; VIANA, R. State capacities and policy work in brazilian civil service. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 74, p. 2-22, abr./jun. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/SX6F7FN3PCjn66XF4DBZxgD/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 7 mar. 2024.

FLICK, U. Observation and mediated data. In: FLICK, U. **An Introduction to Qualitative Research**. 4ª. ed. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc., 2009. p. 219-281.

FRANZESE, C. Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. **Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para a obtenção do título de Doutor**

em Administração Pública e Governo. Doutor em Administração Pública e Governo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/bitstreams/c1f9a155-9c73-4e30-83ef-2b274a54ea48/download>. Acesso em: 7 mar. 2024.

FREITAS, E. S. M. As políticas de saneamento no final do século XX e suas implicações em Minas Gerais: reflexões a partir da reestruturação produtiva na/da COPASA/MG. **Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Geografia**, Belo Horizonte, 2013. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/IGCC-96LNUT/1/freitas_eliano_capa_cap_tulos_tese_doutorado_final.pdf. Acesso em: 7 mar. 2024.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 21, p. 211-259, 2000. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em: 7 mar. 2024.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). FGV DATASAN, 2021. Disponível em: <https://datasan-ibre.fgv.br/dashboard>. Acesso em: 7 mar. 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Saneamento Básico em Belo Horizonte: trajetória em 100 anos. Os serviços de água e esgoto**. Belo Horizonte: Sistema Estadual de Planejamento. Fundação João Pinheiro. Centro de Estudos Históricos e Culturais, 1997. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=49393&codUsuario=0>. Acesso em: 7 mar. 2024.

GALVÃO JR., A. C. Desafios para a universalização dos serviços de água e esgoto no Brasil. **Rev. Panam Salud Publica**, v. 25, n. 6, p. 548-556, 2009. Disponível em: <https://www.scielosp.org/pdf/rpsp/2009.v25n6/548-556>. Acesso em: 7 mar. 2024.

GALVÃO JR., A. D. C. *et al.* Marcos regulatórios estaduais em saneamento básico no Brasil. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 207-227, jan./fev. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/nbMYKyxTZrVYRCdCbRyn9Kc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 mar. 2024.

GERRING, J. What Is a Case Study and What Is It Good for? **he American Political Science Review**, v. 98, n. 2, p. 341-354, maio 2004. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/4145316>. Acesso em: 7 mar. 2024.

GIL, A. C. Pesquisa socia. In: GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª. ed. São Paulo: Atlas, 2008. Cap. 3, p. 26-32.

GOMES, J. P.; SOUSA, A. C. A. Desafios para o investimento público em saneamento no Brasil. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 43, n. Especial 7, p. 36-49, dez. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/MNDsn7Dk8DPRTwwSJBWVRGJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 mar. 2024.

GOMES, R. C.; RAMAGEM, R. D. Construção de capacidades político-relacionais para coordenação federativa no Programa Água para Todos: análise na perspectiva

neoinstitucionalista. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 15, n. 2, abr./jun. 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/9133/6448>. Acesso em: 7 mar. 2024.

GOMIDE, A. Á.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, A. D. Á.; PIRES, R. R. C. (Ed.). **Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas**. Brasília, DF: IPEA, 2014. p. 15-28. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/13999/2/Capacidades%20estatais%20e%20democracia_arranjos%20institucionais%20de%20pol%c3%adticas%20p%c3%ablicas_P_BD.pdf. Acesso em: 7 mar. 2024.

GOMIDE, A. Á.; PIRES, R. R. C. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/L3fXlK7DBfmxRf9jB6dmrSc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 mar. 2024.

GOMIDE, A. Á.; PIRES, R. R. C. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 29, p. 49-59, jun. 2021. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10635/1/bapi_29_Arranjos.pdf. Acesso em: 7 mar. 2024.

GOMIDE, A. D. Á.; MACHADO, R. A.; ALBUQUERQUE, P. M. Capacidade estatal e desempenho na percepção dos burocratas brasileiros: desenvolvimento e validação de um modelo de equações estruturais. **Cad. EBAPE.BR**, v. 19, n. Especial, p. 689-704, nov. 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/84341/79913>. Acesso em: 7 mar. 2024.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília, DF: IPEA:ENAP, 2018. Cap. 3, p. 85-104. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro_Burocracia%20e%20pol%c3%adticas%20p%c3%ablicas%20no%20Brasil%20-%20interse%c3%a7%c3%b5es%20anal%c3%adticas.pdf. Acesso em: 7 mar. 2024.

GRIN, E. J. Notas sobre a construção do conceito de capacidades estatais. **Revista Teoria & Sociedade**, v. 20, n. 1, p. 148-176, 2012. Disponível em: https://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/notas_sobre_a_construcao_e_a.pdf. Acesso em: 7 mar. 2024.

GROPPO, G. S. *et al.* Avaliação de política pública de saneamento: o caso do projeto "Vida no Vale". **IV Seminário dos Estudantes de Pós-Graduação (SEP) do Instituto Federal de Minas Gerais - Campus Bambuí**, dez. 2018. Disponível em: https://www.bambui.ifmg.edu.br/portal/images/PDF/SEP_2018/Trabalhos_Completos/Avalia

%C3%A7%C3%A3o_de_pol%C3%ADtica_p%C3%BAblica_de_saneamento.pdf. Acesso em: 7 mar. 2024.

HALL, P. A. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. **Comparative Politics**, v. 25, n. 3, p. 275-296, abr. 1993. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/422246>. Acesso em: 7 mar. 2024.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/Vpr4gJNNdjPfnMPr4fj75gb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 mar. 2024.

HARTLEY, J. Case study research. In: CASSELL, C.; SYMON, G. **Essential guide to qualitative methods in organizational research**. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc., 2004. Cap. 26, p. 323-333.

HELLER, L. *et al.* Desigualdade e discriminação no acesso à água e ao esgotamento sanitário na Região Metropolitana de Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, n. 4, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/5GTVh4bwhjVF66g9VGFRTwg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 mar. 2024.

HELLER, L. *et al.* As secas no Jequitinhonha: demandas, técnicas e custos do abastecimento no semiárido de Minas Gerais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 22, n. 1, p. 23, jan./dez. 2020. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6164/5302>. Acesso em: 7 mar. 2024.

HELLER, L.; CASTRO, J. E. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, jul./set. 2007. 284-195. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/esa/a/sH4B9J7rYgvYsHG9nxc3mSN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 mar. 2024.

HELLER, L.; REZENDE, S. C.; CAIRNCROSS, S. Water and Sanitation in Brazil: The Public-Private Pendulum. **Proceedings of the Institution of Civil Engineers: Municipal Engineer**, v. 167, n. 3, p. 137-145, 2014. Disponível em: <https://www.icevirtuallibrary.com/doi/reader/10.1680/muen.13.00019>. Acesso em: 7 mar. 2024.

HELLER, P. G. B.; VON SPERLING, M.; HELLER, L. Desempenho tecnológico dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em quatro municípios de Minas Gerais: uma análise comparativa. **Engenharia Sanitaria e Ambiental**, v. 14, n. 1, p. 109-118, jan./mar. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/esa/a/BnPQcqYDPhD4NchxDK5B5hB/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 mar. 2024.

HOMSY, G. C.; LIU, Z.; WARNER, M. E. Multilevel governance: framing the integration of top-down and bottom-up policymaking. **International Journal of Public Administration**, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1491597>. Acesso em: 28 mar. 2023.

HOOD, C. Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades. **Governance**, v. 20, n. 1, p. 127-144, jan. 2007. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1468-0491.2007.00347.x>. Acesso em: 7 mar 2024.

INSTITUTO ÁGUA E SANEAMENTO (IAS). Saneamento 2020. Passado, Presente e Possibilidades de Futuro para o Brasil, abril 2020. Disponível em: <https://www.aguaesaneamento.org.br/wp-content/uploads/2020/04/IAS-13Abril.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2024.

INSTITUTO ÁGUA E SANEAMENTO (IAS). A regionalização do saneamento básico no estado de Minas Gerais: Sistematização do Projeto de Lei nº 2884/2021 em tramitação desde 01/07/2021 que institui as Unidades Regionais de Saneamento Básico do Estado e dá outras providências, 2021. Disponível em: https://marcolegal.aguaesaneamento.org.br/wp-content/uploads/sites/2/2021/11/V2_-_MINAS_GERAIS.pdf. Acesso em: 7 mar. 2024.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Benefícios Econômicos e Sociais da Expansão do Saneamento no Brasil**, 2018. Disponível em: http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/beneficios/sumario_executivo.pdf. Acesso em: 18 mai 2021.

JACCOUD, L. Introdução. In: JACCOUD, L. (). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2020a. Cap. Introdução, p. 11-34. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10201/1/CoordRelInterPolSociais.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2024.

JACCOUD, L. Instrumentos de coordenação e relações intergovernamentais. In: JACCOUD, L. (). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2020b. Cap. 1, p. 37-52. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10201/1/CoordRelInterPolSociais.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2023.

KAUARK-LEITE, L. *et al.* Projeto Vida no Vale: universal access to water and sanitation in the North East of Minas Gerais (Brazil). **Hydrology and Earth System Sciences**, v. 12, p. 1075-1085, 2008. Disponível em: <https://hess.copernicus.org/articles/12/1075/2008/hess-12-1075-2008.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2024.

KRIPKA, R. M. L.; SCHELLER, M.; BONOTTO, D. D. L. Pesquisa Documental: considerações sobre conceitos e características na Pesquisa Qualitativa. **Atas – Investigação Qualitativa na Educação**, Porto Alegre, v. 2, p. 243-247, 2015a. Disponível em: <https://proceedings.ciaiq.org/index.php/ciaiq2015/article/view/252/248>. Acesso em: 10 nov. 2022.

KRIPKA, R. M. L.; SCHELLER, M.; BONOTTO, D. D. L. Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. **Revista de investigaciones UNAD**, Bogotá, v. 14, p. 55-73, jul./dez. 2015b. Disponível em: <https://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/revista-de-investigaciones-unad/article/view/1455/1771>. Acesso em: 7 mar. 2024.

KVALE, S.; BRINKMANN, S. Introduction to interview research. In: KVALE, S.; BRINKMANN, S. **Interviews: learning the craft of qualitative research**. 2ª. ed. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc., 2008. Cap. 1, p. 1-20.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Introduction : Understanding Public Policy through Its Instruments. **Governance**, v. 20, n. 1, p. 1-21, jan. 2007. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>. Acesso em: 31 jan. 2024.

LASSWELL, H. D. **The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis**. [S.l.]: Bureau of Governmental Research, College of business and Public Administration, University of Maryland, 1956.

LIMA, E. L. N. B. O.; MÖRSCHBÄCHER, M. Contribuições e desafios do institucionalismo histórico na Ciência Política contemporânea. **BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais**, v. 81, p. 103-122, ago. 2016. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/417/398>. Acesso em: 7 mar. 2024.

LINCK, L. C.; IANONI, M. O federalismo cooperativo no Brasil e o sistema multinível de gestão ambiental. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 60, p. 271-292, jul./dez. 2022. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/78983/46896>. Acesso em: 7 mar. 2024.

LINDBLOM, C. E. The Science of "Muddling Through". **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959. Disponível em: <https://faculty.washington.edu/mccurdy/SciencePolicy/Lindblom%20Muddling%20Through.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2024.

LOTTA, G. S. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. S. (. **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2019. Cap. 1, p. 11-38. Disponível em: https://repositorio.ena.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 7 mar. 2023.

LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 66, n. 2, p. 171-194, abr./jun. 2015. Disponível em: <https://repositorio.ena.gov.br/bitstream/1/2320/1/RSP%20arranj%20inst%20pol%20publicas.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2024.

LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. De qual Burocracia as Políticas Públicas Intersetoriais e Federativas precisam? Análise das competências requeridas à atuação dos gestores do programa Bolsa Família. **Cadernos**, 50, Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ena.gov.br/bitstream/1/2883/1/50.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2024.

MACEDO, A. D. S.; FERREIRA, M. A. M. Arranjo institucional e a capacidade estatal de implementação do Projeto Mais Médicos Brasil (PMMB). **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 76, p. 1-20, 2020. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/hsyCHXqZJGGVgWVjg4TLtZy/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 mar. 2024.

MACEDO, A. S. *et al.* O papel do governo estadual no arranjo de implementação do Projeto Mais Médicos para o Brasil: uma análise em Minas Gerais. **Interface**, Botucatu, v. 26, 2022. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/icse/a/s3WrQjpcsFvy6mBrdGtQsqd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 mar. 2024.

MAGALHÃES, R. C.; HELLER, L. Assessment of water supply and sanitation plans: history and outlook in the municipality of Belém, Brazil. **Water Policy**, n. 20, p. 901-918, 2018. Disponível em:

https://watermark.silverchair.com/020050901.pdf?token=AQECAHi208BE49Oan9kkhW_Ercy7Dm3ZL_9Cf3qfKAc485ysgAAA4IwggN-BgkqhkiG9w0BBwagggNvMIIDawIBADCCA2QGCSqGSIb3DQEHATAeBglghkgBZQMEAS4wEQQMWgcPWgDHqEv_ryPAgEQgiIDNVsnGA3soPr_t5DCsXsfVu9g2HupEFIFXAxE7FfPRJTaG. Acesso em: 7 mar. 2024.

MAHONEY, J. Path Dependence in Historical Sociology. **Theory and Society**, v. 29, n. 4, p. 507-548, ago. 2000. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3108585>. Acesso em: 7 mar. 2024.

MANN, M. Infrastructural power revisited. **Studies in Comparative International Development**, v. 43, p. 355-365, 2008. Disponível em:

<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s12116-008-9027-7.pdf?pdf=button>. Acesso em: 7 mar. 2024.

MARTELLI, C. G.; TONELLA, C.; COELHO, R. Estrutura Institucional e Arquitetura Participativa em setores de políticas públicas. **Política & Sociedade**, v. 20, n. 48, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/65413/48333>. Acesso em: 7 mar. 2024.

MASON, J. Data Sources, Methods and Approaches. In: MASON, J. **Qualitative Researching**. 2ª. ed. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc., 2002a. Cap. 3, p. 51-61.

MASON, J. Making Convincing Arguments. In: MASON, J. **Qualitative Researching**. 2ª. ed. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc., 2002b. Cap. 9.

MATTHEWS, F. Governance and state capacity. In: LEVI-FAUR, D.; (ED.) **The oxford handbook of governance**. [S.l.]: Oxford University Press, 2012. p. 281-293.

MAY, P. J. Politics and Policy Analysis. **Political Science Quarterly**, v. 101, n. 1, p. 109-125, 1986. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2151446>. Acesso em: 7 mar. 2024.

MULAS, A. S. Análise de políticas públicas de saneamento: aspectos orçamentários e gerenciais. In: HELLER, L.; CASTRO, J. E.; (ORG.) **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. ampliada. ed. Belo Horizonte: Fiocruz, 2013. Cap. 3, p. 98-115.

MURTHA, N. A. Intersetorialidade nas políticas brasileiras de saneamento e de recursos hídricos em um contexto de reformas. **Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Universidade Federal de Minas**

Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/BUBD-AW6NSS>. Acesso em: 7 mar. 2024.

NEVES, E. M. S. C. Quem cuida da água? Governança da água doce: a moldura jurídico-institucional nacional. **Aliança pela água**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1^a, p. 123, 2016. Disponível em: <https://www.aliancapelaagua.com.br/wp-content/uploads/2017/04/relatorio-governanca.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2024.

NUNES, E. Mudança dentro de continuidade: velhas e novas arenas políticas no período pós-guerra. In: NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3^a. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997. Cap. 5, p. 95-118.

OLIVEIRA, F. E. B. *et al.* A rentabilidade do FGTS. **Texto para discussão nº 637**, Rio de Janeiro, abr. 1999. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0637.pdf. Acesso em: 7 mar. 2024.

OLIVEIRA, J. B.; ERVILHA, G. T. Serviços de saneamento básico em Minas Gerais e seus determinantes locais, demográficos e socioeconômicos. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos (RBERU)**, v. 13, n. 2, p. 243-267, 2019. Disponível em: <https://revistaaber.org.br/rberu/article/view/447/285>. Acesso em: 7 mar. 2024.

OLIVEIRA, T. G. Abertura de capital das companhias estaduais de saneamento: uma análise a partir da experiência de Minas Gerais. **Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos**, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <https://www.smarh.eng.ufmg.br/defesas/858D.PDF>. Acesso em: 7 mar. 2024.

OLIVEIRA, T. G.; LIMA, S. C. R. B. Privatização das companhias estaduais de saneamento: uma análise a partir da experiência de Minas Gerais. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, n. 3, p. 253-272, jul./set. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/CBYgnqQvdFBCbkQj4x4tcpJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 mar. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Resolução A/RES/64/292. **Resolução da Assembleia Geral da ONU**, 2010. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/479/35/PDF/N0947935.pdf?OpenElement>. Acesso em: 7 mar. 2024.

PEREIRA, A. K. *et al.* **Qualidade do governo e capacidades estatais: resultados do survey sobre governança aplicado no Brasil - Projeto de Pesquisa Governança - "The Governance Project" - relatório final do survey**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília. 2019.

PEREIRA, A. K.; MERTENS, F.; ABERS, R. A Construção de Capacidades Estatais em Políticas de Infraestrutura: Demandas Socioambientais e Heterogeneidades Estatais. **Dados Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 66, n. 3, p. 1-47, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/8jByyvjvPSiLJT594YpwMWcC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 mar. 2024.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **The American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p. 251-267, jun. 2000. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2586011>. Acesso em: 7 mar. 2024.

PIERSON, P. **Politics in time: history, institutions, and social analysis**. [S.l.]: Princeton University Press, 2004.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Á. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. In: CAVALCANTE, P. L. C.; PIRES, R. R. C. **Boletim de Análise Político-Institucional**. 1. ed. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), v. 19, 2018. Cap. 4, p. 25-32. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8966/1/bapi_19_cap_04.pdf. Acesso em: 7 mar. 2024.

PRICEWATERHOUSECOOPERS (PWC). Relatório do auditor independente sobre as demonstrações financeiras individuais e consolidadas, Belo Horizonte, abr. 2023. Disponível em: <http://www.codemge.com.br/wp-content/uploads/2023/04/dados-financeiros-codemge31122022dfs.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2024.

ROCHA, W. S.; SALVETTI, M. Case Study – Copanor, Brazil. **Water Global Practice - WSS GSG Utility Turnaround Series**, 2017. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/820031505729653427/pdf/119772-WP-PUBLIC-ADD-SERIES-WSS-GSG-Utility-Turnaround-Series.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2024.

RODRIGUES, L. C. Avaliação em profundidade e ecologia política: um diálogo possível. **Revista Avaliação de Políticas Públicas (AVAL)**, Fortaleza, v. 2, n. 16, p. 185-, jul./dez. 2019. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/aval/article/view/42844/99658>. Acesso em: 13 out. 2022.

ROSSONI, H. A. V. *et al.* Avaliação da Política Estadual de Saneamento para a Região Norte e Nordeste do Estado de Minas Gerais: uma análise do Projeto Vida no Vale. **Revista Políticas Públicas**, v. 18, n. 1, p. 241-254, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/2759/3894>. Acesso em: 7 mar. 2024.

RUEDA, L. Í. Investigación y evaluación cualitativa: bases teóricas y conceptuales. **Atención Primaria**, v. 23, n. 8, maio 1999. Disponível em: <http://www.unidadocentemfyclaspalmas.org.es/resources/1+Aten+Primaria+1999.+IC+Base+s+Teoricas+y+Conceptos.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2024.

SABATIER, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, v. 6, n. 1, p. 21-48, jan./mar. 1986. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3998354>. Acesso em: 7 mar. 2024.

SANTOS, G. R.; KUWAJIMA, J. I.; SANTANA, A. S. Regulação e Investimento no Setor de Saneamento no Brasil: trajetórias, desafios e incertezas. **Texto para Discussão nº 2587. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10222/1/td_2587.pdf. Acesso em: 7 mar. 2024.

SANTOS, G. R.; PALES, R. C. Desenvolvimento Regional e Desigualdades Sociais entre as Macrorregiões de Planejamento de Minas Gerais. **36º Encontro Anual da ANPOCS. GT05 -**

Desenvolvimento em perspectiva: teorias, experiências e projetos políticos, Montes Claros, MG, ago. 2022. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-36-encontro/gt-2/gt05-2/7905-desenvolvimento-regional-e-desigualdades-sociais-entre-as-macrorregioes-de-planejamento-de-minas-gerais/file>. Acesso em: 2022 dez. 2022.

SANTOS, J. G. *et al.* Cooperação intermunicipal na Política Nacional de Meio Ambiente: as capacidades estatais importam? **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 6, p. 745-771, nov./dez. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/pN35P9WqLpW4BVLPPfFsmY3M/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 mar. 2024.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, Rio Grande do Sul, v. 1, n. 1, jul. 2009. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351/pdf>. Acesso em: 7 mar. 2024.

SCHVARTZMAN, A. S. Avaliação de alternativas para suprimento de água para consumo humano na região semi-árida de Minas Gerais. **Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos**, Belo Horizonte, 2007. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/REPA-7BXN84/1/tese_alberto_simon_schvartzman_1_.pdf. Acesso em: 7 mar. 2024.

SEGATTO, C. I. *et al.* Conclusões e Proposições para uma Agenda de Pesquisa sobre o Papel dos Estados na Federação Brasileira. In: PALOTTI, P., *et al.* (Org.) **E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2023. Cap. 25, p. 759-771. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12003/1/E%20os%20Estados_Book.pdf. Acesso em: 7 mar. 2024.

SIKKINK, K. Human rights, principled issue-networks, and sovereignty in Latin America. **International Organization**, v. 47, n. 3, p. 411-441, 1993. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2706982>. Acesso em: 7 mar. 2024.

SILVA JUNIOR, L. A. O software Atlas.ti como recurso para a análise de conteúdo: analisando a robótica no Ensino de Ciências em teses brasileiras. **Ciência & Educação (Bauru)**, v. 24, n. 3, p. 715-728, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ciedu/a/yBwC9L74v4vD3s4PwVXggsk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 mar. 2024.

SILVA, J. I. A. O.; FEITOSA, M. L. P. D. A. M.; SOARES, A. D. S. D. C. M. O desmonte da estatalidade brasileira no caso da política pública de saneamento e a falácia da regionalização como vetor de desenvolvimento regional. **Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg - Dossiê políticas públicas e estatalidades**, v. 24, n. 12, p. 1-26, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeur/a/ftZWDwDCtzfdKbtVXYxYwzL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 mar. 2024.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. Cap. 1, p. 3-43.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State capacity and economic intervention in the early New Deal. **Political Science Quarterly**, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2149478>. Acesso em: 7 mar. 2024.

SOUSA, A. C. A. A pandemia do capital no saneamento. **Saúde debate**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 133, p. 447-458, abr./jun. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/TpkPZpCHFWdLjG8cJYgPthM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 mar. 2024.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 mar. 2024.

SOUZA, C. Estados : o elo perdido da cadeia federativa? In: PALOTTI, P., *et al.* (Org.) **E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023. Cap. 3, p. 95-111. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12013/1/E_os_Estados_Cap3.pdf. Acesso em: 7 mar. 2024.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: MELLO, J., *et al.* (Org.) **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos – experiências recentes das políticas das desigualdades**. Brasília: IPEA, 2020. p. 44-67. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10177/1/CapacidEstataleBurocratica_cap02.pdf. Acesso em: 7 mar. 2024.

STAKE, R. E. Case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **Handbook of Qualitative Research**. 2ª. ed. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc., 2000. Cap. 16, p. 435-454.

STREECK, W.; THELEN, K. Introduction: institutional change in advanced political economies. In: WOLFGANG, S.; KATHLEEN, T. **Beyond continuity: institutional change in advanced political economies**. 1ª. ed. Cambridge: Oxford University Press, 2005. Cap. 1, p. 1-39. Disponível em: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/19498/ssoar-2005-streeck_et_al-introduction_institutional_change_in_advanced.pdf?isAllowed=y&lnkname=ssoar-2005-streeck_et_al-introduction_institutional_change_in_advanced.pdf&sequence=1. Acesso em: 7 mar. 2024.

THELEN, K. Timing and temporality in the analysis of institutional evolution and change. **Studies in American Political Development**, v. 14, p. 101-108, 2000. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/studies-in-american-political-development/article/abs/timing-and-temporality-in-the-analysis-of-institutional-evolution-and-change/92EBE99D97D79F350368A4403A44CE03#access-block>. Acesso em: 7 mar. 2024.

VALENTE, S. R. D. P. Direito e Políticas Públicas: Uma Visão Jurídico-Institucional sobre o Caso do Saneamento Básico no Brasil, v. 5, n. 3, p. 1064-1092, set./dez. 2019. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/440/436>. Acesso em: 7 mar. 2024.

WILDAVSKY, A.; PRESSMAN, J. L. **Implementation**: how great expectations in Washington are dashed in Oakland or, why it's amazing that federal programs work at all. 3^a. ed. Oakland, Califórnia: Berkeley: University of California Press, 1984.

WU, X.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. (.). Policy capacity: conceptual framework and essential components. In: WU, X.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Policy capacity and governance**: assessing governmental competences and capabilities in theory and practice. Cham, Suíça: Palgrave Macmillan, 2018.

WU, X.; RAMMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, p. 165-171, 2015. Disponível em: <https://www.sfu.ca/~howlett/documents/Wu%20et%20al.%20-%202015%20-%20Policy%20capacity%20A%20conceptual%20framework%20for%20unders.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2024.

YIN, R. K. **Applications of Case Study Research**. 2^a. ed. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc., v. 34, 2003.

YIN, R. K. **Case study research and applications**: design and methods. 6^a. ed. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc., 2018a.

ZANELLI, J. C. Pesquisa qualitativa em estudos da gestão de pessoas. **Estudos de Psicologia**, v. 7, n. Especial, p. 79-88, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/epsic/a/GdRk6zHHNz4yL6NBsH6P4yH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 mar. 2024.

APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA

- 1) Você poderia falar brevemente de sua experiência profissional, sobretudo no campo das políticas de saneamento?
- 2) Qual tem sido o papel da sua organização na implementação do Novo Marco do Saneamento e como ela se organiza para isso?
- 3) Como sua organização tem atuado na definição dos blocos regionais, mais precisamente, no BRVJ?
- 4) Quais desafios técnicos, de governança e financeiros o Novo Marco do Saneamento tem colocado para a sua organização? Como esses desafios têm sido enfrentados?
- 5) Que outros atores políticos, sociais e econômicos você reconhece que estão envolvidos na implementação do Novo Marco do Saneamento e qual o papel deles no BRVJ?
- 6) Qual é a importância da Copanor na região e como está se dando essa transição para o BRVJ?
- 7) Por falar na Copanor, na sua percepção, por que ela não conseguiu ampliar significativamente a cobertura e a qualidade dos serviços nos municípios integrantes do BRVJ?
- 8) No seu entendimento, como o Novo Marco do Saneamento já está impactando a prestação dos serviços nos municípios integrantes do BRVJ?
- 9) Você entende que essa política é adequada à realidade dos municípios integrantes do BRVJ, sendo capaz de superar os desafios enfrentados pela Copasa-MG e Copanor? Na sua opinião, em que medida existe algum viés ideológico influenciando o processo decisório?
- 10) Você observa alguma resistência por parte dos municípios integrantes do BRVJ? Quais, por que e o que tem sido feito para superá-los? Essas resistências são políticas, ideológicas ou técnicas?
- 11) Por fim, em que medida, no seu entendimento, Novo Marco do Saneamento contribui para melhorar a cobertura e a qualidade dos serviços no BRVJ?

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado(a) Senhor(a) _____, gostaria de convidá-lo a participar da pesquisa intitulada “Capacidades Estatais das Organizações do Estado Minas Gerais no Arranjo Institucional de Implementação da Política de Saneamento: Estudo de Caso do Bloco de Referência do Vale do Jequitinhonha”, do programa de mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), realizado pelo pesquisador Luciano Moratório, sob a orientação do Professor Francisco José Mendes Duarte.

O objetivo da pesquisa é analisar as condições para construção de capacidades estatais do arranjo institucional de implementação da política de saneamento nos municípios integrantes do Bloco de Referência do Vale do Jequitinhonha âmbito da Semad, da Arsae-MG e do BDMG em um contexto de mudança institucional, com enfoque nas capacidades político-relacionais para promoção das relações federativas verticais.

Solicita-se a participação do(a) Senhor(a) para responder a perguntas de um roteiro de entrevista elaborado pela pesquisadora. O tempo de duração da entrevista é de aproximadamente XXX minutos. A entrevista será gravada e, posteriormente, transcrita e armazenada em arquivos digitais, aos quais terá acesso somente o pesquisador. Da mesma forma, se requer a autorização do(a) Senhor(a) para incluir os resultados da entrevista no texto da dissertação de mestrado do pesquisador, assim como em outras publicações ou eventos científicos. Serão garantidas a confidencialidade e a privacidade das informações pessoais prestadas. Qualquer dado que possa identificar o(a) Senhor(a) será omitido na divulgação dos resultados da pesquisa e o material armazenado em local seguro. A participação é voluntária, isto é, ela não é obrigatória e o(a) Senhor(a) tem plena autonomia para optar ou não pela participação, bem como retirá-la a qualquer momento. O(a) Senhor(a) não será penalizado(a) de nenhuma maneira caso decida não consentir sua participação ou desistir da mesma. O (a) pesquisador (a) estará à disposição para quaisquer esclarecimentos que o(a) Senhor(a) considere necessários em qualquer etapa da pesquisa. Caso necessite de maiores informações sobre o presente estudo, favor entrar em contato com o (a) pesquisador (a):

E-mail:

Telefone:

Considerando que fui informado(a) dos objetivos e da relevância do estudo proposto e sobre como será minha participação, declaro o meu consentimento em participar da pesquisa, como também concordo que os dados obtidos na investigação sejam utilizados para fins científicos (divulgação em eventos e publicações). Estou ciente que receberei uma via desse documento.

Nome do participante, local, data, assinatura

ANEXO I – TABELA DO SNIS DE 2022 PARA OS MUNICÍPIOS DO BRVJ

Código do IBGE	Código do Município	Município	Estado	Ano de Referência	IN055	IN056
3100609	310060	Água Boa	MG	2022	54,33	
3100906	310090	Águas Formosas	MG	2022	79,67	3,68
3101706	310170	Almenara	MG	2022	83,42	75,92
3102852	310285	Angelândia	MG	2022	71,78	54,07
3103405	310340	Araçuaí	MG	2022	72,34	50,72
3104452	310445	Aricanduva	MG	2022	65,2	45,75
3104700	310470	Ataléia	MG	2022	45,45	28,41
3105202	310520	Bandeira	MG	2022	56,21	49,15
3106507	310650	Berilo	MG	2022	45,65	24,55
3106606	310660	Bertópolis	MG	2022	59,49	48,98
3107307	310730	Bocaiúva	MG	2022	94,89	82,08
3108503	310850	Botumirim	MG	2022	52,83	22,33
3102704	310270	Cachoeira de Pajeú	MG	2022	58,08	
3112307	311230	Capelinha	MG	2022	73,47	70,06
3113008	311300	Carai	MG	2022	32,67	5
3113503	311350	Carbonita	MG	2022	84,53	67,93
3113701	311370	Carlos Chagas	MG	2022	67,51	55,14
3115458	311545	Catuji	MG	2022	26,53	23,47
3115706	311570	Central de Minas	MG	2022		
3116100	311610	Chapada do Norte	MG	2022	77	2,62
3117009	311700	Comercinho	MG	2022	55,54	45,41
3119500	311950	Coronel Murta	MG	2022	79,72	42,2
3120102	312010	Couto de Magalhães de Minas	MG	2022	99,95	78,7
3120151	312015	Crisólita	MG	2022	71,43	20,4
3120300	312030	Cristália	MG	2022	51,24	27,22
3121605	312160	Diamantina	MG	2022	86,54	66,76
3122454	312245	Divisópolis	MG	2022	71,3	31,35
3125606	312560	Felisburgo	MG	2022	81,77	81,77
3126505	312650	Francisco Badaró	MG	2022	58,97	14,47
3126802	312680	Frei Gaspar	MG	2022	43,28	32,82
3127057	312705	Fronteira dos Vales	MG	2022	67,73	48,17
3127073	312707	Fruta de Leite	MG	2022	42,33	
3127800	312780	Grão Mogol	MG	2022	40,52	20,54
3131802	313180	Itabirinha	MG	2022	83,86	71,91
3132008	313200	Itacambira	MG	2022	34,71	
3132305	313230	Itaipé	MG	2022	54,83	43,33
3132503	313250	Itamarandiba	MG	2022	76,98	65,27
3133303	313330	Itaobim	MG	2022	85,31	38,31
3134004	313400	Itinga	MG	2022	59,26	46,22
3134707	313470	Jacinto	MG	2022	78,61	50,25
3135456	313545	Jenipapo de Minas	MG	2022	65,72	37,69
3135803	313580	Jequitinhonha	MG	2022	70,19	49,04

3136009	313600	Joáima	MG	2022	66,58	51,03
3136504	313650	Jordânia	MG	2022	60,18	
3136520	313652	José Gonçalves de Minas	MG	2022	38,95	30,28
3136579	313657	Josenópolis	MG	2022	70,25	42,56
3137007	313700	Ladainha	MG	2022	35,57	26,32
3138351	313835	Leme do Prado	MG	2022	43,88	29,3
3138906	313890	Machacalis	MG	2022	81,81	90,32
3139201	313920	Malacacheta	MG	2022	67,2	60,68
3139607	313960	Mantena	MG	2022	77,87	77,87
3140555	314055	Mata Verde	MG	2022	76,02	76,02
3141405	314140	Medina	MG	2022	78,36	69,97
3141504	314150	Mendes Pimentel	MG	2022	66,86	
3141801	314180	Minas Novas	MG	2022	61,16	32,34
3143153	314315	Monte Formoso	MG	2022	41,06	34,35
3144300	314430	Nanuque	MG	2022	89,14	70,36
3144672	314467	Nova Belém	MG	2022	40,62	38,18
3144904	314490	Nova Módica	MG	2022	60,61	51,05
3145307	314530	Novo Cruzeiro	MG	2022	43,85	33,97
3145356	314535	Novo Oriente de Minas	MG	2022	53,92	44,74
3145372	314537	Novorizonte	MG	2022	64,58	10,11
3145455	314545	Olhos-d'água	MG	2022	78,74	
3146206	314620	Ouro Verde de Minas	MG	2022	58,35	55,27
3146255	314625	Padre Carvalho	MG	2022	81,77	35,96
3146305	314630	Padre Paraíso	MG	2022	63,1	60,52
3146750	314675	Palmópolis	MG	2022	63,31	95,22
3148509	314850	Pavão	MG	2022	61,72	51,99
3148707	314870	Pedra Azul	MG	2022	71,86	67,03
3150000	315000	Pescador	MG	2022	85,6	98,04
3152170	315217	Ponto dos Volantes	MG	2022	45,93	
3152402	315240	Poté	MG	2022	68,78	55
3155108	315510	Rio do Prado	MG	2022	60,85	50,12
3156502	315650	Rubelita	MG	2022	62,67	21,04
3156601	315660	Rubim	MG	2022	69,83	80,3
3157005	315700	Salinas	MG	2022	90,86	66,01
3157104	315710	Salto da Divisa	MG	2022	82,52	81,83
3157377	315737	Santa Cruz de Salinas	MG	2022	56,11	27,93
3157658	315765	Santa Helena de Minas	MG	2022	55,1	36,71
3158102	315810	Santa Maria do Salto	MG	2022	74,11	74,11
3160306	316030	Santo Antônio do Jacinto	MG	2022	53,6	
3161056	316105	São Félix de Minas	MG	2022	59,03	46,47
3125507	312550	São Gonçalo do Rio Preto	MG	2022	77,9	32,22
3162575	316257	São João do Manteninha	MG	2022	100	100
3163300	316330	São José do Divino	MG	2022	73,73	59,96
3165909	316590	Senador Modestino Gonçalves	MG	2022	38,62	97,95
3166709	316670	Serra dos Aimorés	MG	2022	84,97	45,48

3167103	316710	Serro	MG	2022	56,68	38,64
3165552	316555	Setubinha	MG	2022	46,87	23,96
3168002	316800	Taiobeiras	MG	2022	78,54	48,33
3168606	316860	Teófilo Otoni	MG	2022	71,16	64,2
3169703	316970	Turmalina	MG	2022	84,99	66,34
3170305	317030	Umburatiba	MG	2022	72,47	20,94
3171071	317107	Veredinha	MG	2022	91,26	64,33
3171600	317160	Virgem da Lapa	MG	2022	61,86	63,88

Fonte: elaboração própria a partir de Brasil (2024a).