

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO**

Andréia Costa Feitosa

**REGULAÇÃO POR EXPOSIÇÃO (*SUNSHINE REGULATION*) NO SETOR DO
SANEAMENTO BÁSICO: a experiência da Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de
Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (Arsae/MG)**

BRASÍLIA – DF
2022

Andréia Costa Feitosa

REGULAÇÃO POR EXPOSIÇÃO (*SUNSHINE REGULATION*) NO SETOR DO SANEAMENTO BÁSICO: a experiência da Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (Arsae/MG)

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientadora: Profa. Dra. Miriam Wimmer.

Andréia Costa Feitosa

**REGULAÇÃO POR EXPOSIÇÃO (*SUNSHINE REGULATION*) NO SETOR DO
SANEAMENTO BÁSICO: a experiência da Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de
Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (Arsae/MG)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Aprovada em: _____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Miriam Wimmer (Orientadora)
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP/DF

Profa. Dra. Karin Kässmayer (Examinadora)
Universidade Federal do Paraná – UFPR

Prof. Dr. Guilherme Pereira Pinheiro (Examinador)
Universidade de Brasília – UnB

*Ao meu amado filho, Arthur Costa Feitosa,
responsável pela minha evolução enquanto ser
humano e profissional; é ele quem me faz
refletir diariamente sobre a vida e me
impulsiona a enfrentar os desafios diários.
Mamãe te ama.*

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, por iluminar o meu caminho, concedendo força e ânimo para ultrapassar cada desafio que vivenciei ao longo desta intensa jornada acadêmica.

À minha família, especialmente ao meu pequeno Arthur, pela compreensão da minha ausência em vários momentos importantes durante esse período.

Ao diretor e à equipe técnica da Arsae, que acreditaram na importância da realização do projeto e sempre me apoiaram, principalmente o diretor-geral, Antônio Claret de Oliveira Júnior, que desde nossa primeira conversa sobre o tema entendeu a importância e deu todo apoio.

Ao gerente de informações econômicas Samuel Alves Barbi Costa e ao analista fiscal de regulação Misael Dieimes de Oliveira.

À diretoria da Ersar, em nome de Miguel Nuno Ramos Nunes, diretor do Departamento de Gestão Direta da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos de Portugal.

À Arsesp, em nome de Sérgio Henrique Carreiro Bernardes, gerente de regulação técnica de saneamento.

À Arce, em nome do conselheiro Francisco Rafael Duarte Sá e Alexandre Caetano da Silva, analista de regulação.

Agradeço à professora doutora Miriam Wimmer, pela paciência e pela orientação na realização deste trabalho.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação, pela inestimável dedicação e paciência em formar profissionais e pesquisadores comprometidos a colaborar para o desenvolvimento da regulação.

Por derradeiro, aos colegas de mestrado, que estimularam nossa vida acadêmica e alguns se tornaram grandes amigos.

RESUMO

O saneamento básico trata-se de pauta importante e que demanda urgência, principalmente no que concerne à universalização dos serviços. A presente pesquisa objetiva o estudo da regulação por exposição do setor, termo derivado do inglês *sunshine regulation*, analisando o caso específico da Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (Arsae/MG). As discussões sobre a regulação do saneamento básico têm sido recorrentes. O objetivo central do estudo é buscar responder às perguntas: a *sunshine regulation* pode ser uma das metodologias mais acertadas para a regulação do saneamento básico no Brasil? Qual o resultado da experiência regulatória dos serviços públicos de saneamento básico da Arsae com a adoção da *sunshine* para regulação do setor? A metodologia adotada para a realização da pesquisa é qualitativa, com análise de documentos e de relatórios fornecidos pelos reguladores, entrevistas com diretores e gerentes de agências. Utilizou-se também uma abordagem quantitativa, sendo analisados cálculos e resultados de desempenho apresentados pela Arsae/MG. A partir da análise desses documentos, observam-se e identificam-se as práticas mais recomendáveis para a regulação do setor. O estudo procura identificar de que forma é realizada a regulação do saneamento básico no Estado de Minas Gerais, trazendo também exemplos de outros reguladores, como a Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (Ersar/PT), a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (Arce/CE) e a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo (Arsesp/SP). A investigação busca compreender os resultados do uso da *sunshine regulation* na agência mineira. Partindo para o cenário regulatório nacional, passa-se à análise da agenda regulatória da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico referente aos anos de 2020/2021/2022*/2023*, do Eixo Temático n.º 5, da Norma de Referência e Indicadores n.º 001/2022, da primeira e da segunda tomadas de subsídios da agência nacional e das audiências públicas realizadas. Analisa-se o uso da *sunshine* aliada a outros modelos, tais como: *benchmarking*, fiscalização presencial e remota, dentre outros. Buscar-se-á demonstrar por meio de estudos técnicos se o modelo regulatório é um dos mais adequados para a regulação do setor no país, com o objetivo de verificar se a regulação *sunshine* é o ponto de partida para que os contratos de concessão sejam exitosos, com implementação das metas e de indicadores de eficiência para a universalização dos serviços públicos de saneamento básico.

Palavras-Chave: universalização; regulação por exposição; eficiência dos serviços públicos; segurança jurídica; saneamento básico.

ABSTRACT

Basic sanitation is an important issue that demands, mainly, regarding the universalization of services. This research aims to study the regulation by exposure of the sector, a term derived from the English Sunshine Regulation, analyzing the specific case of ARSAE/MG. Discussions about the regulation of basic sanitation have been quite frequent. The main objective of the study is to seek to answer the questions: can *sunshine regulation* be a better methodology for the regulation of basic sanitation in Brazil? What is the result of the regulation of the experience of basic public services of ARSAE when adopting *Sunshine* for sector regulation? The methodology developed to carry out the research is qualitative, with analysis of documents, surveys provided by regulators, interviews with directors and branch managers. It was also used a quantitative approach, being analyzed calculations and performance results presented by ARSAE/MG. From the analysis of these documents, it's possible to observe and identify themselves as the most recommendable practices for the regulation of the sector. The study seeks to identify how the regulation of basic sanitation in the State of Minas Gerais is and has been done, also bringing examples from other regulators, for example: ERSAR/PT, ARCE/CE and ARSESP/SP. The investigation seeks to understand the results of the use of sunshine regulation in the Minas Gerais agency. Starting with the national regulatory scenario, the analysis of the regulatory agenda of the National Water and Basic Sanitation Agency for the years 2020/2021/2022*/2023*, Thematic Axis no. 05, the Reference Standard and Indicators No. 001/2022, the 1st and 2nd grants taken by the national agency and the public hearings held. The use of sunshine combined with other models is analyzed, such as: benchmarking, face-to-face and remote inspection, among others. This paper seeks to demonstrate through technical studies whether the regulatory model is one of the most suitable for regulating the sector in the country, with the objective of verifying whether sunshine regulation is the starting point for concession contracts to be successful, with implementation of efficiency targets and indicators for the universalization of public basic sanitation services.

Keywords: universalization; exposure regulation; efficiency of public services; legal security; basic sanitation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Regulação <i>Sunshine</i>	32
Figura 2: Metodologias do <i>benchmarking</i>	49
Figura 3: Padrões de expectativas com relação às metas progressivas e aos padrões de indicadores.....	58
Figura 4: Desafios da implementação da regulação <i>sunshine</i>	63
Figura 5: Etapas do Projeto Acertar	65
Figura 6: Fluxo da metodologia de auditoria e certificação das informações do SNIS	65
Figura 7: Etapas do aditivo do Projeto Acertar	66
Figura 8: Avaliação dos Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário ...	77
Figura 9: Atendimento urbano de água (IN023) – avaliação estática	80
Figura 10: Atendimento urbano de água (IN023) – avaliação dinâmica	81
Figura 11: Dimensão universalização	82
Figura 12: Atendimento urbano de água	84
Figura 13: Tratamento de esgoto	85
Figura 14: Extravasamentos de esgoto	85

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Agenda Regulatória 2020/2021/2022*/2023*	42
Tabela 2: Resultados.....	80

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL	15
2. 1 Referencial Teórico	15
2. 2 Delimitações e conceitos iniciais: evolução constitucional, planejamento, organização, prestação dos serviços, regulação e ampliação do conceito de saneamento básico	20
2. 3 Conceitos de regulação	26
2. 4 <i>Sunshine Regulation</i>	29
3 O NOVO MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO BÁSICO – REGULAÇÃO POR EXPOSIÇÃO: <i>Sunshine Regulation</i>	33
3.1 Panorama da regulação do saneamento básico no Brasil: posicionamento da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico.....	37
3. 2 Aplicação e incorporação dos pressupostos da <i>sunshine regulation</i> ao modelo regulatório do saneamento básico pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)	41
3. 2. 1 Normas de referência e indicadores – regulação por exposição disposta no Marco Regulatório do Saneamento Básico	44
3.3 A <i>sunshine</i> acompanhada do <i>benchmarking</i> – métodos utilizados para realização da regulação eficiente e eficaz do saneamento básico	46
3.4 A busca por segurança jurídica proporcionada pela observância da norma de referência – necessidade de estruturação adequada para as agências reguladoras	50
3.5 As novas competências da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico para regulação do setor	53
3.6 A necessidade de observância das normas de referência para acessar os recursos públicos federais	54
4 ESTUDO DA AGÊNCIA REGULADORA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (ARSAE/MG) – adoção da <i>Sunshine regulation</i>	56
4.1 A metodologia Acertar aliada à <i>sunshine</i> – a busca da exatidão e a confiança nas informações fornecidas pelos prestadores	62
4.2 Agenda regulatória da Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais entre os anos de 2020 e 2021	67
4.3 A experiência com a metodologia <i>sunshine regulation</i> da ERSAR Portugal – breves considerações.....	69

4.4 O uso da metodologia <i>sunshine</i> pela Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo (Arsp/SP).....	71
4.5 A experiência da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (Arce) com a aplicação da metodologia <i>sunshine</i> para regulação.....	74
4.6 Resultados obtidos pela Arsa/MG a partir do estudo e da análise comparativa dos dados entre os anos de 2018 e 2019.....	77
5 CONCLUSÃO.....	85
REFERÊNCIAS	88
ANEXOS	98

1 INTRODUÇÃO

De acordo com dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017), observou-se que, nos 5.570 municípios analisados no Brasil, milhões de brasileiros não possuem acesso à água potável, a tratamento e a esgotamento sanitário. A maioria da população vive em condições semelhantes às da pré-história, sem qualquer infraestrutura e em situação de vulnerabilidade. São aproximadamente 15 milhões de brasileiros que não possuem acesso aos serviços públicos de saneamento básico (AGÊNCIA SENADO, 2019).

Fazendo uma breve contextualização histórica, as grandes mudanças de repercussão nacional no setor foram notadas a partir do ano de 1967, por meio do estabelecimento de políticas públicas que posteriormente estruturaram o Planasa (Plano Nacional de Saneamento). Foi um período em que o BNH (Banco Nacional de Habitação) buscou implantar e gerenciar o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), tornando-se posteriormente a base para o Planasa (MARQUES, 2011).

A sanção do Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico, Lei nº 14.026/2020, que atualiza a Lei nº 11.445/2007, legislação que estabelece as diretrizes nacionais de saneamento básico e cria o Comitê Interministerial de Saneamento (BRASIL, 2007), possibilita a entrada de capital privado e público no setor por meio de licitação (art. 10 da Lei nº 14.026/2020 e 175 da Constituição Federal), extingue os contratos de programas ou estabelece prazo para que estes últimos possam receber termos aditivos, com metas e indicadores, para que, desse modo, possibilitem a universalização dos serviços no prazo concebido pela lei. Contudo, a maior mudança nesse sentido é a vedação da celebração de contrato entre titulares e empresas públicas sem licitação prévia, ou seja, a licitação passou a ser obrigatória quando o serviço for prestado por entidade que não integre a administração do titular.

A Lei nº 14.026/2020 altera a Lei nº 9.984/2007 e atribui à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) a competência para criação e edição de normas de referência, bem como delega à agência o dever de regular os serviços públicos de saneamento básico no Brasil, incluindo a realização de reajustes e revisões tarifárias, de fiscalizações e de aplicação de sanções.

O poder normativo da agência nacional, em conjunto com as agências infranacionais, busca o aprimoramento da racionalidade e a padronização das regras. Trata-se de um conceito inovador, definido nas diretrizes nacionais exaradas pela ANA por meio das normas de referência delegadas pelo regulador nacional (OLIVEIRA, 2021).

Para Charles Francis Adams Jr., citado por Timothy Fogarty (2019), a regulação é uma forma de governança. Os primeiros trabalhos de Adams em Massachusetts ocorreram em um momento único e histórico, quando as ferrovias, que foram o primeiro grande negócio da América, mudaram e a história da regulação do país de forma permanente, mas não da forma desejável. De acordo com Fogarty (2019), foi Adams o responsável por formular os contornos para uma resposta regulatória, disseminando sementes oportunas para as negociações entre as esferas pública e privada.

Marques (2011) preleciona que a regulação se trata de assunto controverso, uma vez que a necessidade de reforçar modelos regulatórios com qualidade é essencial para que se tenha o controle da prestação dos serviços públicos. De acordo com Lucas (2007), o conceito de *regulation* possui origem anglo-saxônica, e sua tradução para a língua portuguesa não se mostra fácil, dificuldade essa somada à escassa doutrina sobre o tema. Dessa forma, surgem outros modelos regulatórios que auxiliam e complementam a *sunshine regulation*, como o *benchmarking*, que será abordado ao longo deste trabalho.

A regulação dos serviços de saneamento básico no Brasil não é uma tarefa fácil, sendo necessário o uso de um modelo regulatório forte e eficiente, pois trata-se de importante mecanismo que contribuirá para maiores investimentos, segurança jurídica e ganhos de eficiência para os prestadores, especialmente no momento vivenciado pelo Brasil no setor.

Por esse motivo, faz-se necessário o estudo da regulação por exposição dos serviços públicos de saneamento básico, destacados no art. 4º - A, introduzido na Lei nº 9.984/2000 pela Lei nº 14.026/2020. Esta traz indicadores e normas de referência; fixa padrões de eficiência e o estabelecimento de tarifas; busca o equilíbrio econômico-financeiro, a contabilidade regulatória, o cumprimento de metas de ampliação, a universalização da cobertura dos serviços públicos de saneamento básico, bem como o estímulo à livre concorrência, à competitividade, à eficiência e à sustentabilidade econômica na prestação dos serviços. Tal instrumento também determina a realização de consultas e audiências públicas para garantir a transparência e a publicidade de atos que tratem da publicização e da comparação dos resultados dos prestadores, com a participação direta das entidades de classe, de representantes do Poder Público e da sociedade civil.

O art. 4º - B dispõe que a ANA deverá manter atualizada e disponível em seu sítio eletrônico a relação das entidades reguladoras e fiscalizadoras que adotam as normas de referência nacionais para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, uma espécie de dever de transparência dos dados.

Para Berg (2010) e Marques (2011), a *sunshine regulation* estabelece a comparação e a discussão pública dos resultados, buscando estimular a eficiência, a concorrência e a competitividade dos serviços públicos de saneamento básico.

Assim, o problema desta pesquisa é buscar responder, por meio da análise de documentos, relatórios, entrevistas e resultados técnicos obtidos na coleta de dados, as seguintes perguntas: a *sunshine regulation* pode ser uma das metodologias mais acertadas para a regulação do saneamento básico no Brasil? Qual o resultado da experiência regulatória dos serviços públicos de saneamento básico da Agência Reguladora de Serviços de Água e Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (Arsae/MG) com a adoção da *sunshine* para regulação do setor?

Por conseguinte, no decorrer da pesquisa, analisamos também a possibilidade de ter a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico adotado total ou parcialmente os pressupostos da *sunshine*, uma vez que estamos tratando de uma só pauta que se relaciona a todo cenário nacional do saneamento básico.

Antes de passar para a metodologia adotada para realização do trabalho, deve-se conceituar *sunshine regulation*. Para Marques (2011), o modelo regulatório sob análise baseia-se na mediatização, na comparação e na discussão pública dos resultados do desempenho dos operadores dos serviços públicos. A exposição dos resultados é consequência da pressão popular de consumidores, por meio de grupos de defesa e de representação, de políticos e de organizações não governamentais.

De acordo com as pesquisas realizadas por meio da análise da doutrina internacional, artigos científicos, dissertações e teses que envolvem o tema realizados por estudiosos da área, a regulação *sunshine* surgiu no século 19, no Estado de Massachusetts, nos Estados Unidos da América. O método foi sugerido por Charles Francis Adams para realizar a regulação e a fiscalização do transporte ferroviário, levando esses dados à exposição pública, o que foi denominado “*naming and shaming*”, ou seja, expor para envergonhar (MARQUES, 2011).

Sanford Berg e John Tschirhart (2009) abordam a *sunshine* como uma espécie de mecanismo para avaliação de desempenho a longo prazo e tratam de métodos como ajustes para atender aos anseios na prestação dos serviços, à necessidade de satisfazer os requisitos de saúde e segurança pública a longo prazo, à assistência mínima necessária, ao financiamento regular de operações e da manutenção pelos usuários e ao fluxo contínuo de benefícios por um longo período.

A metodologia adotada para a realização desta pesquisa é a qualitativa, com análise de documentos, de relatórios e de informações fornecidas por meio de questionários respondidos

por diretores de três agências nacionais (Arsae/MG, Arce/CE e Aresp/SP) e de uma internacional (Ersar/Portugal), para que, dessa forma, seja possível traçar um paralelo e fundamentar a discussão. Utiliza-se também a abordagem quantitativa, por meio da análise de dados econômicos e de documentos, expondo resultados comparativos entre as agências que fazem uso da *sunshine*.

Com isso, busca-se investigar a regulação *sunshine* e responder o problema central da pesquisa de forma científica e técnica, observando se esse modelo regulatório pode ser uma das metodologias mais acertadas para a regulação do saneamento básico no Brasil. Almeja-se, também, explicar por meio de dados técnicos se os resultados obtidos pela *sunshine* na regulação dos serviços públicos de saneamento básico da Arsae/MG são positivos.

Para tal fim, o trabalho está dividido em três capítulos. No primeiro, discorre-se sobre o contexto histórico do saneamento básico, suas delimitações, seus conceitos básicos, sua regulação e o significado da *sunshine* – termo derivado do inglês, também chamada de regulação “à luz do sol” –, as origens da teoria e os seus principais pressupostos.

Em seguida, passa-se a estudar a adoção e a elaboração das normas de referência sobre o setor pela agência nacional, abordando temas como: a obrigatoriedade de atender às normas de referência e aos padrões de indicadores para acessar os recursos públicos federais; a *sunshine* aliada ao *benchmarking*, utilizados como forma de estabelecer padrões de comparação no setor e fortalecer a regulação do saneamento, as normas e os indicadores; e o posicionamento da agência nacional com relação à adoção da *sunshine* para a realização da regulação do saneamento básico.

Após isso, adentra-se na aplicação e na incorporação dos pressupostos da *sunshine regulation* ao modelo regulatório do saneamento básico pela Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE/MG), observando se todos os pressupostos internacionais foram incorporados e se os resultados obtidos são positivos, traçando um comparativo entre os anos de 2018 e 2019.

Por fim, tem-se a conclusão e uma lista de documentos anexos importantes para a realização desta pesquisa.

O objetivo geral é verificar se a *sunshine regulation* trata-se de um dos modelos mais adequados para realizar a regulação do saneamento básico no Brasil, analisando sua eficiência e respondendo ao problema com resultados empíricos e com evidências materiais. O específico é analisar o referencial teórico da metodologia, os relatórios, os resultados e os documentos fornecidos por agências que fazem uso do método, percorrendo um trajeto que responda a pergunta por meio da estruturação do trabalho que se apresenta.

A justificativa da pesquisa é encontrar métodos eficientes que possibilitem a regulação adequada e transparente dos serviços públicos de saneamento básico. Para isso, buscou-se observar os níveis de eficiência, de sustentabilidade ambiental, de qualidade e de universalização dos serviços de saneamento prestados pela agência mineira.

Diante do exposto, a pesquisa pretende contribuir com as discussões sobre a possível adoção da *sunshine* para a regulação do saneamento básico, fundamentando tal escolha por meio de análise de documentos, de resultados e de comparações apresentados pelas agências reguladoras investigadas, especialmente a Arsae/MG, que é a entidade reguladora infranacional estudada de forma mais aprofundada.

Por fim, faz-se necessário reiterar que o objetivo do estudo é analisar o uso da metodologia *sunshine* para a regulação dos serviços públicos, a experiência regulatória dos serviços públicos de saneamento básico realizados pela Arsae/MG, fazendo alguns apontamentos sobre a *sunshine* e se os resultados obtidos pela agência mineira são positivos. E, principalmente, avançar nos estudos sobre regulação do saneamento básico, apontando meios que possibilitem a eficiência e a transparência no setor, e incentivar discussões que proporcionem melhores desempenhos dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico e a universalização almejada pelo Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico.

2 SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

2.1 Referencial Teórico

Antes de adentrar no tema objeto da pesquisa, é preciso contextualizar, ainda que brevemente, a história do saneamento básico no Brasil, que remonta ao ano de 1673, época em que Estácio de Sá escavou o primeiro poço para abastecimento de água da cidade do Rio de Janeiro. Em 1723 iniciaram-se as obras para construção do primeiro aqueduto, que transportava águas de um rio carioca aos arcos velhos da Lapa, em direção ao chafariz da cidade (ROCHA, 2020, p. 44).

Saneamento básico é essencial à vida, causando grandes impactos na saúde, no meio ambiente, na qualidade de vida da população, portanto, o dever de prestar o serviço possui grande relevância. O setor no país percorreu uma longa e tortuosa história, pois se trata de uma área que, por suas complexidades, especificidades e competências, demanda grandes desafios para os entes federativos o desenvolverem, sendo objeto de Ações Diretas de

Inconstitucionalidade (ADI), como a ADI nº 1842 do Estado do Rio de Janeiro, na qual foi discutida qual ente possui competência para gerir o saneamento básico (STF, 2013).

Voltando para o contexto histórico, com a chegada do império no Brasil, em 1808, a população do país cresceu demasiadamente, sendo necessário investir na melhoria da água e na coleta de lixo, pois a demanda e as necessidades aumentaram consideravelmente. Ciente disso, Dom Pedro II contratou os ingleses para realizar estudos e implantar soluções para a rede de esgoto de algumas cidades brasileiras, porém, fatos intervenientes ocorreram, e as companhias inglesas acabaram deixando de operar no país.

Com a República, a cidade do Rio de Janeiro, que ocupava o quinto lugar no ranking de maiores cidades do mundo, passou a adotar o sistema de coleta de esgotos. Contudo, até meados de 1846, a cobertura era apenas das regiões centrais urbanas, nas quais somente uma pequena parcela da população tinha acesso. Essa situação perdurou durante anos, até o século 20 (ROCHA, 2020, p. 51).

Com o término da Segunda Guerra Mundial, diminuiu a influência dos ingleses, pois os investimentos necessários para a ampliação do abastecimento de água e de esgotos foram reduzidos, fato que resultou na retirada das concessões estrangeiras.

No entanto, as mudanças que de fato impactaram e obtiveram uma amplitude nacional no setor foram catalogadas a partir de 1967, em decorrência das políticas públicas que serviram de base para o Plano Nacional de Saneamento (Planasa).

O Banco Nacional da Habitação (BNH) foi o responsável pelo controle e pelo gerenciamento do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS). Esse sistema foi a base de dados para a administração pública criar, em 1969, um modelo para o Planasa.

Nesse período ocorreu uma grande mudança estrutural dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, e a União ficou responsável pelo seu apoio financeiro e pela sua coordenação. Assim, em meados de 1992, o Planasa foi extinto, acarretando uma série de políticas públicas que não surtiram efeitos práticos. Logo após, surgiu o Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), que provocou diversos embates jurídicos e tornou caóticas as competências em matéria de saneamento básico.

Então, a partir da década de 1990, criou-se o Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento (Propar) e o Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento (FCP/SAN).

Importante destacar que, internacionalmente, alguns países utilizam a metodologia da *sunshine regulation*, a exemplo de Portugal – com a Ersar, que faz uso do modelo regulatório desde 2004, possuindo vasta experiência com esse tipo de regulação –, da Bélgica – que possui

um dos sistemas mais modernos de tratamento de água potável e de tratamento e esgotamento sanitário (*Europe Water*) –, da Holanda, da Inglaterra, do País de Gales, do Chile, do Peru, da Zâmbia (NWASCO) e da Austrália (ESC) (MARQUES, 2011).

No Brasil, mais de uma dezena de instituições fazem uso da *sunshine*, entre elas, podemos citar: Adasa/DF, Arsae/MG, Agrese/SE, Arsesp/SP, Arce/CE, ARESPCJ, Aresc/SC, dentre outras. Fato que demonstra se tratar de metodologia eficiente, pois, se pesquisarmos cada agência citada, notaremos que todas apresentam bons desempenhos na regulação dos serviços públicos de saneamento básico.

Dessa forma, desenhou-se um cenário no qual os incentivos públicos eram escassos, praticamente não existiam políticas para o setor, e os investimentos privados eram minguados. Portanto, a necessidade de desenvolver políticas públicas, com legislação firme, na busca de atrair investimentos e proporcionar segurança jurídica, passou a ser pauta do Poder Legislativo, que, conseqüentemente, buscou a regulamentação das diretrizes para o setor, conforme previsão expressa do art. 20, XX, da Carta Magna.

Nesse cenário, necessário se faz revelar que somente 45% do esgoto passa por algum processo de tratamento, significando que 55% dos dejetos são descartados na natureza sem que ocorra qualquer cuidado ou precaução. Assim, pode-se dizer que aproximadamente 5,2 bilhões de metros cúbicos são despejados na natureza por ano (SNIS, 2016).

Em relação ao controle desses serviços, de acordo com o Diagnóstico Temático Serviços de água e Esgoto, do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), tendo como ano de referência 2020, dos 1.891 prestadores de serviços locais que declaram informações ao sistema, somente 665, ou seja, 35,2%, têm informado receitas operacionais totais (FN005). Já os prestadores que apresentam deficit (679) demonstram despesas superior a 20% ou mais que a receita (26,3%), o que representa um valor muito alto (SNIS, 2022).

Dessa forma, importante destacar que:

A política tarifária é fundamental para a sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços. Por isso, destaca-se a situação preocupante dos 557 prestadores locais (535 com receitas nulas + 22 com receitas próximas de zero) que informam valor das receitas próximas de zero, ou seja, que não cobram pelos serviços prestados. Enfatiza-se que a instituição de adequada política tarifária é fundamental para a sustentabilidade dos serviços, sendo que a não cobrança pode levar ao comprometimento dos serviços da universalização do acesso, da eficiência e da equidade, além de poder comprometer o uso dos recursos hídricos para gerações futuras (SNIS, 2022, p.28).

A Lei Federal n.º 11.445/2007 é responsável pelas diretrizes nacionais para o saneamento básico, bem como pela política federal de saneamento. No entanto, a sua regulamentação só foi realizada no ano de 2010 por meio do Decreto Federal n.º 7.217. A

legislação trata-se de um importante meio para avanços jurídicos, pois foi a partir dela que normas e regras apontaram falhas e inoperâncias no setor, como: regulação, planejamento e controle social (OLIVEIRA, 2021, p. 6-9).

Após inúmeras discussões no Congresso Nacional e tentativas de revisão da Lei nº 11.445/2007, por meio das Medidas Provisórias n.º 844/2018 e nº 868/2018, ambas perderam a vigência por falta de alinhamento. Novas discussões surgiram, assim, algumas negociações e o Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico, a Lei nº 14.026/2020, trouxeram grandes avanços para o setor, atualizando significativamente a Lei nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007), possibilitando a entrada de capital privado e público por meio de licitação e extinguindo os contratos de programa (BRASIL, 2020a), conforme estabelecido no artigo da 10 da referida lei¹.

Ademais, não se pode esquecer que a maior mudança foi a vedação da celebração de contrato entre titulares e empresas públicas sem licitação prévia, ou seja, a licitação passou a ser obrigatória quando o serviço for prestado por entidade que não integre a administração do titular.

O Marco Regulatório do Saneamento Básico traz expectativas, e os objetivos da lei são importantíssimos sob o ponto de vista social e econômico. Não restam dúvidas de que a universalização do acesso ao saneamento básico é urgente, e alcançar as metas estabelecidas na lei alterará enormemente o cenário da saúde pública no Brasil, permitindo a economia de milhões de reais em gastos, afetando positivamente a qualidade de vida das pessoas, a expectativa de vida, a educação e o desempenho cultural da população.

Sob o aspecto econômico, a lei possibilita investimentos privados, algo fundamental para a recuperação econômica, pois as concessões que estão sendo realizadas por todo o país propiciam a entrada de bilhões de reais nos cofres públicos, além de criar empregos.

Logo após a sanção da lei, ocorreu o primeiro leilão para concessão da água, do tratamento e do esgotamento sanitário de Maceió e região metropolitana. Empresas privadas e companhias públicas ou de capital misto participaram do leilão por meio de concorrência pública realizada na B3, em São Paulo (SEFAZ ALAGOAS, 2020).

Alguns meses depois, o Partido Socialista Brasileiro (PSB), por meio da ADPF nº 863, determinou o bloqueio de aproximadamente 50% dos valores advindos da outorga recebida pelo

¹ 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.

Estado de Alagoas. Atualmente a ADPF está inclusa para julgamento para o dia 6 de maio de 2022 a 13 de maio de 2022 (STF, 2021).

É importante destacar neste momento a Consulta da Norma de Indicadores n.º 001/2022, que foi prorrogada até 19 de março de 2022. A minuta que resume a consulta é de fundamental importância para robustecer o referencial teórico da pesquisa:

Esta consulta trata-se de importante marco para definir as normas de indicadores que serão estabelecidas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. A minuta da consulta traz importantes informações relacionadas ao relatório de Análise de Impacto Regulatório, denominado AIR, que trata sobre indicadores e padrões de qualidade, eficiência e eficácia para avaliação da prestação, da manutenção e da operação de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Trata-se de um dos documentos mais importantes produzidos pela ANA por meio de consulta pública que considera adequada a minuta de ato normativo aos objetivos regulatórios pretendidos, além de acatar sugestões para realização de Consulta Pública, por período de até 45 dias, que acabou sendo prorrogado. Deve-se lembrar que a consulta foi precedida de verificação interna pelo período de 7 dias para os interessados, nos termos da Avaliação de Impacto Regulatório n.º 1/2021/COAES/SRS (documento n.º 02500.055383/2021-81), além da Nota Técnica Conjunta n.º 1/2021/GGES/ASMEA (Documento n.º 02500.056182/2021-09) e voto n.º 6/2021/OC. Destaca-se o Relatório de Análise de Impacto Regulatório da Norma de Referência sobre indicadores, padrões de qualidade, de eficácia e demais componentes da avaliação do desempenho da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, incluindo a manutenção e operação dos sistemas.

Anexo I do relatório de AIR – Consolidação das Reuniões de Tomadas de subsídios da Norma de Referência sobre indicadores, padrões de qualidade, de eficiência, de eficácia e demais componentes de avaliação do desempenho da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, incluindo a manutenção e a operação dos sistemas.

Anexo II do relatório de AIR – Processo de definição da Proposta de Indicadores de Norma de Referência sobre Indicadores, padrões de qualidade, de eficiência de eficácia e demais componentes de avaliação de desempenho da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, incluindo a manutenção e a operação de sistemas.

Anexo III do Relatório de AIR – Processo de Definição da proposta de Padrões de Referência da Norma de Referência sobre Indicadores, padrões, de qualidade, de eficiência, de eficácia e demais componentes de avaliação do desempenho da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, incluindo a manutenção e operação dos sistemas.

RELATÓRIO VOTO DE PROCESSO N.º 6/2021/OC. A presente proposta trata da apresentação para Diretoria Colegiada – DIREC do relatório de análise de impacto regulatório referente à proposição de norma de referência sobre indicadores e padrões de qualidade, eficiência e eficácia para avaliação da prestação, da manutenção e da operação de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, e proposição de consulta pública, como forma de participação social (DECISÕES DA ANA, 2022).

Portanto, neste capítulo aborda-se parte do referencial teórico que faz um breve resumo sobre o histórico do saneamento básico no Brasil, a menção a outros países que se utilizam da *sunshine*, passando pelo Planasa e pelo SNIS, e finalizando com um tema que está em evidência,

pois a norma de indicadores irá definir a maioria das regras para o desenvolvimento da regulação e do saneamento básico.

Dessa forma, conclui-se que o objetivo do Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico é universalizar o acesso aos serviços públicos de saneamento básico em todo o Brasil. Para atingir esse resultado, são necessários maiores investimentos, pesquisas cada vez mais avançadas e um estudo aprofundado da regulação do setor.

Somente assim será possível proporcionar eficiência na prestação dos serviços, bem como a modicidade de tarifas, a transparência dos dados, um ambiente regulatório estável e a segurança jurídica para os envolvidos, sejam entes federativos, sejam investidores privados, seja a sociedade. Espera-se que a lei atinja as metas e os objetivos previstos, pois saneamento básico é uma pauta que se encontra em atraso de muitos anos no país (SENADO, 2019a).

2.2 Delimitações e conceitos iniciais: evolução constitucional, planejamento, organização, prestação dos serviços, regulação e ampliação do conceito de saneamento básico

Com a entrada em vigor da Lei nº 14.026/20, o conceito de saneamento básico foi ampliado, pois a Lei nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007) foi atualizada, e o artigo 3º, inciso I, define saneamento como sendo:

um conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais voltadas para quatro eixos de atividades, quais sejam: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Tudo o que envolve captação, tratamento e fornecimento de água está incluso no conceito de saneamento básico, esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, coleta, transbordo, transporte, triagem, bem como a destinação final.

Quando passamos a analisar a evolução constitucional da titularidade dos serviços de saneamento básico, a Lei 11.445/2007 não era tão clara. No entanto, a Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu artigo 30, inciso I, diz tratar-se de serviço público de titularidade municipal. Com isso, diversas discussões² (Supremo Tribunal Federal, Poder Legislativo, dentre outros) foram travadas nesse sentido, mas sempre conduziam para deixar a responsabilidade sobre o município e o Distrito Federal, sendo este último no exercício da competência municipal.

² Enciclopédia jurídica da PUC/SP, 2020.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842/RJ, firmou entendimento de que os serviços públicos de saneamento básico são, em regra, competência municipal, salvo os casos de interesse comum que possam causar compartilhamento de atribuições em regiões metropolitanas, em aglomerações urbanas ou em microrregiões, conforme estabelece o artigo 25, §3º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988)³.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade foi julgada, e, inclusive, houve a baixa ao arquivo do Supremo Tribunal Federal, no dia 18 de dezembro de 2020 (STF, 2013).

As alterações ocasionadas pela Lei nº 14.026/2020 ampliaram e tornaram mais correta a exata compreensão sobre a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico, aduzindo que os serviços públicos de saneamento básico podem ser exercidos sob três formas:

- a) Pelos municípios e pelo Distrito Federal, naqueles casos que envolvam interesse local e funções e serviços, nas quais as instalações abranjam espaços que atendam a um único município;
- b) Pelos Estados em conjunto com os municípios, naqueles casos que envolvam regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Nesses casos deverão ser instituídas por Lei Complementar Estadual, tendo em vista tratar-se de interesse comum. Estados e municípios compartilham a infraestrutura comum para a prestação de serviços de abastecimento e fornecimento de água e esgotamento sanitário;
- c) Gestão associada, na qual entes federados se associam voluntariamente, mediante consórcio público, convênio de cooperação, conforme previsão expressa no artigo 241 da Carta Magna.

O Marco Regulatório do Saneamento Básico prevê a formalização de consórcios intermunicipais de saneamento básico, que deverão ser formados por municípios que prestarão os serviços diretamente aos seus consorciados, por meio de instituição autárquica municipal, e que terão como objetivo o alinhamento e o financiamento do abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem, manejo de águas pluviais, dentre outros. Portanto, faz-se obrigatória a realização de licitação, pois é vedada a contratação direta, e os contratos de programas foram extintos pela nova legislação.

³ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 1995. Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

Para os casos de prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico, seja por meio de regiões metropolitanas, seja por aglomerações urbanas, microrregiões, unidades regionais e blocos de referência, nas primeiras três possibilidades, devem ser realizados por municipalidades limítrofes, conforme dispõe o artigo 3º, III, a, da Lei nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007).

Nas unidades regionais, deverão ser instituídos pelos Estados, por meio de lei ordinária que reunirá municípios não necessariamente vizinhos, visando estabelecer maior viabilidade econômica e técnica para aquelas prefeituras menos favorecidas, como previsto no Decreto nº 10.588/2020.

Essas estruturas de governança inteligente e integrativa devem obedecer às previsões legais contidas no Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089/2015. A referida legislação também foi alterada pelo Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico, e as regras do estatuto são estendidas às unidades regionais de saneamento básico, como dispõe o artigo 1º, III, da lei. Conforme se verifica abaixo:

Art. 1º Esta Lei, denominada Estatuto da Metrópole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal.

III - às unidades regionais de saneamento básico definidas pela Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020) (BRASIL, 2015).

A interpretação conjunta dos artigos 25, §3º, e 21, inciso IX, da Constituição Federal traz a competência exclusiva da União para estabelecer diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução de funções públicas de interesse comum das aglomerações urbanas e de regiões metropolitanas criadas pelos Estados membros. No entanto, somente após a sanção do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) as questões relacionadas a regiões metropolitanas foram debatidas de modo detalhado (OLIVEIRA, 2016).

Os blocos de referência trazidos pelo Decreto Federal nº 10.588/2020 preveem o agrupamento de municípios que não são limítrofes, sendo modelados pela União sob a forma de gestão associada dos seus titulares; essa modelagem possibilita a viabilidade técnica e financeira e o recebimento dos recursos federais pelos associados.

Resta definido que os municípios são os titulares dos serviços públicos de saneamento básico, assim, salvo as exceções previstas em lei, a responsabilidade para gerir os aludidos serviços públicos pertence ao poder municipal. Contudo, desde a sanção da Lei nº 14.026/2020, os maiores leilões para concessões desses serviços foram realizados por grupos compostos por

vários municípios com a gerência do Estado e ainda não se tem notícias sobre consórcios públicos intermunicipais para prestação de serviços públicos de saneamento básico.

A lei visa à gestão associada entre os entes federados, fazendo com que os princípios da cooperação, da eficiência, da viabilidade técnica, econômica e financeira, da transparência e da segurança jurídica sejam respeitados e as metas e os investimentos sejam cada vez mais elevados. No entanto, as dificuldades para a formação dos consórcios públicos municipais se mostram gigantes e complexas.

Em dezembro de 2020, foi sancionado o Decreto nº 10.588/2020, que trata sobre o apoio técnico e financeiro de que fala o artigo 13 da Lei 14.026/2020, dispondo acerca dos recursos públicos federais e dos financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União abordados pelo artigo 50 da Lei nº 11.445/2007 (BRASIL, 2007).

O decreto dispõe sobre a prestação regionalizada dos serviços de saneamento visando aos ganhos em escala, de modo que garanta a universalização e a viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços, com sua regularização, seu planejamento e sua fiscalização.

O artigo 2º, §1º, elenca as hipóteses para alocação de recursos públicos federais e financiamentos com recursos da União ou geridos por órgãos ou entidades dela. De acordo com o legislador, será considerada cumprida a exigência de prestação regionalizada nas seguintes hipóteses:

- a) região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião: com a aprovação de lei complementar;
- b) unidade regional de saneamento básico: com a declaração formal feita pelo prefeito da adesão aos termos de governança descritos na lei ordinária;
- c) nos casos de blocos de referência: com a assinatura do convênio de cooperação ou com a aprovação de consórcio público pelo ente federativo (BRASIL, 2020c).

Os convênios são tratados de forma pormenorizada pelo decreto e deverão seguir a forma prescrita pela Lei nº 11.107/2005⁴. O decreto regulamenta e dispõe de forma clara que os consórcios existentes não podem prejudicar a viabilidade econômico-financeira estabelecida no §2º e que é dever dos Estados e da União observar os arranjos municipais consorciados quando definir as unidades de prestação regionalizada, não podendo existir quaisquer prejuízos para inclusão de novos municípios.

⁴ Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, dispõe sobre normas gerais de consórcios públicos e dá outras providências.

Nos casos em que os Estados não estabelecerem as unidades regionais de saneamento no prazo de um ano após a publicação da Lei nº 14.026/2020, ficará a cargo do Poder Executivo Federal estabelecer os blocos para a prestação regionalizada de saneamento, com a deliberação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (Cisb)⁵.

A disciplina do artigo 13 da Lei nº 14.026/2020 trata do apoio técnico-financeiro da União para adequação dos serviços de saneamento básico para a realização de uma ou mais atividades, condicionando a disponibilidade orçamentária e financeira

De acordo com o Decreto nº 10.588/2020, deverão ser definidas as unidades regionais de saneamento abordadas pelo inciso II do §1º do artigo 2º, principalmente na região dos municípios que possuem: serviços prestados por companhias estaduais; adesão do titular de saneamento a mecanismo de prestação regionalizada; apresentação da estrutura da forma de governança para cada mecanismo de prestação regionalizada, fixando as responsabilidades de cada ente federativo e a forma de gestão mais eficiente; elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico, que devem estar em conformidade com os serviços que serão prestados e devem conter ao menos as metas de expansão do acesso aos serviços de água; redução de perdas na distribuição de água tratada; boa prestação de serviços; eficiência e uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais; reúso dos efluentes sanitários; aproveitamento das águas de chuva; não interrupção de abastecimento e melhoria dos processos de tratamento.

Todos os Planos Municipais de Saneamento Básico, denominados de PMSB, deverão conter no mínimo as metas acima descritas. O Decreto nº 10.588/2020 trata também da elaboração e da atualização das normas de regulação e de fiscalização, da padronização dos contratos pela ANA e da aplicação das metas definidas, cumulando-se com os artigos 4º - A e

⁵ § 7º. Ato do Poder Executivo federal estabelecerá os blocos de referência para a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico, a partir de deliberação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico - Cisb, na hipótese de as unidades regionais de saneamento básico não serem estabelecidas pelo Estado no prazo de um ano, contado da data de publicação da Lei nº 14.026, de 2020.

§ 8º. Na estruturação de prestação regionalizada, os componentes de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário constarão, preferencialmente, do mesmo mecanismo de regionalização.

§ 9º. Os serviços de limpeza pública, de manejo de resíduos sólidos urbanos ou de drenagem e manejo de águas pluviais poderão ser prestados na mesma unidade de prestação regionalizada de água e esgotamento sanitário ou em unidades de dimensões distintas para cada serviço.

§ 10. A destinação ambientalmente adequada dos resíduos sólidos urbanos consistirá em critério orientador para a definição das unidades de prestação regionalizada.

§ 11. Para serviços de limpeza pública, de manejo de resíduos sólidos urbanos ou de drenagem urbana e manejo de águas pluviais, a exigência de prestação regionalizada poderá ser atendida por meio de consórcios públicos, na forma prevista na Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, ou por meio de gestão associada decorrente de acordo de cooperação, desde que observados os objetivos previstos no caput.

§ 12. O cumprimento da exigência de prestação regionalizada de que trata o § 1º, para os serviços de água potável e de esgotamento sanitário, estará condicionado à segmentação de todo o território do Estado em estruturas de prestação regionalizada que apresentem viabilidade econômico-financeira. (Incluído pelo Decreto nº 10.710, de 2021).

B, que alteram a Lei nº 9.984/2000 (BRASIL, 2000) e que trazem, além das normas e dos indicadores, a necessidade de a ANA manter em seu site as informações dos prestadores que estão cumprindo as normas de referência.

A ANA, autarquia especial federal com autonomia administrativa e financeira, ligada ao Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR), terá pela frente grandes desafios, pois o novo marco impõe de forma cogente a adoção das normas de referência e sugere a regulação por exposição, cumulando-se com o fato de trazer metas desafiadoras, com prazos exíguos. Ou seja, até 31 de dezembro de 2033, 99% da população deverá ter acesso à água potável, e 90%, ao tratamento e à coleta de esgotamento sanitário, que deverão ser universalizados (AGÊNCIA SENADO, 2020).

Toda a regulação nacional fica sob a responsabilidade da ANA, e a agência centralizará as atividades e ampliará as suas funções. No entanto, a competência para definir normas de referência não está diretamente ligada à regulação *sunshine*. A metodologia *sunshine* está vinculada às ações da Agência Nacional de Águas e ao saneamento básico para o acompanhamento e a publicação de relatórios de avaliação de desempenho elaborados por agências reguladoras e de prestadores de serviços que têm cumprido as normas de referência.

A ANA publicou a agenda regulatória com o eixo temático referente aos anos de 2020/2021/2022*/2023* e está elaborando o eixo temático nº 5 por meio de Consulta Pública da Norma de Indicadores nº 001/2022 (DECISÕES DA ANA, 2022). Vale ressaltar que na consulta pública que está em andamento existem contribuições a fim de tornar cada vez mais públicos os resultados obtidos pelos prestadores de serviços.

Aparentemente, a regulação será o grande desafio para que as metas trazidas pela lei sejam implementadas e a tão sonhada universalização do saneamento básico no país possa de fato ocorrer nos moldes do marco regulatório. Para tal, é necessário um ambiente regulado, com regras definidas, bem como é importante que os investimentos necessários possam chegar ao setor.

Nesse cenário, é de suma importância discutir regras para a destinação de recursos oriundos do pagamento de outorgas em licitações. Com exigência e obtenção de valores vultuosos para outorga, há riscos, por exemplo, de comprometimento da modicidade tarifária e/ou captura do investimento pelos governos estaduais e até municipais para destinação em outras áreas que não sejam o saneamento.

No decorrer desta dissertação trataremos sobre a regulação do saneamento básico, baseado na *sunshine regulation*, à luz da Lei nº 14.026/2020, sob o prisma de alguns estudiosos e com o auxílio de dados fornecidos por agências infranacionais. Com isso, busca-

-se responder questões sobre qual o modelo, ou modelos, mais adequado para realizar a regulação nacional, pois as agências necessitam estar alinhadas à ANA, inclusive para percepção de recursos públicos federais. Esse assunto já é discutido por meio da ADI n.º 6942/DF, de autoria do Partido Democrático Trabalhista (PDT) (ALVES JUNIOR; FERREIRA, 2020), na qual se questiona as regras introduzidas no ordenamento jurídico pelo Marco Legal do Saneamento Básico e os dispositivos que conferem à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico a competência para criar normas de referência com caráter cogente.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade foi extinta sem julgamento do mérito na data de 4 de fevereiro de 2022, com base nos artigos 21, §1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, e 485, VI, do Código de Processo Civil (STF, 2018).

2.3 Conceitos de regulação

De acordo com os estudos realizados, a regulação possui origem anglo-saxônica. Pesquisas também mostram que expressões como “*regulation*” foram utilizadas para conceituar a atividade reguladora, bem como para identificar o ente que promove a regulação. Vislumbrou-se no material coletado que a tradução do conceito para o português não foi uma tarefa fácil, somando-se a isso o fato de que no Brasil ainda existem poucos estudos voltados para o tema (LUCAS, 2007, p. 2).

No entanto, no decorrer da pesquisa, percebeu-se que o mundo acadêmico passou a se interessar pela regulação como uma forma de governança, e o estado regulatório passou a apresentar traços marcantes e característicos. A evolução do interesse pode ser advinda de uma onda global das reformas regulatórias. A regulação como forma de governança, no campo real, com estudos e discurso público, sobressai-se e é comemorada como nunca. Contudo, há que se mencionar que os desafios são proporcionais às conquistas (FRANCIS, 1993, p. 1).

Por conseguinte, ao pesquisar conceitos de regulação, constatou-se que, em sentido estrito e simples, regulamentação relaciona-se com a divulgação autoritária de regras, que poderá ser acompanhada por um órgão público para a promoção do cumprimento de metas. O segundo significado norteia todos os serviços das agências públicas para conduzir a economia; trata-se de um sentido mais amplo, uma vez que inclui conceitos, subsídios, tributação, redistribuição e propriedade pública. A terceira definição engloba todos os procedimentos de controle social, processos intencionais e privados (não estatais) (FRANCIS, 1993, p. 2-3).

Estudos demonstram que a regulação não se trata de um fenômeno recente, suas origens remontam às corporações de ofício e aos comerciantes na Idade Média, podendo ser

considerada em três fases. Com a Revolução Industrial até o final do século 19, buscavam-se normas que diminuíssem os riscos da industrialização, sendo construída as primeiras normas, por meio das quais procurava-se segurança, esta foi denominada de primeira fase.

Entre os anos de 1750 e 1950, o Estado passou a ter um papel central, oferecendo serviços como saúde e educação; esse período está dividido em 1ª, 2ª e 3ª fases industriais. De 1950 em diante, a regulação passa a tratar de matéria de alimentos, de condições de trabalho e de saúde pública. Logo, com a Revolução Industrial, o ponto mais alto se deu no século 20, pois o termo ganhou grande relevância no ano de 1933, quando o presidente Franklin Roosevelt, no período denominado como *New Deal*, ocorrido nos Estados Unidos da América, em virtude da complicada situação econômica, concluiu que se fazia necessário criar um conjunto de mecanismos para fiscalizar o mercado, especialmente o mercado financeiro. Esta novidade está inserida na 3ª fase industrial⁶.

Na Europa, Charles Francis Adams apresentou o termo *sunshine regulation* no cenário relacionado às ferrovias no século 19 (MARQUES; SIMÕES; PIRES, 2008).

O modelo regulador estatal busca a eficiência da governança e da gestão pública com a diminuição efetiva do poder estatal, primordialmente no que tange à atividade econômica. Sob esse prisma, busca-se mais precisão e a injeção de mais recursos financeiros, além de competência, profissionais tecnicamente preparados, responsabilidade fiscal, gestão financeira eficiente, resultados satisfatórios e concorrência entre empresas, primando pelo interesse público (MEDEIROS, 2012, p. 20-21).

Para Marques, considerando os serviços essenciais para o abastecimento de água, sua contribuição socioeconômica e a proteção dos utilizadores, vários requisitos são denominados obrigatórios, também intitulados de serviços gerais do serviço público. Entre esses requisitos, destacam-se:

a universalidade, a continuidade, a qualidade do serviço, a equidade, a acessibilidade, a protecção à saúde, a segurança dos bens e serviços, a transparência, a possibilidade de escolha dos fornecedores e dos serviços, a opção de diferentes formas de pagamento, a representatividade e a participação dos utilizadores nas decisões e a existência de mecanismos de conciliação e resolução de conflitos. A satisfação das mesmas na medida adequada constitui, por conseguinte, um dos principais objectivos da regulação dos SAS (MARQUES, 2011, p. 33).

De acordo com autor acima citado, não existe um modelo perfeito de regulação, único, consensual, mas diversas abordagens, tendo cada uma suas vantagens e imperfeições. Logo, os operadores buscam metodologias amparadas em incentivos de desempenho, de redução de custos no período regulatório e, conseqüentemente, aumentar os ganhos. Contudo, isso só será

⁶ Regulação. Questões Conceptuais e Terminológicas, 2007.

possível com o crescimento da produtividade ou realizando a redução da qualidade dos serviços prestados. Dessa forma, chama-se a atenção para a segunda hipótese, pois, no caso de não existir competição efetiva, os consumidores sofrerão com a má prestação dos serviços, por essa razão a regulação deve estar contemplada nos serviços de abastecimento de água (MARQUES, 2011, p. 47).

Na lição de Marques, é comum encontrar duas abordagens considerando a problemática da regulação da qualidade do serviço, uma direta e outra indireta:

A forma directa, aplicável apenas quando existe, simultaneamente, regulação económica, consiste na admissão de um parâmetro representativo da qualidade do serviço, inserindo-o nas equações das fórmulas de regulação por incentivos de desempenho e da regulação por taxa de remuneração, penalizando (e premiando) as entidades cujo padrão de qualidade se deteriore (melhore) durante o processo regulatório. Nestas circunstâncias, o índice de qualidade definido integra e pondera os vários elementos representativos da qualidade do serviço e é estabelecida uma relação entre este índice e os preços a praticar na respectiva fórmula, acordando-se o processo de monitorização. Esta metodologia apresenta como vantagens o facto de a respectiva aplicação ser automática, com custos reduzidos de transacção, e de facultar liberdade ao operador para a gestão da qualidade, e da sua interacção com o limite de preços definido (MARQUES, 2011, p. 46).

Na forma indirecta, estabelece sanções ou premiações para aqueles que apresentarem um bom desempenho.

A via indirecta penaliza (ou premeia) pontual e periodicamente as entidades que apresentam falhas ou desempenho de excelência (por ex., falta de resposta a reclamações), em função de padrões mínimos de qualidade definidos. Este processo pode compreender a aplicação de sanções globais (que, em caso extremo, podem conduzir ao resgate ou à revogação da licença ou autorização de laboração) e a indemnização individual dos utilizadores lesados. Caso esta última situação ocorra, não obstante a relevância dos custos de transacção (se o sistema não estiver automatizado) e a dificuldade de retratar alguns dos parâmetros da qualidade do serviço (por ex., interferências em contactos telefónicos), tem a vantagem de indicar informações precisas acerca das falhas de qualidade e da respectiva monitorização. Quando as penalidades não são automáticas e não envolvem directamente os utilizadores, a definição dos montantes a estabelecer e a respectiva distribuição torna-se complexa, a não ser de forma arbitrária, envolvendo também custos de transacção significativos e, muitas vezes, perdendo o sentido de oportunidade de aplicação da respectiva sanção (por ex., por interrupções do abastecimento de água). Complementando a via indirecta, a entidade reguladora pode e deve publicar e divulgar a informação sobre a qualidade do serviço manifestada pelos operadores, e esperar que a pressão dos utilizadores, dos media e dos restantes stakeholders constitua uma via coerciva adequada (regulação sunshine). É de referir também que, metodologias do tipo “carrot and stick” (por ex. Inglaterra e País de Gales) são estabelecidas, premiando os operadores que evidenciam desempenhos acima da média e penalizando os que revelam pior desempenho. É de salientar que a meritocracia referida pode ser instituída e reforçada através da permissão da variação positiva ou negativa do sistema tarifário (i. e., factor X na regulação por limite de preços ou do custo de capital na regulação por taxa de remuneração) (MARQUES, 2011, p. 46).

Dessa forma, pela análise dos conceitos e pela história da regulação, que está directamente ligada aos princípios da eficiência, da transparência, da protecção dos direitos dos usuários, da qualidade dos serviços públicos e da economia neoliberal, faz-se necessário realizar a fiscalização com transparência da prestação dos serviços públicos.

2.4 *Sunshine Regulation*

Ao longo da pesquisa, estudiosos da área chamaram a atenção para a regulação do saneamento básico, o que nos fez se deparar com a reflexão de Marques sobre a necessidade de regular o setor (MARQUES, 2011). De acordo com ele, o mercado apresenta imperfeições, como: competição imperfeita, externalidades, diferenças de informações, bens quase públicos, resultados desagradáveis, dentre outros. Segundo o autor, a regulação estabelece uma série de requisitos que possibilitam ao setor fiscalizar a qualidade do serviço, as tarifas e as obrigações do serviço público.

Para Marques, a *sunshine regulation* abarcaria a regulação, a qualidade e as obrigações do serviço público, denominada pelo autor como OSP. O termo é derivado do inglês e é referido também como regulação “à luz do sol”. De acordo com pesquisas, o processo é baseado no poder de “*naming and shaming*”, e sua origem remonta ao século 19, quando Charles Francis Adams expôs o comportamento das companhias ferroviárias junto à opinião pública (MARQUES, 2011).

Conceituar a *sunshine regulation* não é uma tarefa fácil, uma vez que praticamente todo referencial teórico está escrito em outros idiomas e nem sempre a tradução reflete exatamente as informações com a exatidão necessária. Mas, por tratar-se de uma pesquisa acadêmica, buscar-se-á definir o que é a *sunshine* por meio de conceitos inseridos ao longo da história pelos estudiosos do método.

Os pesquisadores Sanford Berg e John Tschirhart tratam da *sunshine* como um mecanismo para desempenho a longo prazo, que busca realizar ajustes para atender aos anseios na prestação dos serviços, com a necessidade de satisfazer os requisitos de saúde e de segurança pública a longo prazo, ofertando a assistência mínima necessária, com financiamento regular de operações e manutenção pelos usuários, bem como um fluxo contínuo de benefícios por um longo período (BERG, 2010).

Ainda segundo Marques, é uma forma de tornar públicos os resultados e os desempenhos dos prestadores de serviços. Comparando esses dados, é possível o sucesso por meio da pressão dos usuários e da sociedade, de grupos de defesa dos consumidores, de entidades representativas, dos meios de comunicação, de políticos e de organizações não governamentais, de modo que os prestadores do serviço que não demonstram bom desempenho ao ser submetidos ao público ficariam constrangidos e, conseqüente, tenderiam a melhorar (MARQUES, 2011, p. 5-6).

Tendo em vista os conceitos acima descritos, faz-se necessário trazer à tona o entendimento de Marques (2011) sobre o uso da *sunshine* de forma isolada ou em conjunto com outros modelos regulatórios:

Se a regulação *sunshine* for aplicada isoladamente, o seu poder de actuação torna-se menos abrangente do que quando se aplica como complemento do processo regulatório vigente. De qualquer forma, como referido anteriormente, é, frequentemente, o mecanismo mais fácil e mesmo o mais adequado para implementação, sobretudo porque nos SAS as suas vantagens são acrescidas. Para estes, os padrões da qualidade do serviço são de suprema relevância e a regulação explícita tradicional (regulação económica) é, em algumas circunstâncias, mais difícil de implementar (dado a respectiva municipalidade e, por conseguinte, o número significativo de players existente). A regulação *sunshine* compreende sempre a aplicação de mecanismos de benchmarking, designadamente através de indicadores de desempenho (ou de outros métodos), em maior ou menor grau. Na apresentação de resultados de desempenho económico, o efeito da regulação *sunshine* não é muito eficaz (uma vez que a sua melhoria implica uma diminuição dos lucros na mesma relação), embora nos aspectos relacionados com a qualidade do serviço, as consequências sejam, quase sempre, muito positivas. Para que a regulação *sunshine* seja eficaz, é necessário respeitar os seguintes requisitos: a) a publicitação do desempenho deve envolver não apenas o operador em causa mas outros SAS ou players de outras indústrias afins (*utilities*); b) os resultados de desempenho devem ser disponibilizados em conjunto com os valores óptimos ou de referência, bem como com eventuais *fatores* de contexto que sejam relevantes; c) a publicitação dos resultados deve ser próxima e acessível aos utilizadores; e d) deve ser promovida uma discussão pública sobre os resultados evidenciados com a presença dos diferentes stakeholders. É de realçar também que, se a melhoria da qualidade do serviço for vertida em aumento de preços e tarifas, os efeitos da regulação *sunshine* serão pouco ou mesmo nada benéficos. Desta forma, se possível, deve garantir-se que a melhoria da qualidade de serviço não seja conseguida à custa dos utilizadores. De referir também que a implementação da regulação *sunshine* levanta algumas dificuldades e impõe alguns requisitos, tais como a instituição de um organismo a nível nacional que execute este trabalho, de preferência independente do Estado, dado que os operadores fazem parte, muitas vezes, do próprio Estado. A insuficiência do fornecimento de informações por desconhecimento dos operadores, o receio de que o provimento de informação do desempenho possa comprometer e diminuir a sua imagem e a apreensão em relação às consequências que o conhecimento do respectivo desempenho possa ter, ao nível do seu próprio funcionamento, são outras das dificuldades desta modalidade regulatória (MARQUES, 2011, p. 46-47).

Assim, no entendimento de Marques, a metodologia *sunshine* implementada isoladamente poderá ter seu poder de eficiência menos amplo. No entanto, se for utilizada em conjunto com outros métodos, torna-se mais poderosa e eficiente. Portanto, o uso da *sunshine* aliado ao *benchmarking* reveste-se de potencialidades para a regulação.

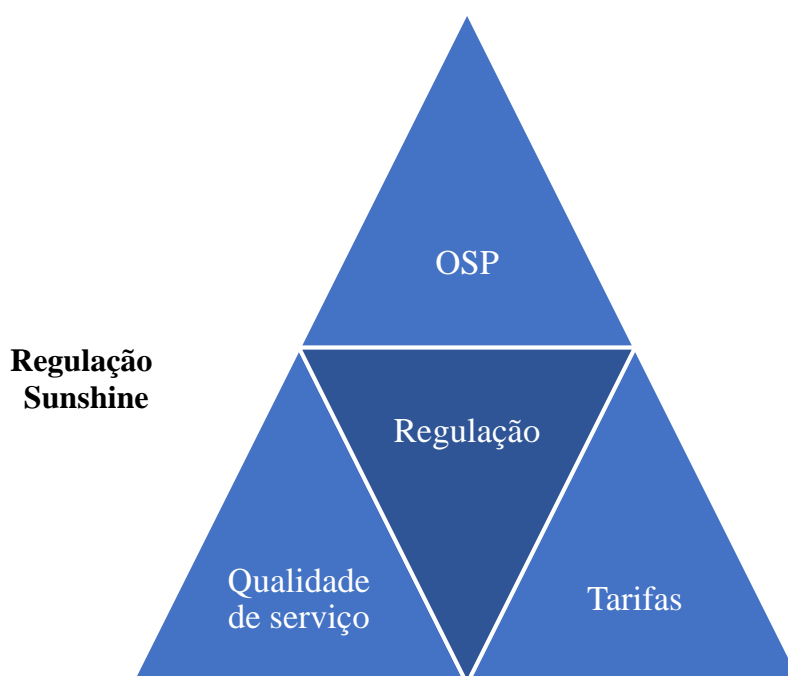
Marques (2011) e Berg (2011) realizaram estudos técnicos para a Agência Reguladora do Estado do Ceará (Arce/CE), e os resultados obtidos por meio de consultorias internacionais foram apresentados e afirmam que a *sunshine* surgiu em Massachusetts (Estados Unidos), tendo se notabilizado a partir da pressão dos usuários do setor de transporte público ferroviário no século 19 (SILVA, 2021).

Com isso, observa-se que os meios de comunicação e outras partes interessadas podem ser uma via coercitiva adequada (**regulação *sunshine***) para a fiscalização e a regulação do

setor. Em suma, é uma modalidade de regulação baseada na medição, na comparação e na discussão pública dos resultados do desempenho dos prestadores de serviço (BERG, 2011).

Por conseguinte, parece estar baseada nos indicadores de eficiência, nas normas e na exposição pública dos resultados obtidos, comparando um conjunto de indicadores que têm como fundamento essencial a exposição pública e a comparação da eficiência e de eficácia (*benchmarking*) da melhora no desempenho em decorrência da exposição dos resultados dos indicadores, partindo da premissa de que os operadores ficarão envergonhados e tentarão corrigir os erros (MARQUES, 2011, p. 6-7).

Figura 1: Regulação *Sunshine*



Fonte: MARQUES, 2011.

Percebe-se, assim, que a *sunshine* é um dos métodos mais indicados para uma regulação mais complexa, especialmente quando existem vários prestadores, municípios, conflitos em áreas irregulares, aglomerações urbanas e Áreas de Preservação Permanente (APPs). Nesses casos, para alcançar uma boa prestação de serviços, garantindo o cumprimento de metas contidas nos contratos de concessão e previstas na Lei nº 14.026/2020, o método *sunshine* se mostra o mais adequado, pois consegue realizar a regulação em regiões complexas, que envolvem diferentes fatores e com diversos prestadores.

Logo, pode-se afirmar que a metodologia analisa cada região de acordo com as suas complexidades e deficiências. E em um país como o Brasil, de dimensões continentais, esse tipo de análise é de fundamental importância, pois, enquanto temos estados com excelentes

índices de abastecimento de água, tratamento e esgotamento sanitário, também nos deparamos com situações completamente diferentes, a exemplo das favelas, das áreas de preservação permanente, do Norte e do Nordeste (CETRULO *et al*, 2017).

O modelo de regulação em estudo é fundamentado na comparação entre prestadores e publicação dos resultados prestados, considerando-se que a *sunshine* busca o incentivo da melhoria de desempenho dos prestadores, e faz isso expondo-os publicamente. Diante disso, considera-se que a adoção do método incentiva a melhora na prestação dos serviços, faz com que os demais atores do setor do saneamento básico procurem meios e soluções para os problemas e, com isso, obtenha o atingimento das metas. A *sunshine* tem impregnado em sua natureza a cultura da informação e da transparência relacionada à prestação de serviços públicos (CETRULO *et al*, 2017).

De acordo com Witte e Saal (2008), na Holanda, o setor de água potável utilizou diversos modelos regulatórios nos períodos entre 1992 e 2006, mas acabou optando pela regulação à luz do sol, em 1997. Contudo, no sistema de regulação holandês, a *sunshine* está correlacionada à aplicação de *benchmarking*, comparando os resultados obtidos e disponibilizando-os ao público, fazendo com que as entidades de baixo desempenho fiquem constrangidas com a publicação dos seus dados.

A pressão política pode ter sido um dos maiores entraves para a aplicação de todos os pressupostos da *sunshine* no setor. De acordo com Witte e Saal (2008), o país acabou optando por uma metodologia alternativa, que se baseia na publicação voluntária dos indicadores de desempenho referentes a formas e preços, uma espécie de *sunshine* leve.

Depois de inúmeros debates sobre a privatização do setor de água potável na Holanda e de uma regulamentação mais rigorosa, atualmente o setor voltou a ser propriedade pública, com a participação do setor privado em pontos específicos sendo regulamentada com o método da luz do sol relativamente leve (WITTE; SAAL, 2008).

Portanto, pode-se concluir que os principais pressupostos da *sunshine* são expor publicamente os resultados dos prestadores de serviços públicos de água e saneamento, oferecer os serviços a um custo reduzido, alcançar resultados positivos para o público, avaliar tarifas, fornecimento e qualidade dos serviços, tornar público os resultados obtidos, pressionar as prestadoras de serviços por meio da opinião pública, constranger os prestadores dos serviços públicos por meio da publicação dos resultados, produzir o efeito “expor para envergonhar” e estimular os prestadores dos serviços públicos a progredir na performance do resultado do fornecimento dos serviços públicos (WITTE; SAAL, 2008).

Todavia, objetivo deste trabalho não é exaurir o tema, pois o assunto é relativamente novo no Brasil, e ciente do fato de que o país está praticamente dando seus primeiros passos no setor de saneamento básico e de que o Novo Marco Legal Regulatório do Saneamento Básico tem menos de dois anos, certamente o tema será objeto de vários estudos.

Para Marques (2011), os objetivos da *sunshine* são atingidos quando os resultados são expostos ao público. No entanto, conforme relatado anteriormente, não é um método eficaz para fixar tarifas quando utilizado sozinho, mas, quando aliado a outros métodos, tende a ser um modelo que proporciona resultados satisfatórios para o setor. A cumulação da *sunshine* com o *benchmarking* será analisada no item 3.4.

Dessa forma, compreende-se que a *sunshine* é um modelo de regulação que busca a melhoria dos serviços públicos utilizado há muitos anos e que, quando aplicado da forma correta, tende a apresentar bons resultados para a regulação do saneamento básico.

3 O NOVO MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO BÁSICO – REGULAÇÃO POR EXPOSIÇÃO: *SUNSHINE REGULATION*

Há muito se discute sobre as diversas dificuldades enfrentadas pelo setor de saneamento básico no Brasil. A necessidade de investimentos e a situação em que o Brasil se encontra quando a pauta é saneamento básico chamam a atenção negativamente, pois trata-se de uma verdadeira dívida social que o país precisa saldar, especialmente com as populações mais carentes (SENADO NOTÍCIAS, 2020b).

Com esse intento, o Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico atualiza sete leis. A Lei nº 9.984/2000, chamada de Lei da ANA, que atribui à autarquia responsabilidade e atribuições de políticas para o saneamento básico e para estruturar a agência por meio de concursos públicos, com o dever de editar normas de referência, indicadores, revisão dos contratos de concessão existentes com o acréscimo de metas e indicadores (artigos 4º - A, B) e possibilita a entrada do capital privado no setor por meio de licitação, como previsto no artigo 10 da Lei nº 14.026/2020.

Realizou alterações na Lei nº 10.768/2003, que trata sobre o quadro de servidores e muda o nome da agência, além de elencar novas atribuições para a autarquia, que passa a ser especialista em recursos hídricos.

Modificou a Lei nº 11.107/2005, a chamada Lei dos Consórcios Públicos. A nova redação possibilita a extensão de normas previstas no marco regulatório e a aplicação de convênios de cooperação.

Também não se pode esquecer das grandes alterações provocadas na Lei nº 11.445/2007: com a sanção do novo marco regulatório, a legislação passa a tratar de forma direta e até mesmo cogente a universalização.

E as mudanças legislativas continuam, pois mais três leis foram alteradas, são elas: a Lei nº 12.305/2010, responsável pela instituição de Política Nacional de Resíduos Sólidos, a Lei nº 13.089/2015, o Estatuto da Metrópole, que sofreu uma modificação específica para estender as regras para as unidades regionais de saneamento, e a Lei nº 13.529/2017, que trata da participação da União em fundos de projetos de concessões e Parcerias Público-Privadas (FEITOSA, 2021).

É possível verificar que a lei traz como pontos principais: os contratos, a edição das metas de referência, os indicadores, a eficiência na prestação dos serviços, a transparência, ou seja, alguns dos pressupostos da *sunshine*. A agência passa a ter a obrigação de regular o setor e fica sob sua responsabilidade normatizar os serviços públicos de saneamento básico. A ANA tem demonstrado, por meio do eixo temático nº 5 e da consulta pública para elaboração da Norma de Indicadores nº 001/2022 (DECISÕES DA ANA, 2022), que poderá adotar a *sunshine*. Pela análise dos documentos mencionados, a metodologia está presente em alguns pontos, conforme veremos adiante.

É importante também destacar o Decreto nº 10.588/2020, pois percebe-se a presença da *sunshine* em alguns artigos, incisos e parágrafos, quando trata das metas, indicadores, padronização dos contratos, eficiência, desempenho, dentre outros requisitos, cumulando-se com o fato de que reafirma que as agências infranacionais deverão seguir as metas e os indicadores estabelecidos pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, a denominada regulação por exposição.

Contudo, é necessário ter cautela até que se tenha a publicação da norma de indicadores nº 001/2022, na qual constam algumas contribuições que recomendam a publicação dos resultados periodicamente nos sites dos prestadores e da agência nacional do desempenho, podendo proporcionar ao consumidor final o acesso às informações de forma ampla e inclusiva (ANA, 2022)⁷.

Pela análise da consulta pública da norma de indicadores, existem contribuições que tratam do critério “atendimento ao usuário”, no qual se busca incluir a satisfação dos usuários em relação à prestação do serviço, uma vez que estes devem ter o direito à fala não só nas

⁷ DECISÕES DA ANA. Consulta Pública nº 001/2022. Relatório de Consulta Públicas sobre a oferta dos serviços. O “cliente” final do serviço deverá ser ouvido periodicamente, da forma mais ampla e inclusiva. André Cordeiro Alves dos Santos. UFScar.

reclamações, mas em audiências públicas, para aumentar a inclusão e o controle social do serviço (art. 11, § 2º, II). Com relação aos Relatórios de Avaliações de Desempenho da Prestação dos Serviços, que têm o objetivo de dar transparência à sociedade quanto ao desempenho do prestador de serviços, requer-se a inclusão de um parágrafo para que o referido relatório seja público, assim como os motivos de cada audiência pública realizada nos municípios sejam atendidos.

Dessa forma, almeja-se que ocorra transparência na informação (art. 49); a necessidade de acompanhar regularmente por meio de análise independente e individual os indicadores de desempenho, levando-se em conta os fins e a regularidade na coleta dos dados, para isso é necessário aferir o atendimento às regras e às normas de forma repetida (art. 3º, XXVI); os resultados dos indicadores de contexto deverão constar no relatório de Avaliação de Desempenho da Prestação dos Serviços (art. 19, § 4º); as metas de desempenho devem significar de forma quantitativa e inequívoca o objetivo que o prestador deve buscar, em intervalos de tempo predeterminados, para que se atinja a qualidade da prestação dos serviços (art. 26); a revisão dos fatores de multiplicação de meta utilizados para atribuir os conceitos ótimo, regular e ruim, e, se for o caso, adotar como unidade de referência o número de desvios-padrão (art. 33); e alteração da nomenclatura “reclamação improcedente ou sem objeto, atendida ou não” para “reclamação, atendida ou não atendida” (NDS6).

A consulta pública para edição da Norma de Indicadores nº 001/2022 (DECISÕES DA ANA, 2022) foi prorrogada até 19 de março de 2022. Ao analisar as contribuições realizadas por toda sociedade, entidades de classe, associações e agências reguladoras, verifica-se que tudo leva à adoção da regulação por exposição do saneamento básico. Até o momento, foram mais de 150 contribuições, com a participação da sociedade na busca de resultados satisfatórios para a regulação do saneamento básico.

Constatou-se que, na Audiência Pública Não Presencial n.º 03/2020, no Relatório nº 1/2021/GT Saneamento das análises de contribuições, no Documento nº 02500.003395/2021/20, no Processo nº 02501.007698/2019, a agência nacional, com o objetivo de obter contribuições e subsídios para formulação da agenda regulatória do saneamento básico, avaliou diversas contribuições, e a Arsae/MG foi a única agência reguladora infranacional a contribuir para a realização da agenda regulatória (ANA, 2020).

Na audiência pública não presencial acima citada, foram recebidas várias contribuições, normas de referência e indicadores adotados pela agência mineira, tais como: metas progressivas de cobertura, sistema de avaliação, transparência, *accountability*, procedimentos para elaboração de normas, adoção de normas de referência, diretrizes para infrações e

penalidades do prestador, diretrizes para sustentabilidade econômica, revisão tarifária, redução progressiva para o controle de perdas de água, padrões e índices de qualidade, procedimento para comprovação das normas de referência, dentre outros pressupostos da *sunshine* adotados pela agência mineira e que fazem parte da agenda regulatória 2020/2021/2022*/2023* da agência nacional (ANA, 2020, p. 5-6).

No documento a agência busca se concentrar em questões técnicas, normativas, ao que parece com o intuito de atender não somente aos prazos definidos previstos na lei, mas objetivando a universalização dos serviços, o controle de perdas no abastecimento público, focando a qualidade e a eficiência dos serviços.

Pela análise do eixo temático nº 5, a Arsae/MG apresentou treze contribuições para construção da agenda regulatória da ANA relacionadas às normas de referência, abaixo descritas:

Procedimento para elaboração de normas com base na resolução ARSAE/MG n.º 005/2011, na intenção de contribuir no trabalho para identificação de documentos, resoluções normativas de referência, elaboração de resoluções normativas da ANA, diretrizes para o modelo de regulação de água e esgoto (segundo semestre de 2021 a primeiro semestre de 2022), procedimentos de fiscalização de água e esgoto (primeiro semestre de 2022), diretrizes para infrações e penalidades do prestador de serviços de água e esgoto (segundo semestre de 2022) – resolução ARSAE/MG n.º 133/2019, reajuste tarifário para água e esgoto (segundo semestre de 2022) - resolução ARSAE/MG n.º 136/2020, revisão tarifária para água e esgoto (segundo semestre de 2022) – resoluções ARSAE/MG n.º 1128/2019, 128/2019 (Itabira), 135/2020 (Passos), 138/2020 (Cesama), diretrizes para redução progressiva e controle de perdas de água (segundo semestre de 2022) – nota técnica n.º 02/2019, reequilíbrio econômico-financeiro para água e esgoto (segundo semestre de 2020 a primeiro semestre de 2022) – nota técnica ARSAE n.º 01/2020, procedimentos para medição e arbitragem (primeiro semestre de 2021) – resolução ARSAE n.º 39/2013, padrões de indicadores de qualidade e eficiência e avaliação de eficiência e eficácia (primeiro semestre de 2021), resolução ARSAE n.º 108/2018, nota técnica intergerencial n.º 01/2018, diretrizes para metas progressivas de cobertura para água e esgoto e sistema de avaliação (segundo semestre de 2021) – relatório técnico CRE n.º 02/2020, condições gerais de prestação dos serviços, atendimento ao público e medição, faturamento e cobrança, dos serviços de água e esgotos (segundo semestre de 2021 a primeiro semestre de 2022) – resoluções ARSAE n. 39/2013, 130/2019 e 131/2019 (ANA, 2020, p. 70-75).

A partir das contribuições da Arsae e do seu pioneirismo com a regulação *sunshine*, algumas contribuições realizadas pela agência foram incorporadas na agenda regulatória da ANA para o período de 2021 e 2022.

Na Consulta Pública nº 001/2022 da ANA, com a finalidade de elaborar a Norma de Referência sobre indicadores e padrões de qualidade, eficiência e eficácia para avaliação da prestação, da manutenção e da operação de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, incluindo a manutenção e a operação dos sistemas, a agência mineira apresentou 128 contribuições com repercussão no processo (ANA, 2022).

A contribuições da Arsae vai desde a análise da qualidade, da eficiência e dos resultados obtidos pelo prestador à fiscalização direta e indireta, à avaliação de desempenho, à adoção de indicadores de eficiência e à sustentabilidade, dentre outros pressupostos adotados pela agência mineira⁸.

Assim, conclui-se que o novo marco regulatório alterou significativamente a legislação que trata do saneamento básico e que a lei busca realizar mudanças reais na prestação dos serviços públicos de saneamento básico, atribuindo à ANA prerrogativas para edição e elaboração de normas, de modo que seja possível criar um padrão normativo nacional.

3.1 Panorama da regulação do saneamento básico no Brasil: posicionamento da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

A Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico tem demonstrado que adotará a regulação por exposição (*sunshine regulation*), ao menos, parcialmente. A agenda regulatória apresenta metas, indicador de referência, medição, comparação, avaliação de desempenho, regulação econômica e da qualidade de serviço, regulação nacional e uniformização do saneamento básico, parâmetros que deverão ser seguidos obrigatoriamente pelos reguladores infranacionais, sob pena de não acessarem os recursos públicos federais, conforme será discutido no tópico 3.7.

Os contratos devem conter metas, indicadores e a padronização dos contratos de concessão para abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto. E os contratos de programa existentes devem obedecer à padronização dos aditivos, observando indicadores e metas para universalização dos serviços públicos de saneamento básico.

Para Rui Cunha Marques (2020), a regulação normativa no âmbito material pode ser dividida em quatro eixos regulatórios, quais sejam: regulação técnica, regulação contratual, regulação econômica e alguns outros aspectos inerentes ao setor.

Compreende-se por regulação contratual aquela que busca a padronização dos contratos, dos parâmetros para definição de caducidade, do conteúdo mínimo para a prestação universalizada e dos procedimentos de fiscalização e de sanções contratuais.

Na regulação técnica, exige-se padrões de qualidade e de eficiência, metas para universalização, redução e controle das perdas e medidas de segurança, contingência e racionamento. Já na regulação econômica, objetiva-se a regulação tarifária, a contabilidade

⁸ ANA. Manual De Elaboração de Atos Regulatórios. Resolução ANA nº 101/2021.

regulatória e uma metodologia de indenização de ativos. Com relação aos outros aspectos do setor, vislumbra-se a governança regulatória, o reúso e a substituição de sistema unitário por separador.

Ao criar e editar as normas de referência, a ANA busca instituir padrões mínimos de qualidade na prestação dos serviços, buscando a universalização, a qualidade, a integridade e a sustentabilidade, nos termos dos incisos do art. 2º da Lei nº 11.445/2007.

Por meio da análise do complexo panorama da regulação nacional, são constatados fortes traços de que a *sunshine* está sendo definida pela agência nacional para regulação do saneamento básico, mesmo que parcialmente. A afirmação pode ser comprovada por meio da análise da agenda regulatória 2020/2021/2022*/2023* e da Norma de Indicadores nº 001/2022 que está em fase de elaboração, mas, pelo seu estudo analítico, percebe-se que a regulação por exposição será adotada pela ANA.

No desenvolvimento dos estudos, verifica-se que a Arsae-MG tem colaborado fortemente com inúmeras e importantes contribuições para a elaboração da agenda regulatória. A agência mineira possui experiência com o modelo regulatório, conforme será comprovado adiante, com a análise dos resultados do período de 2018 e 2019.

As mudanças implementadas na regulação nacional com a adoção de procedimentos, com a governança, com a busca pelo equilíbrio financeiro-econômico dos contratos realizados e dos termos aditivos aos contratos de programa existentes, bem como com uma gestão inteligente, que traga transparência e eficiência, objetivam proporcionar um serviço de qualidade ao consumidor, sem esquecer da modicidade tarifária e da cooperação, no sentido de buscar maiores investimentos do setor privado, proporcionando segurança jurídica.

A Reunião Deliberativa da Diretoria Colegiada da ANA de nº 834⁹ foi um momento em que se destacou o papel regulatório que será realizado pela agência. De acordo com a diretora-presidente da autarquia especial, Christianne Dias: “A atribuição da Agência, no seu escopo macro, é trazer segurança jurídica e segurança regulatória para o setor de saneamento. Diante dessas novas competências que temos, de editarmos normas de referência para o saneamento básico, acho que estamos indo ao encontro dessa premissa. Essa uniformização de regras é uma demanda importante para o setor” (ANA, 2021a).

Enfim, trata-se de uma lei vanguardista, que traz uma série de atribuições e competências para a agência nacional, e tem como uma das suas principais metas universalizar

⁹ ANA aprova normas de referência para a universalização dos serviços de água e esgoto (2021).

o acesso à água potável para 99% da população e proporcionar tratamento e esgotamento sanitário para 90% das pessoas até o ano de 2033 (ANA, 2021b).

No estudo apresentado, não custa lembrar do surgimento da Lei nº 14.026/2020. O PL nº 4.162/2019 adveio da MP nº 868/18, que no final acabou perdendo sua validade, pois o Congresso Nacional não a apreciou no ano de 2019. Dessa forma, foi apresentado o PL nº 4.162/2019, tendo como relator o senador Tasso Jereissati (PSDB-CE); o projeto de lei recebeu 86 emendas no total. Contudo, o relator acatou apenas uma, que tornou mais precisa a referência legal, de autoria do senador Rodrigo Pacheco (DEM-MG) (SENADO NOTÍCIAS, 2020a).

O relatório e voto do senador Tasso Jereissati, quando se referiu à atual situação do país ao abordar o acesso ao saneamento básico, merece destaque:

A atual crise sanitária causada pela pandemia da COVID-19 torna ainda mais urgentes as mudanças propostas, na medida em que evidenciou a vulnerabilidade das pessoas que não dispõem de acesso à água potável, esgotamento sanitário e coleta de resíduos sólidos. Enquanto órgãos de saúde pública de referência no plano internacional e no Brasil recomendam que se lave as mãos com frequência para evitar a contaminação com o coronavírus, temos 35 milhões de brasileiros sem acesso à água tratada. Um grande e potencialmente letal paradoxo. O Brasil, em pleno século XXI, não pode aceitar ter condições de saneamento equivalentes àquelas que alguns países europeus já tinham no início do século XX. Como o marco legal, o País terá condições de, em período relativamente curto, saldar essa aviltante dívida que é fundamentalmente social, dada a multidimensionalidade de seus impactos. Aprovando neste momento o PL nº 4.162, de 2019, o Senado Federal estará não somente evitando, nos próximos anos, a morte de milhares de brasileiros, muitas deles ainda crianças, mas também reduzindo a pressão sobre o Sistema Único de Saúde, ao diminuir o número de internações provocadas pelo simples fato de que quase metade da população desse País, ainda que tenha acesso à cobertura de rede de telefonia celular, tem permanecido com os pés no esgoto. Esse momento é histórico. Os invisíveis, que não têm como manter estruturas de apoio para atuarem no processo de formação de políticas públicas, como é o caso de associações corporativistas, confiam, tão somente, nos seus 81 representantes nesta Casa para lhes garantir condições de saneamento compatíveis com padrões de vida do século XXI. (SENADO NOTÍCIAS, 2020b).

A Lei nº 14.026/2020 atualiza sete leis, são elas: a Lei nº 9.984/2000, denominada de Lei da ANA, que atribui à autarquia especial a responsabilidade e as atribuições de criar políticas nacionais para o saneamento, além de ter o dever de editar normas de referência para o saneamento básico; assim, a agência passa a ter a obrigação de regular o setor.

A Lei nº 10.768/2003, que dispõe sobre o quadro de servidores da agência, modifica também o nome da agência, bem como traz novas atribuições para a autarquia, que passa a ser especialista em recursos hídricos de saneamento básico (FEITOSA, 2021).

Alterou também a Lei nº 11.107/2005, a Lei dos Consórcios Públicos. A nova redação possibilita a extensão das normas previstas na aludida lei federal para aplicação em convênios de cooperação (Decreto nº 10.588/2020), nos casos em que estes forem firmados por blocos de municípios para a prestação dos serviços públicos de saneamento, e de forma coletiva, sendo

obrigatória a contratação por meio de licitação, à qual poderão concorrer entes públicos e privados; já os contratos de programa foram extintos pela nova legislação.

Grandes alterações foram realizadas na Lei nº 11.445/2007 a partir da sanção do Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico. Com ele, a lei passa a tratar de forma direta e até cogente a universalização, a prestação dos serviços de abastecimento de água, de tratamento e de esgotamento sanitário, o manejo dos resíduos sólidos e a limpeza urbana, além de abordar as condições estruturais do saneamento básico. As mudanças possibilitam ainda a articulação com as políticas públicas, o estímulo à pesquisa, a proteção ambiental, o combate à pobreza, o desenvolvimento e a utilização de tecnologias adequadas, bem como a seleção competitiva de prestadores dos serviços de saneamento.

As alterações na legislação não param por aí, pois a Lei nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, também foi modificada, para estabelecer que o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos deverá ser revisado a cada 10 anos, no máximo. Também determina um prazo máximo para a extinção dos lixões, respeitadas as especificidades relacionadas ao tamanho dos municípios e as municipalidades que não possuem planos de resíduos sólidos. Nos casos em que os aterros sanitários forem economicamente inviáveis, deverão ser adotadas outras soluções, sendo observadas as normas técnicas e operacionais, no sentido de evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança, bem como os impactos ambientais.

A Lei nº 13.529/2017, legislação que trata da participação da União em fundos de projetos de concessões e Parcerias Público-Privadas, também passou por ajustes. Com o advento da nova lei, a União, por meio do Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR), participará e destinará recursos para o fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados, como o saneamento básico.

E, por último, mas não menos importante, foi alterado o Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089/2015, com modificação específica para estender as regras para as unidades regionais de saneamento. Não custa lembrar que, atualmente, 35 milhões de brasileiros não possuem acesso à água tratada e mais da metade da população não tem acesso ao tratamento e ao esgotamento sanitário. Os números são assustadores especialmente quando se trata de mulheres e crianças em situação de vulnerabilidade, “os invisíveis”¹⁰ (MARTINS, 2021).

¹⁰ Quase 35 milhões de brasileiros não têm acesso à água potável e cerca de 100 milhões não têm serviço de coleta de esgotos no país. Destes, cinco milhões e meio estão nas 100 maiores cidades brasileiras, o equivalente à população da Noruega. Esses dados estão no ranking de saneamento, apresentado pelo Instituto Trata Brasil, em 22 de março de 2022, Dia Mundial da Água. O Brasil tem 35 milhões de pessoas sem acesso à água potável.

O Brasil encontra-se com um atraso gigante face ao cenário internacional quando o assunto é saneamento básico. Por isso, instituições como as Organizações das Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial da Saúde (OMS) (OPAS BRASIL, 2013) e a Unicef não avaliam bem o país nesse quesito. Tal situação tem chamado a atenção para esses dados alarmantes, pois não se pode esquecer que saneamento básico está diretamente ligado à saúde, uma vez que, para cada R\$ 1 investido em saneamento, economiza-se aproximadamente R\$ 4,00 em saúde pública (UNICEF, 2016).

O relatório da Unicef “*Strategy for Water, Sanitation and Hygiene 2016-2030*” traz que, na Agenda 2030 da ONU (Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 6), a Lei 14.026/2020 pode proporcionar uma oportunidade histórica para definir um novo rumo para a próxima era do desenvolvimento humano global, e promete mudanças transformacionais para crianças, assim como para suas famílias (ONU, 2020).

3. 2 Aplicação e incorporação dos pressupostos da *sunshine regulation* ao modelo regulatório do saneamento básico pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)

Nas discussões da primeira tomada de subsídios e da segunda tomada de subsídios da norma de indicadores que ocorreram em abril e maio de 2021, a ANA aponta que fará uso da *sunshine*. Essa constatação advém das pesquisas realizadas, que têm demonstrado que a agência incorporará parcialmente o modelo para a criação de indicadores e de normas de referência para regulação do saneamento básico, conforme agenda regulatória referente aos anos de 2020/2021/2022*/2023*, Consulta Pública n.º 001/2022, Eixo Temático nº 5.

Na Resolução ANA nº 105, de 18 de outubro de 2021, a agência nacional aprovou a revisão do Eixo Temático nº 1 – Regulação de usos e operação de reservatórios e do Eixo Temático nº 5 – Normas de Referência para o Saneamento Básico da Agenda Regulatória da ANA 2020/2021, sendo esse último o que nos importa (ANA, 2021b).

No Artigo 3º da Resolução n.º 105, dispõe que:

Art. 3º Os temas que compõem o Eixo Temático 5 – Normas de Referência de saneamento foram planejados para o horizonte 2021/2022, após a realização da Consulta Pública n.º 3/2020, com a contribuição das partes interessadas, e atualizados para o horizonte 2021/2022/2023 (ANA, 2021b, p. 1).

As normas de referência para o saneamento básico elencadas no Eixo Temático nº 5, abordam diversos temas, como mostra a Tabela 1:

Tabela 1: Agenda Regulatória 2020/2021/2022*/2023*

EIXO TEMÁTICO	TEMA	PREVISÃO DE EDIÇÃO DA NORMA
5 – NORMAS DE REFERÊNCIA PARA O SANEAMENTO	Procedimentos para a elaboração de normas.	02/2021
	Conteúdo mínimo de aditivos aos contratos para água e esgoto para atendimento ao art. 11B da Lei nº 1.445/2007.	02/2021
	Procedimento transitório de monitoramento das normas. *	01/2022
	Padrões e indicadores de qualidade e eficiência e avaliação da eficiência e eficácia para água e esgoto. *	01/2022
	Diretrizes para definição do modelo de regulação para água e esgoto. *	01/2022
	Diretrizes para metas progressivas de cobertura para água e esgoto e sistema de avaliação. *	02/2022
	Modelo organizacional das agências reguladoras infranacionais, transparência e <i>accountability</i> . *	02/2022
	Matriz de riscos de contratos para água e esgoto. *	02/2022
	Procedimentos para medição e arbitragem. *	02/2022
	Condições gerais de prestação dos serviços de resíduos sólidos urbanos. *	02/2022
	Critérios para a contabilidade regulatória privada para os serviços de água e esgoto.* Estrutura tarifária para água e esgoto. *	01/2023
	Padronização dos contratos de concessão para água e esgoto. *	02/2023
	Diretrizes para definição de modelo de regulação de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. *	02/2023
	Padrões e indicadores de qualidade e eficiência e avaliação da eficiência e eficácia para resíduos sólidos urbanos. *	02/2023

	Procedimentos para comprovação da adoção das normas de referência. *	02/2023
	Reajuste tarifário para água e esgoto. *	02/2023
	Condições gerais para prestação dos serviços, atendimento ao público e medição, faturamento e cobrança dos serviços de água e esgoto. *	02/2023
6 – MONITORAMENTO	Revisão da Resolução Conjunta ANA/Aneel nº 3/2010	01/2021
	Padronização dos procedimentos de operação da Rede Hidrometeorológica Nacional (RHN).	01/2021
7 – PLANEJAMENTO E INFORMAÇÃO	Zoneamento da Região Hidrográfica do Paraguai para fins de implantação de aproveitamentos hidrelétricos.	02/2021
	Regulamentação da base de dados para o estabelecimento do balanço hídrico de referência.	02/2021
	Regulamentar as séries de usos consuntivos de água.	01/2021
8 – IMPLEMENTAÇÃO DA PNRH	Financiamentos reembolsáveis com os valores arrecadados com a cobrança.	02/2021
	Aprimoramento dos processos e do modelo de governança das Entidades Delegatárias.	02/2021
	Procedimentos para a delegação da cobrança de recursos hídricos para as entidades delegatárias.	02/2021

Fonte: Adaptado. BRASIL, 2021.

A partir da tabela acima, observa-se que a agência nacional adotou normas de referência, como: padrões e indicadores de qualidade e eficiência e avaliação da eficiência e da eficácia para água e esgoto; modelo organizacional das agências reguladoras infranacionais; transparência e *accountability*; procedimentos para a elaboração de normas; critérios para a contabilidade regulatória privada para os serviços de água e esgoto; estrutura tarifária para água e esgoto; procedimentos para a comprovação da adoção das normas de referência; condições gerais para prestação dos serviços; atendimento ao público e medição; faturamento e cobrança dos serviços de água e esgoto.

Somando-se às contribuições para a elaboração da Norma de Indicadores nº 001/2022, que traz em diversos momentos a publicação dos resultados em site das agências reguladoras, tem-se a participação popular, o atendimento ao consumidor por meio de reclamações diretas, dentre outros pressupostos que são intrínsecos à *sunshine regulation*.

De acordo com Berg (2011), a *sunshine* também é baseada na medição, na comparação e na discussão pública dos resultados do desempenho dos prestadores de serviço, na avaliação de desempenho, na regulação econômica e na qualidade de serviço, sendo também a base da *sunshine* os indicadores de desempenho.

Importante destacar que o regulador nacional irá cobrar os reguladores infranacionais por meio das suas diretrizes (normas de referências e indicadores) a adotarem as normas de referência e indicadores e, possivelmente, a *sunshine*, mesmo que de forma leve. Dessa forma, manter uma padronização eficiente da regulação do saneamento básico, tendo em vista o universo de mais de 70 agências municipais, estaduais e distrital que existem no Brasil, e realizar a regulação nacional dos serviços mostra-se uma tarefa complexa.

3. 2. 1 Normas de referência e indicadores – regulação por exposição disposta no Marco Regulatório do Saneamento Básico

No artigo 4º-A da Lei nº 14.026/2020, vê-se uma longa lista de funções e competências atribuídas à agência, tais como a instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (lei que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico).

A ANA tem a responsabilidade de estabelecer normas de referência sobre: 1) os padrões de qualidade e eficiência na prestação, manutenção e operação dos sistemas de saneamento básico; 2) a regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico, com o objetivo de promover a prestação adequada, o uso racional dos recursos naturais, o equilíbrio econômico-financeiro e a universalização do acesso ao saneamento básico; 3) a padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento básico firmados entre o titular do serviço público e o delegatário, os quais deverão contemplar as metas de qualidade, eficiência e ampliação da cobertura dos serviços, assim como a especificação da matriz de riscos e dos mecanismos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das atividades; 4) o cumprimento de metas para universalização dos serviços públicos de saneamento básico para concessões que considerem, entre outras situações, o nível de cobertura de serviço existente, a viabilidade econômico-financeira da expansão da prestação do serviço e o número de municípios atendidos; 5) os critérios para a contabilidade regulatória; 6) a redução progressiva e o controle da perda de água; 6) a governança das entidades

reguladoras, conforme princípios estabelecidos no Art. 21 da Lei nº 11.445/2007; 7) o reúso dos efluentes sanitários tratados, em conformidade com as normas ambientais e de saúde pública; 8) os parâmetros para determinação de caducidade na prestação dos serviços públicos de saneamento básico; 9) o sistema de avaliação do cumprimento de metas de ampliação e universalização da cobertura dos serviços públicos de saneamento básico; 10) o conteúdo mínimo para a prestação universalizada e para a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento básico, dentre inúmeras outras (BRASIL, 2020).

A agência também terá que editar as normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico (§2º), que deverão ser instituídas de forma progressiva.

De acordo com o § 3º do artigo 4º-A, as normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico deverão promover a prestação adequada dos serviços, com atendimento pleno aos usuários, observados os princípios da regularidade, da continuidade, da eficiência, da segurança, da atualidade, da generalidade, da cortesia, da modicidade tarifária, da utilização racional dos recursos hídricos e da universalização dos serviços; estimular a livre concorrência, a competitividade, a eficiência e a sustentabilidade econômica na prestação dos serviços; fomentar a cooperação entre os entes federativos com vistas à prestação, à contratação e à regulação dos serviços de forma adequada e eficiente, a fim de buscar a universalização dos serviços e a modicidade tarifária; possibilitar a adoção de métodos, técnicas e processos adequados às peculiaridades locais e regionais; incentivar a regionalização da prestação dos serviços, de modo a contribuir para a viabilidade técnica e econômico-financeira, a criação de ganhos de escala e de eficiência e a universalização dos serviços; estabelecer parâmetros e periodicidade mínimos para medição do cumprimento das metas de cobertura dos serviços e do atendimento aos indicadores de qualidade e aos padrões de potabilidade, observadas as peculiaridades contratuais e regionais; estabelecer critérios limitadores da sobreposição de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário final, independentemente da configuração de subcontratações ou de subdelegações; e assegurar a prestação concomitante dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário (BRASIL, 2020).

Acrescente o fato de que em diversos Estados não existem agências específicas para regulação do saneamento básico, e em alguns nem mesmo indicadores independentes que possam regular os serviços de saneamento básico, situação que dificulta a regulação uniforme, eficiente e transparente. O assunto é complexo, e novo, portanto demanda tecnicidade e

comprometimento, uma vez que é pauta repesada no país há mais de um século (FEITOSA, 2020).

Nesse contexto, três normas de referência e que deverão ser emitidas pela ANA merecem destaque, são elas: padrões e indicadores de qualidade e de eficiência e avaliação da eficiência e da eficácia; diretrizes para Metas Progressivas de Cobertura para Água e Esgoto e Sistema de Avaliação; e diretrizes para redução progressiva e controle de perdas de água (COSTA; BERNARDES, 2021).

Não restam dúvidas de que o saneamento será a grande locomotiva da recuperação da economia brasileira, com a missão de somar forças para que o país avance rapidamente no setor. O caminho a ser trilhado pela ANA é longo e desafiador, por isso a implementação das normas de referência e dos indicadores pela agência necessita estabelecer uma agenda regulatória e condições para exercer sua competência na forma prevista em lei, com a padronização, a eficiência e a tecnicidade que o saneamento básico requer.

3. 3 A *sunshine* acompanhada do *benchmarking* – métodos utilizados para realização da regulação eficiente e eficaz do saneamento básico

Inicialmente, é necessário conceituar *benchmarking*. Esse método trata-se da comparação de utilitários em um ou vários indicadores e é aplicado em diversos modelos regulatórios, incluindo aqueles baseados na regulação à luz do sol e em padrões de comparação de competição. Este denota o uso de resultados de *benchmarking* para determinar preços máximos ou receitas; aquele usa *benchmarking* para “embaraçar” menos empresas e colocar os melhores desempenhos no centro das atenções (WITTE; SAAL, 2009).

Para Marques, a aplicação do *benchmarking* na regulação possui imensa potencialidade, dentre as principais vantagens do uso do método estão:

- a) fornecimento de fortes incentivos aos operadores para serem eficientes e inovadores, mitigando os seus custos de operação e as despesas de capital;
- b) colocação de uma pressão contínua nos SAS, para melhorar a qualidade do serviço;
- c) garantia de uma recuperação mais “justa” dos custos e dos investimentos de capital, e
- d) incremento da partilha e da transparência da informação, minimizando a assimetria de informação existente entre os diferentes intervenientes (em particular, entre o regulador e os operadores) (MARQUES, 2011, p. 49).

O uso dos dois métodos em conjunto produz efeitos positivos, potencializa a *sunshine*, pois o regulador estabelece comparações por meio de métodos comparativos e quantitativos na avaliação do desempenho dos operadores no decorrer do tempo, o denominado *benchmarking*

métrico, possibilitando ao regulador uma comparação de resultados que são inclusos nas tomadas de decisões no processo regulatório (MARQUES, 2011, p. 47).

O *benchmarking* tem se mostrado um instrumento bastante útil ao processo de regulação econômica, uma vez que permite comparações sobre o desempenho operacional ou econômico-financeiro entre os prestadores (ARAÚJO, 2019, p. 60).

A Arsae/MG utiliza técnicas de *benchmarking* para estabelecer custos operacionais mais eficientes e uma metodologia para revisão tarifária e periódica na companhia de saneamento estadual (Copasa). Os resultados são publicados no site oficial da agência, inclusive o comparativo entre municípios e agrupamento de municípios (ARSAE, 2021). A agência utiliza os dois métodos em conjunto (*sunshine e benchmarking*), além de outros mecanismos, para fazer a regulação. Estes últimos serão analisados no item 4.1.

Na realização da primeira revisão da Copasa, a agência reguladora de Minas Gerais utilizou-se do *benchmarking* empírico, coletando a experiência técnica entre os anos de 2010 e 2013, e utilizou-se de dados dos SNIS (Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento) como fonte principal. Também foi empregado o método de Fronteiras Estocásticas, para obter a eficiência referente à Copasa.

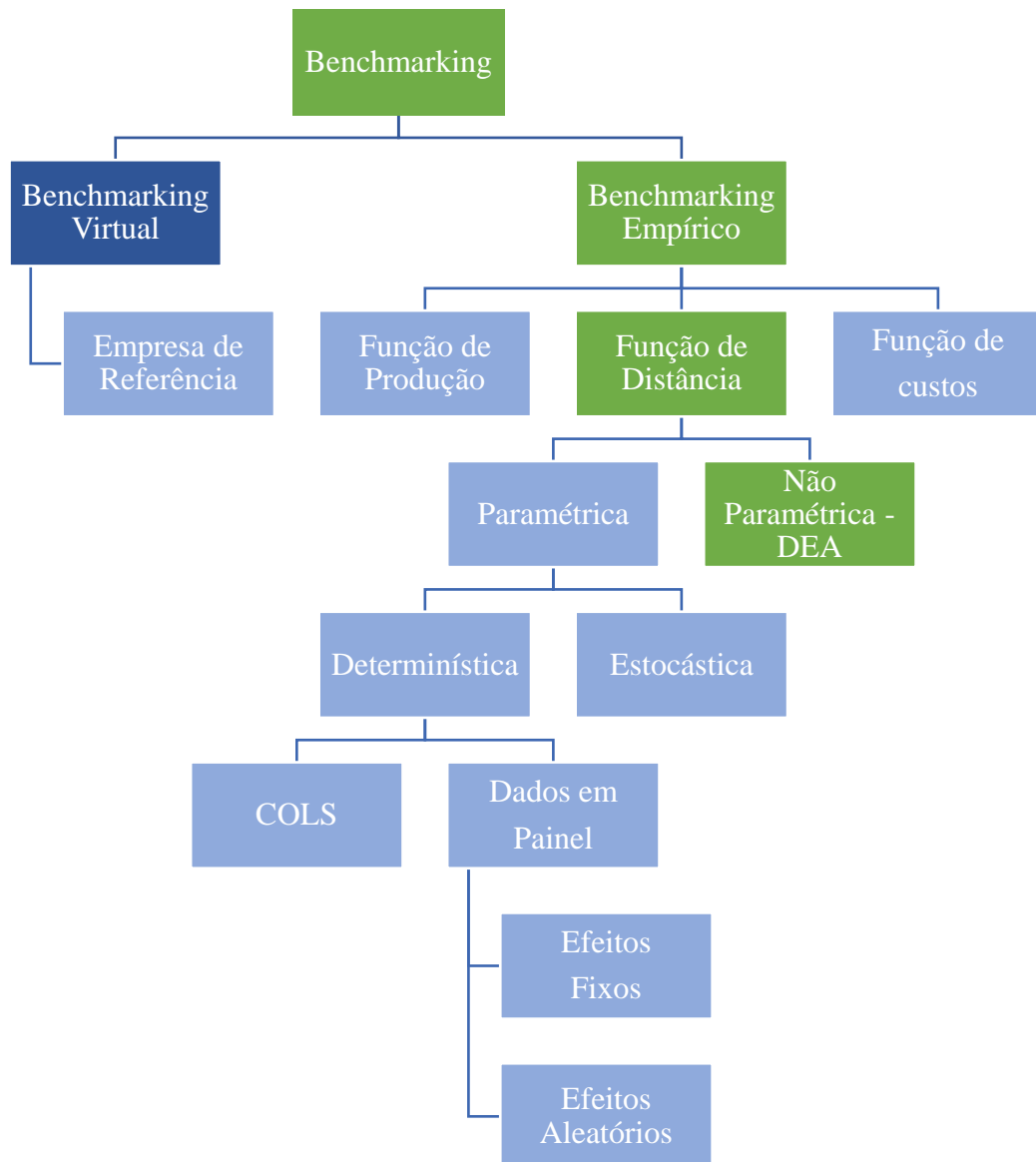
Várias foram as críticas realizadas pela Copasa à agência reguladora mineira devido à metodologia adotada. Contudo, duas delas foram bastantes úteis para o aprimoramento dos serviços e para a segunda etapa da revisão, quais sejam: o uso de dados em painel e a unidade de obtenção das eficiências relativas ter sido aplicada em municípios e não em prestadores.

As duas características acima, cumuladas com as fronteiras estocásticas, fizeram com que a abordagem da Arsae/MG se tornasse única entre os reguladores do saneamento. Os índices de eficiência na prestação dos serviços elevaram-se; porém, em contrapartida, ocorreram grandes discussões entre Copasa e Arsae. No entanto, ao final, o cidadão saiu ganhando (ARSAE/MG, 2017).

As formas de abordagem do *benchmarking* podem ser instrumentos para melhorar a prestação dos serviços, expandir redes e otimizar operações. Contudo, em alguns o uso da metodologia com a publicidade dos dados pode causar fortes pressões políticas, pois “conhecimento é poder”, e prestar as informações obtidas altera os ânimos dos atores envolvidos (BERG, 2007, p. 3). Foi o que se viu quando a Arsae realizou a revisão da Copasa utilizando o *benchmarking*.

Na Figura 2, a Arsae/MG sintetiza as alternativas para a análise da proposta de custos operacionais mais eficientes. Tudo que está na cor verde mostra o caminho escolhido pela agência.

Figura 2: Metodologias do *benchmarking*



Fonte: ADASA, 2009; FERRO; LENTINI; ROMERO, 2011, p. 9 *apud* ARSAE, 2017.

Além do *benchmarking* para a Copasa, que contou com o comparativo entre prestadores nacionais, com a base de dados fornecida pelo SNIS, é realizada a fiscalização presencial, remota, o Prosun e o Acertar, buscando a qualidade das informações e dos critérios de comparabilidade (ARSAE/MG, 2017).

O *benchmarking* utilizado na Arsaie/MG utiliza Data e outras metodologias para comparação. Trata-se de fórmula que utiliza a eficiência *Farrell*¹¹, de modo que se obtém uma

¹¹ O índice de eficiência de Farrell (F) é obtido por meio da comparação de uma unidade produtiva com as unidades eficientes que formam a fronteira do conjunto de possibilidades de produção (CPP). Mensura a ineficiência a partir da distância que separa essa unidade da fronteira CPP, formada pela combinação linear do conjunto de unidades eficientes.

programação matemática que fundamenta o DEA, que, por sua vez, maximiza a eficiência do *Farrel* (ARSAE/MG, 2017).

Não restam dúvidas de que a Arsae/MG incorporou todos os requisitos da regulação *sunshine* internacional, utilizando-se de métodos modernos e complexos para atingir a eficiência e a qualidade na prestação dos serviços públicos de saneamento básico, com tarifas módicas, sem contar a diminuição do desperdício de água, a melhora no tratamento e no esgotamento sanitário e a publicização dos resultados técnicos entre os anos de 2015 e 2019 no site da agência.

O *benchmarking* tornou-se uma tendência relevante no mercado, bem como a valorização do *yardstick competition*¹², método utilizado para estimular a competição entre agentes para obter resultados desejáveis. Baseia-se na ideia de que aqueles que possuem o melhor desempenho recebem incentivos para promover a eficiência (CPB, 2000).

Os mecanismos de indicadores de *benchmarking* apoiam os indicadores da regulação *sunshine* e têm buscado a publicização do desempenho de não apenas um prestador, mas de vários, e a busca de resultados de valores de desempenho em conjunto com valores de referência, interligando fatores contextuais relevantes, com a publicidade dos resultados de modo acessível aos usuários e discussões públicas com a presença de diferentes *stakeholders*.

Sob o ponto de vista regulatório, o *benchmarking* somado à *sunshine regulation* é uma importante ferramenta para traçar comparativos e quantitativos de avaliação e medição do desempenho dos operadores no decorrer do tempo, fazendo com que os reguladores possam avaliar as melhores estratégias que apoiem as tomadas de decisão, levando-se em consideração a divulgação dos resultados publicamente.

Dessa forma, conclui-se que os dois métodos buscam a adoção das melhores práticas regulatórias, proporcionando vantagens, maior eficiência e inovação, além de mitigar os custos com operações e despesas não previsíveis. Acrescente-se também que possibilitam uma recuperação dos investimentos de capital em tempo plausível, além de transparência nas informações e a aproximação entre reguladores e prestadores (ALEGRE *et al*, 2006).

¹² Diante da enorme dificuldade do regulador de obter as informações necessárias ao modelo conceitual, a Aneel utiliza a regulação por comparação de desempenho (*yardstick competition*) na definição das metas de continuidade. Essa abordagem foi proposta por Tanure (2000) e baseia-se no princípio de que conjuntos de unidades consumidoras com características semelhantes tenham os mesmos padrões de continuidade.

3. 4 A busca por segurança jurídica proporcionada pela observância da norma de referência – necessidade de estruturação adequada para as agências reguladoras

Fatores decisivos podem gerar maiores investimentos privados na infraestrutura do país. Para isso, é indispensável que a segurança jurídica seja mantida em seu nível mais elevado, pois a observância da norma de referência proporciona regulação padronizada, previsibilidade nos processos regulatórios, estratégia nas tomadas de decisões, diminuição de riscos, dentre outros.

Para Oliveira, a norma de referência é de fundamental importância para a consolidação da universalização do saneamento básico e para o fortalecimento da segurança jurídica (OLIVEIRA, 2021, p. 90).

Nesse sentido, o autor destaca dois pontos, são eles: a segurança jurídica e a eficiência pública na normatização das expectativas de mercado e da sociedade:

[...] caberá à ANA o papel de supervisora regulatória e tomará frente no processo de padronização das normas e regras do setor. É bastante salutar a concentração das discussões de premissas no âmbito nacional, já que o modelo anterior prestigiava a discussão local (no âmbito do Estado, do Município ou de grupos de Municípios) e produzia ineficiências, assimetrias e pulverização de modelos regulatórios, na medida em que se dava ênfase à “realidade local”, em desprestígio de padrões nacionais e de referência para unificar o setor (OLIVEIRA, 2021, p. 90).

O segundo ponto refere-se à segurança jurídica relacionada à espera dos reguladores infranacionais, que enxergam barreiras ligadas à tecnicidade e aos limites legais para atingir as exigências da Lei nº 14.026/2020. Oliveira observa que:

[...] segurança jurídica está relacionado aos anseios das agências reguladoras infranacionais, que visualizam mecanismos de tecnicidade e barreiras objetivas nos limites legais para o exercício do novo comando da Lei Federal nº 14.026/2020. Um dos pontos de conforto é o rol taxativo de temas passíveis de abordagem por normas de referência, o que traz previsibilidade e limitação clara aos assuntos que ainda são de competência exclusiva dos reguladores infranacionais. Outro tema diz respeito ao mecanismo de validação dessas normas, que estão blindadas de tecnicidade através de avaliação de AIR e discussões abertas (audiências públicas e consultas públicas). Essa sistemática tranquiliza reguladores (que estão subjugados a essas normas) e a própria sociedade, que anseia por um processo transparente e fundamentado (OLIVEIRA, 2021, p. 90-91).

Seguindo essa linha de raciocínio, é imprescindível que se tenha um ambiente regulatório uniforme no saneamento básico, pois a falta de uniformidade da regulação desafia a Lei nº 14.026/2020, bem como a harmonia regulatória.

A necessidade de uniformização dos padrões para realização das licitações para concessões de saneamento básico mostra-se indispensável, uma vez que a ausência de um padrão dificulta e atrasa a universalização do serviço. Por isso, é necessário definir fatores como alocação de riscos, obrigações de cada um dos participantes e equilíbrio econômico-financeiro, afinal estamos tratando de contratos de concessão de longo prazo, nos quais os

investidores precisam saber exatamente quais são as regras do jogo, e essas regras devem estar previstas no edital de forma clara e específica.

Quando se trata de saneamento básico, a competência regulamentar ou para regulamentação e a prerrogativa de editar atos normativos secundários, voltados à fiel execução da lei, são da ANA, conforme anteriormente detalhado. Nesse sentido, o exercício da competência regulamentar impõe-se como um dever, sem o qual não se viabiliza o desempenho da denominada função regulamentar ou da função regulamentadora (DEL POZZO; ZOCKUN, 2020).

Para se ter uma noção, o Marco Legal das Agências Reguladoras, a Lei nº 13.848/2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, entrou em vigor em junho de 2019. Depois de mais de seis anos de tramitação, ter um marco jurídico adequado para as agências reguladoras era uma antiga necessidade do país (BRASIL, 2019).

A maturidade das agências reguladoras, a tecnicidade, a estabilidade dos seus dirigentes e um padrão de segurança oferecido à iniciativa privada são indispensáveis para que o setor do saneamento básico no Brasil avance. É imprescindível que se fortaleça e capacite institucionalmente o ambiente regulatório, assim, conseqüentemente, ter-se-á maiores investimentos e uma melhor prestação dos serviços concedidos.

Para Guilherme Pinheiro, a regulação altera determinados serviços, especialmente os contratos de longa duração. Em que pese o autor abordar em seus trabalhos a regulação do espectro radioelétrico, trata-se de um dos estudiosos da regulação no país, e em um dos seus trabalhos, apresentado à Câmara dos Deputados, destaca:

Todo contrato administrativo ou mesmo a regulação afeta a um determinado serviço pode mudar, dentro da legalidade, em especial em contratos tão longos. (Ex.: erros de projeção inicial, eventos supervenientes como ordem tributária, variação nos preços de insumos, nas relações de trabalho etc.).

A maximização da função social dos bens públicos pode exigir alterações regulatórias ou adaptações que não eram razoavelmente previsíveis à época (PINHEIRO, 2018, p. 8)

Para Pinheiro, o conteúdo da radiodifusão e a infraestrutura devem ser protegidos, sendo de responsabilidade do regulador estabelecer a indispensável liberdade de expressão e proteger o setor nos casos de infrações. A regulação é necessária para proteger os diferentes canais e entidades, a fim de evitar abusos do poder econômico dos grandes grupos.

Nessa mesma toada, e tratando sobre regulação da internet no Brasil, Wimmer, Pieranti e Aranha (2020) destacam que a regulação da internet no país percorreu um caminho semelhante ao dos Estados Unidos da América. Situação análoga ao que acontecia no setor das

telecomunicações, houve uma busca para regulação da estrutura para proporcionar suporte à internet, no primeiro momento, e um sistema físico chamado de rede; logo após, surgiu o sistema de indexação e de endereçamento, chamado de sistema de nomes e domínios.

Os autores chamam a atenção para a infraestrutura e a ausência de regulação do conteúdo, com o precedente na radiodifusão. A regulação tem criado novos desafios para diversos setores, no entanto, em que pese o objetivo central deste trabalho seja tratar da regulação do saneamento básico, o setor regulatório da radiodifusão e da internet também carecem de um sistema regulador que trate das diversas variantes do uso de tecnologia de voz sobre o protocolo IP na comunicação interpessoal e nos complicados contextos relacionados à intercomunicação, com rede comutada, tarifas, regulação do preço e da qualidade, neutralidade de rede e até o regime de licenciamento (WIMMER; PIERANTI; ARANHA, 2020, p. 11, 12 e 13).

A regulação trata-se de um desafio para diversos setores, e as agências reguladoras necessitam de um corpo técnico adequado e de investimentos. Não apenas em relação à regulação do saneamento básico, percebe-se que o setor regulatório no Brasil encontra diversos desafios para sua eficiente estruturação.

Voltando ao tema objeto da pesquisa, Oliveira (2021) faz algumas sugestões para o enfrentamento do distanciamento da adesão à regulação e para a efetiva e ampla segurança jurídica da regulação infranacional, são elas:

- (i) Atuação da ANA com capacitações, treinamentos e conscientização acerca da importância da regulação independente e da padronização regulatória, além de estimular, através das normas de referência, a adesão à regulação¹⁵³;
- (ii) Ministérios Públicos Estaduais e Tribunais de Contas dos Estados exigindo o cumprimento do comando legal;
- (iii) Órgãos financiadores (bancos públicos e demais fontes públicas de aporte de recursos para os investimentos) enfatizando a necessidade de regulação como item necessário à validade dos contratos (art. 11, inc. III, da Lei Federal nº 11.445/2007);
- (iv) Prestadores orientando os demais gestores detentores de poderes para tomada de decisão (Prefeito e Vereadores) acerca da importância da regulação técnica e dos benefícios para a sustentabilidade e qualidade dos serviços públicos;
- (v) Estados fomentando a criação de Unidades Regionais de Água e Esgoto URAEs, como forma de incentivo à regionalização e contratualização de metas dos serviços públicos e, como consequência, ampliando as chances de expansão da regulação para os agrupamentos de Municípios não atendidos por órgão técnico e independente¹⁵⁴; e
- (vi) União reforçando a eficácia do comando do citado art. 8º, §5º, por meio de regulamentação específica em Decreto Federal, inserindo detalhamento no Decreto Federal nº 7.217/2010 – que regulamenta a Lei Federal nº 11.445/2007 – ou editando novo Decreto que traga as balizas e regras que devem ser observadas para a implementação desse comando legal (OLIVEIRA, 2021, p. 92-93).

Com base na análise das sugestões acima descritas, pode ser possível o atendimento de uma regulação uniforme, por exposição, conforme prevê a Lei nº 14.026/2020, pois, além da norma de referência da ANA e de toda agenda regulatória, teríamos o apoio para fiscalização de órgãos como Ministérios Públicos, Tribunais de Contas, órgãos financiadores, prestadores, Estados, buscando a criação das unidades regionais, e União, reforçando a eficácia do comando do art. 8º, §5º, do Decreto Federal nº 7.217/2010.

Assim, aos poucos, as dúvidas sobre a necessidade de fortalecer uma regulação uniforme são dirimidas, e apresentar padrões nacionais, eficientes e transparentes mostra-se como o único caminho a ser seguido. Nesse ponto, chamamos a atenção para a possível adoção da *sunshine* a nível nacional, podendo ser aliada a outros modelos regulatórios, como o *benchmarking*, para que se obtenha os melhores resultados e bom desempenho na regulação do setor.

Portanto, é de fundamental importância a adoção de modelos de agências independentes para que se tenha uma boa governança, bem como um diálogo contínuo entre administração pública e investimentos privados, sempre no sentido de solucionar os problemas de gestão e melhorar a prestação de serviços, com ênfase na eficiência de sua oferta, nas metas a serem atingidas, na universalização dos serviços, na transparência, na cooperação, dentre outros fatores essenciais para que o setor avance.

3. 5 As novas competências da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico para regulação do setor

O Marco Regulatório do Saneamento Básico possibilitou à agência nacional um ambiente independente para que pudesse realizar a regulação conforme aduz a lei. O regulador nacional passou a ter independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, devendo atender aos princípios da tecnicidade, da transparência, da celeridade e da objetividade das decisões, art. 21 da Lei nº 14.026/2020.

A nova governança e a consolidação dos seus poderes estão normatizadas na competência atribuída à ANA para estabelecer normas de referência, conforme disposto no art. 4º - A, §1º, VIII, da Lei nº 9.984/2000, com nova redação dada pela Lei nº 14.026/2020, conforme será destacado no próximo capítulo.

O rol estabelecido no §1º do art. 4 - A elenca 13 itens que delimitam materialmente o poder regulamentar concedido à ANA, conforme descrito no tópico 2.3 deste trabalho.

O Marco Regulatório do Saneamento Básico entende os contratos como essenciais, sendo estes avaliados por meio de metas e indicadores; tais indicadores e a norma de referência estão dispostos nos artigos 4º- A e B. Diante disso, pode-se afirmar que a ANA passa a ter grandes atribuições e imensa competência sobre o saneamento básico, com desafios para criar e editar as tão polêmicas normas de referência, estabelecer uma boa regulação, promover segurança jurídica nos contratos de concessão, bem como observar os princípios da eficiência, da continuidade, da atualidade, da generalidade, da regularidade, da modicidade tarifária, do estímulo à livre concorrência, da eficiência, da transparência e da sustentabilidade econômica na prestação dos serviços.

Dessa forma, a agência nacional publicou a agenda regulatória para os anos de 2020/2021/2022*/2023*, o Eixo Temático nº 05, a primeira e a segunda tomadas de subsídios, e está com consulta pública em andamento para a elaboração da Norma de Referência nº 001/2022, que trata de indicadores e de padrões de qualidade, eficiência e eficácia para avaliação da prestação, da manutenção e da operação de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário (ANA, 2022).

Desse modo, os poderes conferidos à ANA pelo legislador objetivam proporcionar a uniformidade da regulação, a padronização e a segurança jurídica na prestação e na regulação dos serviços. Em um cenário como o brasileiro, com a quantidade de agências infranacionais existentes, as regionalidades e as peculiaridades de cada estado, o estabelecimento de um padrão uniforme para regulação do saneamento básico mostra-se como o caminho mais acertado.

3. 6 A necessidade de observância das normas de referência para acessar os recursos públicos federais

A Resolução nº 001/2022, que será publicada pela ANA, refere-se à Norma de Referência, Indicadores e Padrões de Qualidade. A partir da publicação dessa Norma de Referência, a agência nacional apontará um norte a ser seguido.

A Lei nº 14.026/2020 altera a Lei nº 9.984/2000 no que concerne à avaliação das normas de referência. O artigo 4º - B dispõe que a ANA manterá atualizada em seu site a relação das entidades reguladoras e fiscalizadoras que adotam as normas de referência nacionais para regulação dos serviços públicos de saneamento básico, com o intuito de viabilizar o acesso aos recursos públicos federais ou a contratação de financiamentos com recursos da União ou com

recursos geridos ou operacionalizados por órgãos ou entidades da administração pública federal, conforme art. 50 da Lei nº 11.445/2007.

O parágrafo §1º do aludido artigo dispõe que a ANA estabelecerá, por meio de ato normativo, quais serão os requisitos e os procedimentos que deverão ser observados pelas entidades encarregadas de realizar a regulação e a fiscalização dos serviços de saneamento e de comprovar a adoção das normas regulatórias de referência, que poderá ser estabelecida de forma gradual, preservando as expectativas e os direitos decorrentes das normas que serão substituídas e no sentido de propiciar a adequada preparação das entidades reguladoras.

Inegavelmente, o Marco Legal do Saneamento Básico trouxe inúmeras novidades ao setor. Todavia, pelas pesquisas realizadas para a elaboração deste trabalho, a maioria das agências infranacionais não possuem condições técnicas e recursos humanos e financeiros para colocar em prática todas as exigências trazidas pela lei, correndo o risco de não cumprirem com os requisitos e não acessarem os recursos públicos federais.

As inovações trazidas pelo artigo 4º- B não param por aí, pois, no §2º, o legislador diz que a verificação da adoção das normas de referência nacionais para regular a prestação dos serviços públicos de saneamento básico estabelecidos pela ANA decorrerá das avaliações periódicas e será obrigatória no momento da contratação dos financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operacionalizados por órgãos ou entidades da administração pública federal.

Para Marques, o projeto de atividade da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico relacionado ao setor não se encerra com a construção das normas de referência. A agência tem muitas outras atribuições e competências, conforme exposto acima, pois a ANA tem a função de elaborar estudos técnicos de boas práticas para regulação, produzir guias e manuais para aplicação e realizar ação mediadora e arbitral em sede de conflitos, e ainda promover a capacitação de recursos humanos para a regulação apropriada e eficiente do setor (MARQUES, 2021, p.41).

Necessário se faz esclarecer, então, que as normas de referência fazem parte de um conjunto de soluções apresentado para um setor que, por si só, não conseguiria implementar os serviços públicos de saneamento básico somente com a adoção do Marco Regulatório do Saneamento, pois trata-se de pauta complexa, que requer a junção de esforços do poder público, de agências e de *stakeholders*.

Segundo Marques, as expectativas quanto ao modelo de monitoramento e de avaliação de conformidade e de reavaliação de normas em períodos já determinados são positivas, o que pode proporcionar melhoria na regulação e, conseqüentemente, no cenário que se apresenta

atualmente no setor, com baixos índices de investimentos e ineficiências dos prestadores (MARQUES, 2021, p.51).

Neste capítulo buscamos discutir pontos relevantes sobre as normas de referência trazidas pela Lei nº 14.026/2020, que alterou a Lei nº 9.984/2000 e introduziu o art. 4º - B, dispondo que os prestadores sigam as normas de referência, bem como adotem padrões de regulação e de fiscalização eficientes e em conformidade com a agenda regulatória da ANA, para que, dessa forma, possam cumprir os requisitos exigidos por lei e acessar recursos públicos federais. Assim, pode-se afirmar que a norma de referência possui caráter cogente.

A partir do próximo capítulo, traçaremos um panorama da regulação realizada pela Arsa/MG, com o uso da *sunshine* em conjunto com o ProSun, o Mais Água e Esgoto e as fiscalizações presenciais e remotas.

4 ESTUDO DA AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (ARSAE/MG) – ADOÇÃO DA *SUNSHINE REGULATION*

Com base nas pesquisas desenvolvidas até o momento, a Agência Reguladora do Estado de Minas Gerais possui uma experiência regulatória que se destaca em todo o país, agrupando seus indicadores em três dimensões: universalização, busca ao atendimento urbano de água (IN023), índice de tratamento e atendimento urbano de esgoto (IN024) (AR 018); qualidade, análise de coliformes fora do padrão (IN 084); e eficiência, que busca analisar os índices de perdas (IN 049), o índice de hidrometração (IN 099) e o índice de macrometração (IN 011)¹³ (ARSAE, 2018).

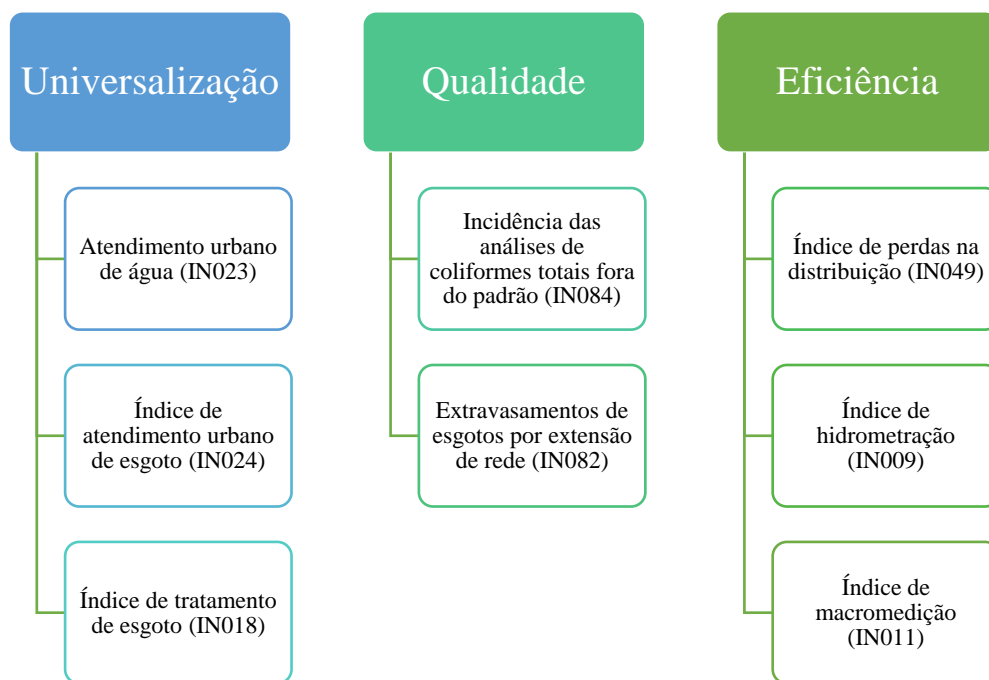
Por meio desses indicadores, a agência oferece aos usuários e prestadores informações atualizadas periodicamente sobre como está sendo utilizada e fornecida a água, assim como a coleta e o tratamento de esgotamento sanitário, para isso utiliza gráficos, equações e tabelas coloridas (método *sunshine regulation*) que possibilitam uma melhor visualização do que está sendo consumido, das perdas, da população que não possui acesso aos serviços de forma adequada, das tarifas que estão acima da média, dentre outras informações importantes para gestão do saneamento básico (COSTA, 2021).

O Projeto ProSun, encabeçado pela agência, é um verdadeiro marco para a regulação do setor de saneamento básico na Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais. A seguir, a Figura 3 exhibe padrões e

¹³ Disponível em: <https://sites.google.com/view/prosun/resultados/2018?authuser=0>.

expectativas relacionados às metas progressivas e aos indicadores desenvolvidos pela agência mineira.

Figura 3: Padrões de expectativas com relação às metas progressivas e aos indicadores



Fonte: PROSUN, 2022.

No ano de 2015, a Arsae/MG apresentou o Projeto Sunshine (ProSun), RT GIE nº 39/2018, com a avaliação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário dos municípios regulados, ano-base 2015. Naquele ano, a agência expôs os objetivos, a regulamentação (RES. Arsae/MG n.º 108/2018 e Nota Técnica Intergerencial nº 01/2018) e o primeiro ciclo de avaliação entre os anos de 2015 e 2018. No ano de 2015, foram realizadas as avaliações e as consultas aos prestadores.

São utilizados dois modelos de metodologia de avaliação: dinâmico e estático. Na avaliação dinâmica, não existe necessidade de valores de referência, uma vez que a comparação do valor do indicador é realizada por meio do auferido no ano anterior. Desse modo, é possível acompanhar a **evolução do indicador** (PROSUN, 2022). Nessa modalidade, podem ocorrer 3 situações:

- **Melhoria:** o valor do indicador melhorou e recebe a cor verde;
- **Estabilidade:** o valor do indicador não mudou e recebe a cor amarela;
- **Piora:** o valor do indicador piorou e recebe a cor vermelha.

Já na avaliação **estática**, o valor de cada indicador é comparado com **valores de referência** (desejáveis) definidos de acordo com as características de cada município, analisando as suas especificidades. Após essa comparação, o indicador pode ser classificado em três categorias:

- **Satisfatória:** apresenta pleno atendimento aos valores de referência (cor verde);
- **Moderada:** apresenta valores que inspiram atenção por parte do prestador de serviço (cor amarela);
- **Insatisfatória:** encontra-se fora dos valores de referência, requerendo ações incisivas para melhoria (cor vermelha).

A agência apresenta os resultados obtidos por meio da *sunshine* de 2015 a 2019 em seu site, em suas mídias sociais e em outros canais. O ProSun no ano de 2018 foi divulgado por meio da Nota de Regulação Técnica nº 13/2020, que traz o aprimoramento da tarifa social e da metodologia da análise da capacidade de pagamento dos prestadores regulados.

Após a implementação do Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico, a agência mineira, que já fazia uso da *sunshine*, tem aperfeiçoado ainda mais a regulação dos serviços públicos de água e saneamento básico.

Os artigos 4º - A e B, introduzidos na Lei nº 9.984/2000 (BRASIL, 2000), elencam algumas normas de referência e aduzem que a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico poderá instituir novas normas de referência de acordo com a necessidade, conforme preceitua a Lei nº 14.026/2020. O Eixo Temático nº 5 traz a norma de referência e os indicadores e será abordado neste trabalho.

Art. 4º-A. A ANA instituirá normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

§ 1º Caberá à ANA estabelecer normas de referência sobre:

I - padrões de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento básico;

II - regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a promover a prestação adequada, o uso racional de recursos naturais, o equilíbrio econômico-financeiro e a universalização do acesso ao saneamento básico;

III - padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento básico firmados entre o titular do serviço público e o delegatário, os quais contemplarão metas de qualidade, eficiência e ampliação da cobertura dos serviços, bem como especificação da matriz de riscos e dos mecanismos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das atividades;

IV - metas de universalização dos serviços públicos de saneamento básico para concessões que considerem, entre outras condições, o nível de cobertura de serviço

existente, a viabilidade econômico-financeira da expansão da prestação do serviço e o número de Municípios atendidos;

V - critérios para a contabilidade regulatória;

VI - redução progressiva e controle da perda de água;

VII - metodologia de cálculo de indenizações devidas em razão dos investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados;

VIII - governança das entidades reguladoras, conforme princípios estabelecidos no art. 21 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007;

IX - reúso dos efluentes sanitários tratados, em conformidade com as normas ambientais e de saúde pública;

X - parâmetros para determinação de caducidade na prestação dos serviços públicos de saneamento básico;

XI - normas e metas de substituição do sistema unitário pelo sistema separador absoluto de tratamento de efluentes;

XII - sistema de avaliação do cumprimento de metas de ampliação e universalização da cobertura dos serviços públicos de saneamento básico;

XIII - conteúdo mínimo para a prestação universalizada e para a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento básico.

§ 2º As normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico contemplarão os princípios estabelecidos no inciso I do **caput** do art. 2º da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e serão instituídas pela ANA de forma progressiva.

§ 3º As normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico deverão:

I - promover a prestação adequada dos serviços, com atendimento pleno aos usuários, observados os princípios da regularidade, da continuidade, da eficiência, da segurança, da atualidade, da generalidade, da cortesia, da modicidade tarifária, da utilização racional dos recursos hídricos e da universalização dos serviços;

II - estimular a livre concorrência, a competitividade, a eficiência e a sustentabilidade econômica na prestação dos serviços;

III - estimular a cooperação entre os entes federativos com vistas à prestação, à contratação e à regulação dos serviços de forma adequada e eficiente, a fim de buscar a universalização dos serviços e a modicidade tarifária;

IV - possibilitar a adoção de métodos, técnicas e processos adequados às peculiaridades locais e regionais;

V - incentivar a regionalização da prestação dos serviços, de modo a contribuir para a viabilidade técnica e econômico-financeira, a criação de ganhos de escala e de eficiência e a universalização dos serviços;

VI - estabelecer parâmetros e periodicidade mínimos para medição do cumprimento das metas de cobertura dos serviços e do atendimento aos indicadores de qualidade e aos padrões de potabilidade, observadas as peculiaridades contratuais e regionais;

VII - estabelecer critérios limitadores da sobreposição de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário final, independentemente da configuração de subcontratações ou de subdelegações; e

VIII - assegurar a prestação concomitante dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário (BRASIL, 2020).

Ao analisar as normas de referência trazidas pelo novo marco regulatório e o modelo de regulação instituído desde 2015 pela Arsa/MG, pode-se observar que a grande maioria das normas, a adoção de métodos, as técnicas, a adequação das normas às peculiaridades de cada região, a promoção de uma prestação adequada, a estimulação da livre concorrência, a avaliação, o cumprimento de metas, a governança, a busca por tarifas módicas, dentre outros normativos, já vinham sendo utilizados pela agência reguladora mineira.

A agência apresentou cinco indicadores para abastecimento de água e três para esgotamento sanitário e já eram realizadas avaliações de comparação de valores de referência

e comparativos entre os anos anteriores, ou seja, pode-se afirmar que a Arsae/MG apresenta experiência com indicadores e com norma de referência.

Importante destacar que a agência regula a prestação dos serviços públicos de água e esgotamento sanitário em centenas de municípios mineiros e regula aproximadamente cinco prestadores: Cesama, água é vida, Copasa, Copanor, Saae Itabira-MG e Saae/Passos-MG.

As informações e os resultados são expostos conforme os pressupostos internacionais da *sunshine regulation*, com mapas e gráficos coloridos, bem como são publicizados no site da agência reguladora mineira. Com base nos dados apresentados na Resolução Arsae/MG nº 108/2018 e na Nota Técnica Intergerencial nº 01/2018, concluiu-se que existe a necessidade de interpretar os resultados de acordo com cada região, as reclamações e os indicadores. Ao avaliar cada município e o prestador respectivo, bem como a defasagem do tempo e a consequente publicação de resultados, é possível verificar se alguns índices melhoraram e outros não.

Quando se analisa os documentos técnicos publicados pela agência, percebe-se que muito do que foi trazido pela Lei nº 14.026/2020 já era utilizado pela agência mineira. Vários pontos do art. 4º-B estavam dispostos como expectativas da agência, como, por exemplo: levar informação sobre a qualidade dos serviços prestados para a população, buscar o estímulo e auxiliar municípios nos planos de saneamento, revisar os contratos, incentivar a universalização, obter as informações e a participação no SNIS/Sinisa, buscar a melhora na prestação dos serviços e a eficiência e a transparência dos serviços públicos de saneamento.

Evidentemente, existem inúmeros desafios para implementar a universalização, pois o Estado de Minas Gerais possui 853 municípios, e nem todos recebem os serviços adequados e de forma satisfatória, portanto existe muito trabalho para adaptar a agência às normas e aos preceitos elencados pela nova lei. No entanto, os oito indicadores criados pelo ProSun e que foram agrupados em três dimensões são: universalização, qualidade e eficiência. Coincidentemente, pode-se dizer que esses indicadores são os mais relevantes trazidos pela lei.

De certo modo, a Arsae/MG busca a aplicação de um conceito mais literal da *sunshine*, com o constrangimento do prestador e as pressões sociais que ocasionam a competição e a busca por resultados mais positivos (COSTA; BERNARDES, 2021).

Na agência são avaliados diferentes contextos, o que proporciona resultados distintos, os chamados *clusters*, de acordo com as complexidades de cada município. Por tratar-se de um estado com território extenso, é de fundamental importância que seja realizada uma comparação justa (DIEIMES, 2022).

Nesse cenário, as metas e os indicadores são utilizados de modos diferentes, em contextos diferentes e para cidades diferentes. Dessa forma, são oito indicadores utilizados

atualmente pela agência, sendo cinco referentes a abastecimento e três a esgotamento (DIEIMES, 2022).

A Arsae-MG, conforme relatado anteriormente, é uma das agências no Brasil que mais utilizam essa metodologia (DIEIMES, 2022). Dentre os principais indicadores positivos da *sunshine regulation* estão a transparência, o controle social, a melhoria da qualidade dos serviços, a prestação de contas, a pressão social, o melhor planejamento, a desburocratização, o monitoramento, a concorrência, o alcance de metas e a eficiência.

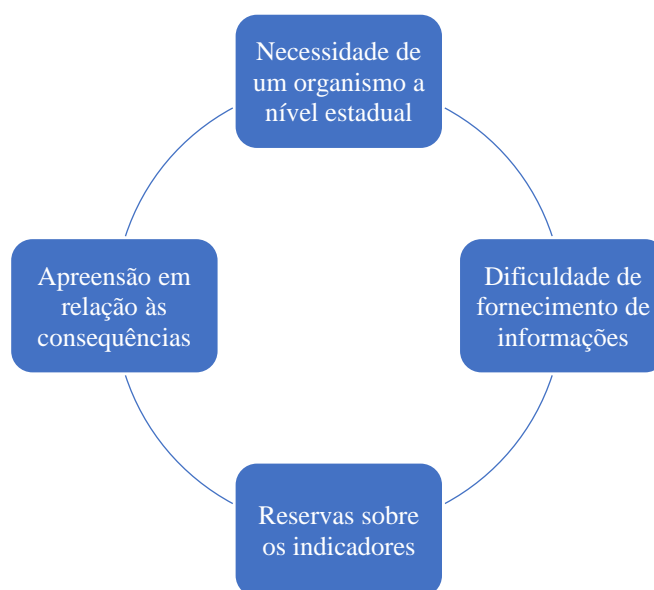
No contexto geral, na avaliação da agência, utilizando-se da regulação por exposição, percebe-se uma maior clareza de dados, e a pressão da população funciona como estímulo para a adoção das melhores práticas no setor.

Com isso, pode-se afirmar que o constrangimento público gera conflitos negativos, uma vez que expõe fragilidades do saneamento, podendo dar início a embates políticos e a disputas no ambiente institucional (COSTA; BERNARDES, 2021).

Todavia, existem muitos desafios a serem superados para a implementação da regulação *sunshine* no contexto brasileiro, tais como: aplicação da metodologia, qualidade das informações, padronização, promoção da pressão e da participação popular, especificidade locais, entre outros.

Miguel Nuno Ramos Nunes, diretor do Departamento de Gestão Direta da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (Ersar-Portugal), em entrevista realizada em 22 de dezembro de 2021, afirma ser necessário criar incentivos e penalizações para os maus prestadores (NUNES, 2021). Apenas a pressão social no país, no caso de Portugal, não funciona, sendo indispensável o fortalecimento institucional, especialmente no que se refere à independência das instituições para proporcionar maior credibilidade, confiança e exatidão.

Figura 2: Desafios da implementação da regulação *sunshine*



Fonte: MARQUES, 2011.

Os últimos relatórios divulgados e os resumos técnicos sobre aproximadamente 632 municípios com serviços regulados pela Arsae-MG, utilizando-se da *sunshine*, têm mostrado um avanço em alguns setores, como abastecimento de água, tratamento e coleta de esgoto. A agência tem chamado a atenção do setor da regulação nacional por meio da metodologia e da adoção de todos ou da grande maioria dos pressupostos internacionais aplicados à regulação dos serviços públicos de água e saneamento básico.

Conforme abordado anteriormente, praticamente todos os pressupostos internacionais da *sunshine* foram aplicados pela Arsae/MG nos últimos cinco anos, com publicação dos dados, indicadores objetivos, transparência, dados simples, direto, punição com aplicação de multas e sanções e respeito às especificidades locais (MINAS GERAIS, 2019).

4.1 A metodologia Acertar aliada à *sunshine* – a busca da exatidão e a confiança nas informações fornecidas pelos prestadores

A Arsae/MG utiliza também a metodologia Acertar¹⁴ aliada à *sunshine* (COSTA; GAMA; FERREIRA, 2019). Essa metodologia proporciona maior transparência, disseminação

¹⁴ A qualidade das informações é um problema para as Agências Reguladoras, que precisam avaliar a qualidade do serviço prestado e traçar metas para seus regulados a partir de dados fornecidos pelos prestadores de serviços. Tais informações podem apresentar limitações de qualidade e confiabilidade, colocando em risco as análises que porventura sejam realizadas.

e atualização das informações dentro da agência, fomentando o controle social e um maior comprometimento com as metas e os indicadores. O resultado tem se mostrado positivo, pois, ao combinar *sunshine*, fiscalização presencial e remota, o ProSun e o Mais Água e Esgoto, a agência tem obtido resultados positivos na regulação dos serviços públicos de saneamento básico (DIEIMES, 2022).

A metodologia surgiu devido à deficiência na qualidade das informações. O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) desde 1995 fornece os dados mais maduros do setor¹⁵ e é a principal base de dados, uma vez que possui informações de mais de 5.000 mil municípios. Contudo, existem limitações de confiabilidade nas informações contidas no sistema por alguns motivos, como os dados serem publicados com uma diferença de dois anos em relação ao ano de referência e as informações prestadas possuem caráter declaratório, por exemplo (BATISTA; COSTA; GAMA, 2019, p. 4-5).

Em decorrência desses motivos, a base de dados do SNIS para regulação passou a ser limitada e questionada no setor. No ano de 2006, a Câmara Técnica de Saneamento, Recursos Hídricos e Saúde (CTSAn), da Associação Brasileira de Agências de Regulação (Abar), realizou uma oficina internacional para discutir indicadores para regulação de saneamento básico, sob coordenação da Arce/CE.

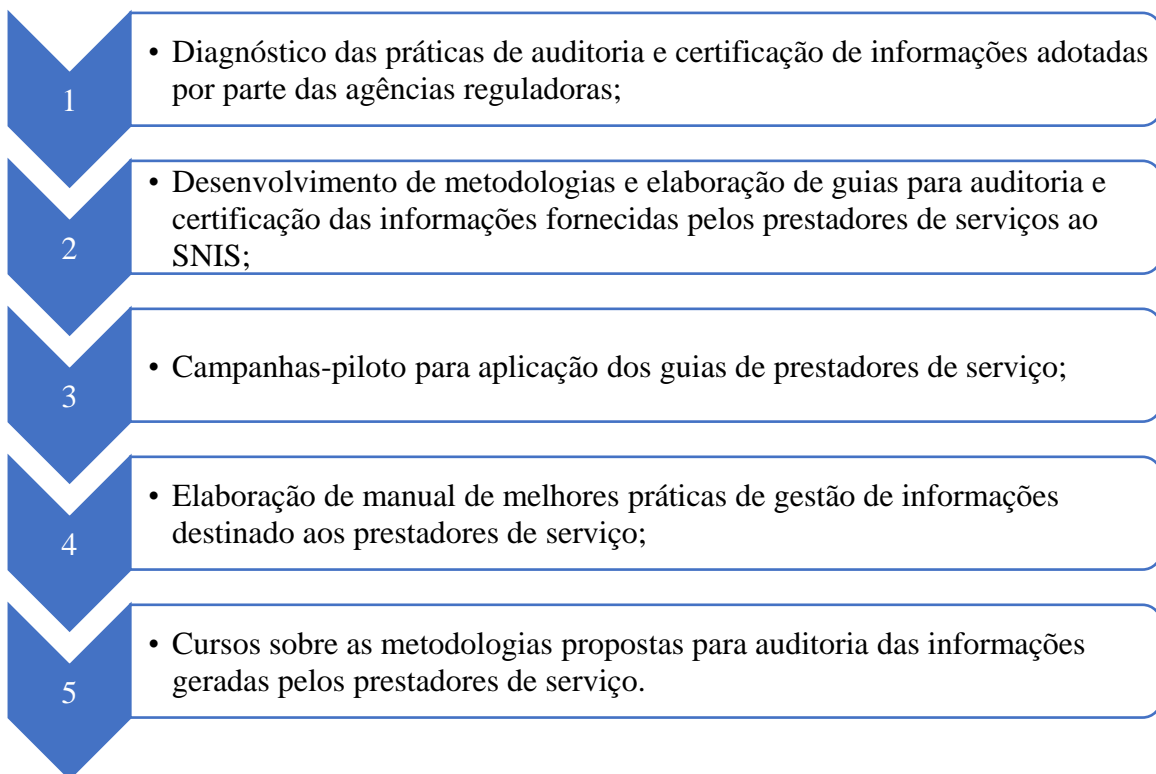
No encontro, foram discutidos temas relacionados à identificação, à regulamentação e à implementação de um agrupamento de indicadores para o acompanhamento do setor e a evolução da regulação. Em 2013, durante uma reunião da CTSAn realizada na cidade de Belo Horizonte/MG, ficou demonstrada a necessidade legal do acompanhamento das informações e de indicadores de desempenho pelas agências infranacionais, tendo em vista a falta de confiabilidade dos dados disponibilizados pelo SNIS.

Assim, surgiu a ideia de parceria com o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, de modo que tais problemas fossem solucionados. Então, passou-se a adotar um sistema de procedimentos de auditoria e de certificação das informações a serem realizados pelas agências reguladoras infranacionais para que possibilitasse a regulação eficiente, transparente e assertiva.

¹⁵ Desde 1995 o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) é a base de dados mais madura do setor, possui dados para mais de 5.000 municípios, contendo informações sobre água, coleta e tratamento de esgoto, resíduos sólidos e águas pluviais. No entanto, é consenso no setor que essa base sofre limitações de confiabilidade, em função do caráter declaratório de suas informações. Além disso, a base de dados é publicada com uma defasagem de até dois anos em relação ao ano de referência. Em consequência dos motivos citados, a aplicação do SNIS na regulação tem sido limitada e bastante discutida no setor.

A Arsae-MG adotou a metodologia, sendo utilizada para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, de modo a coibir práticas nocivas à eficiência da regulação e produzir resultados confiáveis nos dados informados pelos prestadores. Na Figura 5 abaixo, busca-se explicar como funciona o projeto Acertar.

Figura 3: Etapas do Projeto Acertar

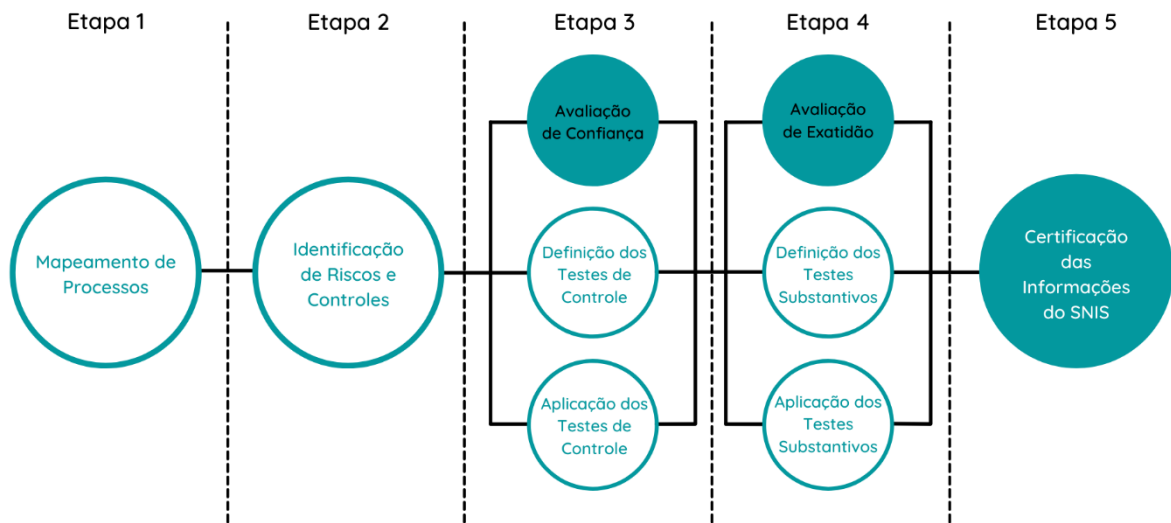


Fonte: COSTA, GAMA, FERREIRA, 2019, p. 68.

Por meio do desenvolvimento do projeto, cada etapa gerou relatórios que abordaram:

- 1 – Diagnóstico das práticas de auditoria;
- 2 – Desenvolvimento de um guia de auditoria e certificação das informações. Nesse caso o resultado gerou auditoria e certificação das informações, sendo compostas por cinco etapas: mapeamento de processos, identificação de riscos, avaliação de confiança, avaliação de exatidão e certificação das informações. A Figura 6 aponta cada uma dessas etapas:

Figura 4: Fluxo da metodologia de auditoria e certificação das informações do SNIS



Fonte: ABAR, 2017a *apud* ABAR, 2019, p. 69.

A etapa 3 é a aplicação-piloto do guia de auditoria e da certificação das informações. Nessa fase verifica-se os dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), para isso foi realizada uma campanha-piloto em algumas agências definidas em conjunto com o Ministério das Cidades, envolvendo municípios com no mínimo 50 mil ligações ativas (ACERTAR, 2019).

O estudo-piloto mostrou as fragilidades encontradas em cada grupo de informações prestadas, identificou a necessidade de realização de alguns controles para uma maior exatidão nas informações publicadas, constatou que a metodologia de certificação é aplicável em municípios de pequeno, médio e grande porte, em macrorregiões distintas, e, por fim, concluiu que o método é totalmente aplicável no setor de saneamento básico, sendo potencializado quando aliado a outras práticas utilizadas pela agência, especialmente a *sunshine* (ACERTAR, 2019).

A etapa quatro, denominada ajustes dos guias de auditoria e certificação, resultou em um guia com as melhores práticas de gestão de informações. De acordo com os estudos realizados, concluiu-se que:

O “Relatório Técnico Contendo o Manual de Melhores Práticas de Gestão da Informação sobre Saneamento” é uma ferramenta importante para que os prestadores de serviço entendam a metodologia e se preparem para os processos de certificação. Este Guia detalha as ações necessárias para que os prestadores de serviço aumentem o nível de confiança nas informações que geram para o SNIS (COSTA; GAMA; FERREIRA, 2019, p.71).

Na etapa cinco foram realizados cursos de aperfeiçoamento sobre metodologias propostas para certificação das informações geradas pelos prestadores de serviços (COSTA; GAMA; FERREIRA, 2019). O objetivo foi capacitar as agências reguladoras de todo o país que exerçam atividades de planejamento e de desenvolvimento dos produtos dos trabalhos realizados. Em seguida, mais três etapas foram implementadas.

A etapa seis trata da adaptação dos guias do Sistema Nacional de Informações do Sistema Básico (Sinisa), sistema novo criado com o objetivo de desenhar as melhores práticas de gestão de informações das alterações com o intuito de aproveitar a expertise do Projeto Acertar (COSTA; GAMA; FERREIRA, 2019).

Na sete, que trata da certificação de indicadores, optou-se pelo desenvolvimento de métrica proporcional, dando a importância de cada variável que compõe os indicadores, classificando-os por níveis de qualidade: baixa, média ou alta.

Na Figura 7, compreende-se o termo aditivo do projeto Acertar.

Figura 5: Etapas do Aditivo do Projeto Acertar



Fonte: ABAR, 2019, p. 72.

Como visto acima, a última etapa foi a de número oito, e esse foi o momento de capacitar os prestadores de serviço, mostrando as melhores práticas de gestão da informação e realizando a capacitação das entidades reguladoras e da equipe do Ministério das Cidades. Esse encontro foi realizado em Brasília/DF (COSTA; GAMA; FERREIRA, 2019).

Portanto, após a publicação no Diário Oficial da União da Portaria nº 719, de 12 de dezembro de 2018, o Projeto Acertar passou a ser uma metodologia oficial de certificação de informações do SNIS/Sinisa (BRASIL, 2018).

A partir de então, a metodologia passou a ser oficialmente usada para realizar auditoria e certificação de informações do SNIS, ligada aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. E quando utilizada em conjunto com a *sunshine* e outras metodologias adotadas pela Arsae, resulta na produção de práticas eficientes e transparentes para a regulação do setor.

4.2 Agenda regulatória da Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais entre os anos de 2020 e 2021

A agenda regulatória da Arsae tem buscado proporcionar conhecimento à sociedade sobre temas que entrarão em sua pauta de discussões no decorrer de cada ano, para a melhoria e o aperfeiçoamento do setor regulado.

Trata-se de uma ferramenta que possui objetivos estratégicos para o regulador mineiro efetuar melhorias, aperfeiçoar meios de planejamento, controle e avaliação, na busca da governança regulatória inteligente, fomentando mais transparência, confiabilidade, previsibilidade e estabilidade em suas funções.

A denominada AR (agenda regulatória) busca o fortalecimento e o controle social da regulação, permitindo que os prestadores de serviços e demais atores participem dos processos de construção das decisões da agência, realizando uma discussão aberta, cooperativa e participativa das pautas de interesse do setor.

Para isso, são levados em consideração os estudos e as análises que proporcionam a formação ou a revisão de normas. Dessa forma, objetiva-se proporcionar transparência para itens que serão pontos discutidos no decorrer de cada ano (ARSAE, 2021).

A estrutura da agenda regulatória da Arsae-MG está baseada no seguinte tripé:

- 1 – Planejamento;
- 2 – Execução e Controle;
- 3 – Encerramento.

O objetivo da agência com a agenda regulatória é progredir na construção de um modelo regulatório cada vez mais próximo da sociedade (ARSAE, 2021). Com esse intuito, a agência disponibiliza em seu sítio eletrônico as agendas regulatórias dos anos de 2020 e 2021. Na agenda regulatória 2021, tem seis temas, quais sejam:

- Tema 1 – 3ª Revisão Tarifária Periódica da Copanor
- Tema 2 – 2ª Revisão Tarifária Periódica da Copasa – MG
- Tema 3 – 4ª Revisão Tarifária do Saae de Itabira
- Tema 4 – Cobrança Indevida e Compensações aos Usuários
- Tema 5 – Medição Individualizada de Água
- Tema 6 – Qualidade do atendimento prestado pelos canais de atendimento dos prestadores de serviços (ARSAE, 2021).

Ao final da análise de cada item da agenda, é apresentado um Relatório dos Resultados da Agenda Regulatória, a exemplo do Relatório Técnico GRO nº 0001/2022, de janeiro de 2022.

Os relatórios são produzidos de acordo com os aspectos delimitados para a prestação dos serviços, deixando claro os objetivos para atuação da agência e de prestadores, bem como os assuntos complexos e que demandam análise e detalhamento das pautas que merecem revisão.

Os objetivos dos temas levados à discussão na Agenda Regulatória referente ao ano de 2021 são:

- 1 – consolidar conhecimentos;
- 2 – orientar o posicionamento da agência reguladora, de prestadores, titulares e da sociedade;
- 3 - Criar, revisar e/ou concluir processos regulatórios; e
- 4 – Criar, revisar e/ou revogar dispositivos normativos. (ARSAE, 2022, p. 3).

A conclusão do Relatório Técnico GRO n.º 001/2022 permitiu:

- (i) Aprofundar os conhecimentos sobre os canais de atendimento oferecidos pelos prestadores aos usuários; (ii) aperfeiçoar os procedimentos para devolução de valores cobrados indevidamente dos usuários; (iii) regulamentar a medição individualizada de água; e (iv) atualizar as tarifas dos prestadores. Tais resultados trouxeram avanços importantes nas atividades regulatórias da ARSAE/MG, que busca a qualidade e o equilíbrio na prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em Minas Gerais (ARSAE, 2022, p. 8).

Já o conteúdo da agenda regulatória do ano de 2020 trouxe os temas:

- Tema 1 – Tarifa Social;
- Tema 2 – Eliminador de Ar;
- Tema 3 – Esgoto estático, condominial e outras soluções;
- Tema 4 – Revisão Tarifária Passos;
- Tema 5 – Revisão Tarifária Copasa;
- Tema 6 – Revisão Tarifária Copanor;
- Tema 7 – Efetividade da Prestação do Serviço;
- Tema 8 – Revisão Tarifária de Itabira;
- Tema 9 – Ouvidoria dos Prestadores;
- Tema 10 – Direitos e Sanções aos Usuários;
- Tema 11- Metodologia de Reajuste;

Tema 12 – Revisão Tarifária Cesama Juiz de Fora;

Tema 13 – Audiência e Consultas Públicas (ARSAE, 2020).

Em 2020 a agenda regulatória apresentou resultados para os temas 2, 3, 7, 10, e 13, respectivamente descritos a seguir:

2 – NOTA TÉCNICA ELIMINADORES DE AR EM HIDRÔMETROS DO SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, 3 – Coordenadoria Técnica de Regulação Operacional e Fiscalização dos Serviços – CRO Gerência de Regulação Operacional – GRO NOTA TÉCNICA SOBRE O TEMA 3 DA AGENDA REGULATÓRIA ARSAE/MG 2020: ESGOTO ESTÁTICO, CONDOMINIAL E OUTRAS SOLUÇÕES, 7 – Coordenadoria Técnica de Regulação Operacional e Fiscalização dos Serviços – CRO Gerência de Regulação Operacional – GRO NOTA TÉCNICA EFETIVIDADE NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO, 10 – Relatório de Audiência Pública no 34/2020 e Consulta Pública no 21/2020. Minuta de Resolução de Sanções aos Usuários; e 13 – Relatório de Audiência Pública no 33/2020 e Consulta Pública no 20/2020 Minuta de Resolução do Regimento Interno (ARSAE, 2020, p. 1).

Esta seção objetivou explicar quais os principais pontos da agenda regulatória da Arsa/MG que devem servir de parâmetro para outros reguladores infranacionais, uma vez que estabelece a boa governança regulatória, a busca da resolução dos problemas relacionados ao saneamento e ao atendimento à população, detalha o conteúdo dos temas e apresenta os resultados e possíveis soluções para as demandas a eles relacionadas.

4.3 A experiência com a metodologia *sunshine regulation* da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (Ersar-Portugal) – breves considerações

Durante a pesquisa buscou-se conhecer casos de outras agências que fazem uso da regulação *sunshine* para regulação do saneamento básico, com o objetivo de realizar uma comparação entre os entes reguladores, assim como robustecer a resposta do problema da pesquisa.

A Ersar Portugal trata-se de agência reguladora que possui vasta experiência no uso da *sunshine*. A pesquisa realizada na agência busca fundamentar a teoria, de modo que o problema da pesquisa seja respondido ao longo do trabalho de forma fidedigna.

Nesse sentido, alguns atores das agências reguladoras que utilizam a regulação *sunshine* foram entrevistados, entre eles o diretor do Departamento de Gestão Direta da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (Ersar/PT), Miguel Nunes. A entrevista foi realizada em 22 de dezembro de 2021, na sede da agência em Lisboa. O diretor informou que a *sunshine regulation* é utilizada pela agência desde 2004 e tem demonstrado excelentes resultados para o setor, sendo a Ersar, inclusive, uma das agências mais premiadas no setor e referência mundial pelo uso da metodologia.

De acordo com Miguel Nunes (2021), o objetivo da agência é regular a qualidade de serviços e melhorar a eficácia e a eficiência com avaliação do desempenho das entidades gestoras. O primeiro guia traduzido para o português pela entidade foi o da *International Water Association* (IWA) de 2001, utilizado como base para iniciar o trabalho de regulação.

Todos os dados obtidos a partir da avaliação das entidades por meio da *sunshine*, aproximadamente 400 relacionados à água, resíduos sólidos, drenagem de água, reúso de água, coleta e tratamento de esgotamento sanitário, são expostos por meio de gráficos e disponibilizados no site da agência portuguesa em relatórios. A agência tem a pretensão de punir os prestadores que não alcançam os objetivos buscados na prestação dos serviços públicos de saneamento público.

A Ersar começou a trabalhar o sistema de indicadores no âmbito da *sunshine regulation* e de comparação entre entidades em 2001/2002, e em 2004 foi possível realizar um sistema de avaliação para todas as entidades. Na época só regulavam as entidades gestoras de concessões, pois em Portugal existem vários modelos de gestão: concessões (águas e resíduos), as ligações, que têm que ser públicas, podendo ter a participação privada, a gestão direta ou o próprio município pode realizar a gestão direta dos serviços.

Para Marques, Pires e Simões, a Ersar tem alcançado qualidade na regulação dos serviços de saneamento por meio da aplicação da *sunshine*:

Por meio da aplicação ao universo de prestadores de serviço regulados de um conjunto de indicadores de desempenho, são comparados e publicitados anualmente os resultados relativos a cada prestador (regulação *sunshine*). Apesar da ausência de sanções formais e materiais na eventualidade de os níveis de desempenho se situarem aquém dos valores de referência preconizados pela agência reguladora, a aplicação do sistema ao longo dos últimos anos tem gerado evidência dos esforços dos prestadores na melhoria do seu desempenho nas áreas em que se apresentam mais frágeis. Consequentemente, este mecanismo de “*name and shame*” tem sido amplamente reconhecido pelos “*stakeholders*” do setor de resíduos português, bem como pela comunidade internacional, como um importante contributo para o desenvolvimento e melhoria contínua na prestação desses serviços públicos essenciais (MARQUES; PIRES; SIMÕES, 2013, p. 1).

Excepcionalmente na gestão das águas, o capital tem que ser em sua maioria público. Nesse sentido, existem algumas diferenças com relação ao modelo brasileiro, no qual o capital pode ser 100% privado. A agência já possuía a regulação por exposição, e aproximadamente 400 unidades gestoras de águas, saneamento e resíduos são avaliadas sob a metodologia *sunshine*, sendo 14 indicadores para cada um dos serviços de água, saneamento de águas residuais e gestão de resíduos urbanos, permitindo a regulação por *benchmarking*.

Os indicadores utilizados para avaliação da qualidade do sistema dos serviços prestados pelas entidades gestoras estão distribuídos em três grupos, são eles: adequação da interface com

os utilizadores, avaliação do serviço prestado aos consumidores e avaliação do nível econômico e físico de serviço e da qualidade com que eles são fornecidos.

A busca pela sustentabilidade da gestão do serviço e pelo desenvolvimento do país trata-se de grupo de indicadores que faz parte do Anexo IV da Minuta de Norma de Referência, Capítulo II, artigo 5º, II, sendo responsável em conjunto com outros indicadores pela avaliação nas tomadas de medidas básicas, de modo que a prestação do serviço seja sustentável, e pela sustentabilidade ambiental, grupo de indicadores que avalia o nível de salvaguarda dos aspectos ambientais associados às atividades da entidade gestora.

A agência não utiliza exclusivamente a *sunshine*, outros métodos também são utilizados para regular a área econômica, sendo que a cada três anos são produzidos novos relatórios para avaliação dos indicadores e dos resultados que devem ser obtidos.

Segundo o diretor da agência portuguesa, a *sunshine* pode ser considerada um dos melhores métodos para a regulação do setor, pois expõe os prestadores de serviços que não possuem bom desempenho, a chamada “*naming and shaming*” – expor para envergonhar. No Brasil, algumas agências, como é o caso da Arsa/MG e da Arsesp-SP, utilizam métodos e sanções para os maus prestadores. Contudo, quando não existe punição para o prestador que não atende aos resultados pretendidos, o sistema perde um pouco da sua eficácia prática (NUNES, 2021).

4.4 O uso da metodologia *sunshine* pela Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo (Arsesp/SP)

Conforme relatado anteriormente, o breve estudo de caso de algumas agências reguladoras nacionais e uma internacional que utilizam o método *sunshine* para regulação do saneamento básico serve para robustecer a pesquisa, de modo que seja respondido o problema com maior fundamentação e com uma base de dados consistente.

Ao nosso ver, não seria plausível abordar a *sunshine* no contexto brasileiro para regulação do saneamento básico sem demonstrar a evolução e a aceitação do método em outros entes reguladores. Dessa forma, a pesquisa busca responder de forma clara, precisa e com base na análise de dados empíricos a viabilidade da metodologia para o setor regulatório do saneamento. Para isso, faz-se um comparativo entre as diferentes formas que cada agência estudada adota a *sunshine*, se cumulada com outros métodos para fiscalização e controle, se com aplicação de sanções aos prestadores que apresentam um desempenho insatisfatório.

A Arsesp/SP começou a pesquisar a metodologia *sunshine* para regulação dos serviços públicos de saneamento básico no ano de 2020, tendo adotado a régua do Plansab no critério de atendimento. Esse método engloba os índices de atendimento (distribuição de água, atendimento e tratamento de esgoto, coleta de esgoto) e possui indicador de perdas de águas e de atendimento ao usuário, que é o índice de reclamações que a própria agência recebe direto do consumidor (BERNARDES, 2022).

A metodologia foi estruturada com padrões e indicadores baseados nas agências do Sudeste, e sua definição foi realizada antes de aplicar os resultados nos municípios que já eram regulados, o que deve ser feito para se ter uma ideia se o padrão está muito alto ou muito baixo, estabelecendo um critério objetivo do que a agência entende como padrão de referência.

Somente após estudos detalhados sobre a regulação, produziu-se a Nota Técnica de justificativa para deliberação da metodologia para implantação da regulação por exposição (regulação *sunshine*) no âmbito dos serviços de saneamento básico regulados pela agência (ARSESP, 2021b). A partir de estudos detalhados, a Arsesp/SP formalizou a metodologia por meio da Deliberação Arsesp nº 1.138/2021. Essa deliberação disciplina a eficiência, a transparência, as normas relativas à dimensão técnica, econômica e social da prestação dos serviços públicos de saneamento básico e o amplo acesso à informação sobre os serviços prestados e ao relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços, em conformidade com o inciso X do artigo 23 e com os incisos I e IV do artigo 27, respectivamente, da Lei nº 11.445/2007.¹⁶

A deliberação traz uma série de indicadores que devem ser adotados pelos prestadores, a revisão dos planos municipais de saneamento básico, a fixação de critérios, fórmulas, padrões e parâmetros de qualidade dos serviços e de desempenho dos prestadores, buscando a observância e estimulando as melhorias de qualidade, de produtividade e de eficiência, bem como a preservação, a conservação e a recuperação do meio ambiente (ARSESP, 2021a).

No artigo 1º da deliberação, consta que:

Art. 1º. Fica instituída, no âmbito dos serviços de saneamento básico regulados pela Arsesp, a regulação por exposição (Regulação *Sunshine*), por meio dos critérios descritos nesta deliberação (ARSESP, 2021a, p. 2).

A agência utiliza dados fornecidos oficialmente pelos prestadores, tendo como ponto de referência o ano de 2020, indicadores e suas variáveis, no âmbito dos contratos de programa, os contratos de concessão e outras deliberações da própria Arsesp/SP.

¹⁶ ARSESP – Deliberação ARSESP nº 1.138, de 4 de março de 2021. Institui a Regulação por Exposição – Regulação *Sunshine* no âmbito dos serviços de saneamento básico regulados pela ARSESP e estabelece todos os critérios.

Se existir mais de um prestador regulado pela Arsesp/SP atuando em determinado município, a avaliação será adaptada de acordo com o objeto de cada contrato, assim, as análises poderão ser agrupadas segundo o porte de cada município, traçando comparativos. Os indicadores estão descritos no Anexo I, e os valores de referência, no Anexo II da deliberação.

De acordo com a deliberação, na avaliação estática, serão comparados os valores de referência expostos, recebendo classificação em cores: azul – excelente, valores superior ao esperado; verde – bom, atendimento aos valores de referência, naquele ano de referência, e dentro dos padrões esperados; amarelo – regular, valores moderados que chamam a atenção por parte do prestador de serviço, numa perspectiva de cada subgrupo; vermelho – ruim, valores insatisfatórios, nesse caso requer ações incisivas para melhoria. Nesse ponto a avaliação se assemelha à forma como a Arsae-MG classifica os resultados dos prestadores, utilizando cores e classificações.

Já a avaliação dinâmica, apresentada no artigo 5º da deliberação, dispõe que o resultado de cada indicador de referência será comparado com o resultado do indicador do ano anterior, recebendo as classificações: melhorou, estável e piorou. Essa avaliação será publicada a partir do segundo ano de apuração dos indicadores no âmbito da regulação *sunshine*. Aqui, encontra-se outra similaridade com a forma que a agência mineira realiza a avaliação dinâmica.

A avaliação comparativa entre municípios será resumida em uma classificação geral, sendo também calculada para cada indicador do Anexo I; todos os resultados serão divulgados. Os parâmetros utilizados pela Arsesp para realizar a regulação *sunshine* são altos, pois foram estabelecidos após comparação com estados do Sudeste, que já possuem a prestação de serviços públicos de saneamento muito além da realidade nacional (BERNARDES, 2022).

A agência aplica sanções administrativas que estão previstas nos contratos e que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico regulados, conforme deliberação de número 031/2008 (ARSESP, 2008). As penalidades vão desde sanções de advertência e multa, sendo instaurado processo administrativo sancionatório. Na deliberação acima, existe uma classificação de penalidades e a gravidade de cada infração cometida, outro aspecto que se assemelha à forma de a Arsae-MG penalizar os prestadores com resultados considerados ruins.

No entanto, somente após a divulgação do primeiro relatório da Arsesp poder-se-á avaliar o desempenho dos prestadores de serviços públicos com a adoção da *sunshine*. Contudo, com base nos dados fornecidos pela agência e em informações prestadas pelo gerente de regulação técnica, Sérgio H. Carreiro Bernardes, a metodologia mostrou-se eficaz, eficiente e possibilitou melhores resultados no cumprimento dos indicadores e das metas. Logo, as

pesquisas têm apontado que a *sunshine* é um dos melhores modelos para a realização da regulação do saneamento básico.

4.5 A experiência da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (Arce) com a aplicação da metodologia *sunshine* para regulação

De acordo com Galvão Junior (2012, p. 139), a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (Arce) foi criada pela Lei nº 12.786/1997, tendo como objetivo a expansão e a modernização dos serviços delegados e, conseqüentemente, a universalização e a melhoria dos padrões de qualidade.

A atuação da Arce no saneamento básico vem desde 2001, por meio de convênio entre governo do Estado, Cagece e agência. A agência cearense formalizou a metodologia *sunshine* para regulação do saneamento básico desde a publicação da Resolução nº 167, de 5 de abril de 2013, derivada do documento nº 1340966 (ARCE, 2013). Porém, pesquisas demonstram que a agência já fazia uso da metodologia, conforme destaca Galvão:

Apesar da precariedade dos instrumentos de fiscalização do convênio, algumas características da atuação da agência simulam formato operacional semelhante a uma atividade reguladora. Entre eles, podem-se destacar a realização de audiências e consultas públicas para análise de revisões tarifárias, a disponibilização na internet de dados sobre a prestação dos serviços para os usuários e o atendimento de ouvidoria para solução e mediação de conflitos entre prestador de serviços e usuários. De acordo com o representante da ARCE, os principais avanços na prestação dos serviços foram... “primeiro, a questão da qualidade e do controle de qualidade. Eu acho aí foi um avanço muito grande com a atuação da ARCE, e em segundo lugar a transparência. Hoje em dia, todo o estudo tarifário, a qualidade dos serviços, elas são amplamente divulgadas na internet através dos indicadores que foram implementados pela ARCE” (GALVÃO JUNIOR, 2012, p. 140).

A Normativa nº 167, de 5 de abril de 2013, dispõe sobre procedimentos para prestação de informações periódicas e eventuais, e instituiu o sistema de avaliação de desempenho dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Estado do Ceará.

Ao analisar o caso da Arce/CE, objetiva-se estabelecer um comparativo entre as agências que fazem uso da *sunshine*, apontando semelhanças e diferenças. A agência cearense buscou instituir uma regulação, monitoração e fiscalização eficientes, além de promover a melhora da economia, da técnica dos serviços públicos e corrigir os efeitos da competição entre os prestadores. A agência dispõe que a prestação de informações tem de ser periódica, independentemente de solicitação prévia. Os prazos e os mecanismos são estabelecidos pela própria agência. Nesse ponto, observa-se semelhanças entre as agências mineira e cearense,

pois em ambas os relatórios devem ser fornecidos pelos prestadores de serviços periodicamente e independentemente de solicitação prévia.

Em 2011 a Arce desenvolveu o Manual de Indicadores e Performance para o Setor de Saneamento. O documento definiu 25 indicadores para os serviços de abastecimento de água e 20 para o desempenho dos serviços de esgotamento sanitário (ARCE, 2015). O objetivo do relatório foi fazer pressão sobre os prestadores que não estavam respeitando a continuidade dos serviços e do abastecimento de água. Tal objetivo foi alcançado praticamente em sua totalidade, pois a agência tem demonstrado por meio dos seus relatórios que a prestação dos serviços tem atingido padrões e metas de indicadores considerados bons.

A Resolução nº 167/2013 faz menção à adoção da *sunshine*, que, na época, estava na fase de testes:

O indicador de continuidade do abastecimento de água proposto pela ARCE fará parte de um sistema de avaliação de performance conhecido como regulação *Sunshine*, atualmente em fase de testes de implantação, conforme Resolução ARCE nº 167, de 5 de abril de 2013, e que se fundamentará na divulgação pública dos resultados dos serviços de determinada unidade e na sua comparação com as restantes, buscando o empoderamento da informação pelos usuários e cidadãos e estimulando a pressão da sociedade para melhoria da qualidade dos serviços. Nesse contexto, baseado na experiência internacional de regulação *Sunshine*, os prestadores que apresentam um fraco desempenho ficariam “constrangidos” e, por conseguinte, teriam propensão a corrigir os desvios manifestados (ARCE, 2015, p. 2).

Por meio da Resolução nº 222, de 31 de maio de 2017, o Conselho Diretor da agência revisa a Resolução nº 167/2013 após o período de implantação da regulação *sunshine* e dispõe sobre os procedimentos para prestação das informações periódicas e eventuais, institui o sistema de avaliação de desempenho dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário e toma outras providências (ARCE, 2017).

A Resolução nº 222, responsável pela revisão do período da implantação da *sunshine*, traz no artigo 6º a obrigatoriedade de o prestador fornecer por meio digital os dados anuais enviados ao Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento Básico. O anexo único da normativa traz o conjunto de indicadores de desempenho.

A respeito desse grupo de indicadores que estão atrelados à metodologia *sunshine*, seus indicadores encontram-se divididos numa concepção geral do sistema de avaliação de desempenho, definindo-se os principais componentes segundo as vertentes espacial, temporal e funcional.

Os indicadores de desempenho são expressos em razões variáveis, que podem ser adimensionais, intensivos e não extensivos, com as avaliações realizadas com base em comparativos de desempenho entre cada prestador e de acordo com a área regulada pela agência, respeitando as especificidades.

São considerados fatores explanatórios externos aqueles independentes de gestão, de clima, de sazonalidade; e internos, a responsabilidade do próprio prestador. Também podem ser do tipo operacional, institucional e circunstancial. Nisso observa-se outra similaridade com a agência mineira, pois ela considera fatores diversos, conforme cada região ou municipalidade.

O *benchmarking* também é utilizado pela agência, e baseia-se em indicadores de desempenho, tratando-se de ferramenta poderosa para realizar uma boa regulação. Esse indicador é supervalorizado pela agência cearense e abrange etapas de planejamento, avaliação, comparação, estabelecimento de metas, definição de planos de ação e implantação desses planos. Dessa forma, a avaliação de desempenho não possui apenas o propósito de fornecer resultados relevantes para o *benchmarking*, mas impulsionar os prestadores de serviços para sua melhor prática. Por isso, são realizadas comparações evolutivas, absolutas, confinadas e alargadas.

O sistema adotado pela agência cearense é criterioso e impõe um cronograma de novas etapas de avaliação que deverão ser obedecidas pelo prestador de serviços. Nele, destaca-se: a coleta e a comunicação dos dados, a validação dos dados, o cálculo e a interpretação dos indicadores de desempenho, a análise de desempenho, as recomendações, a síntese e a divulgação. Seguindo-se da coleta e da comunicação dos dados, da validação dos dados, do cálculo e da interpretação dos indicadores, da análise de desempenho e das recomendações.

A busca pela transparência e pela segurança jurídica para os *stakeholders* fez com que a agência adotasse também um sistema pictórico. Nele são expostos os resultados: azul para excelente, verde para bom, amarelo para mediano e vermelho para ruim. A divulgação é realizada no sítio eletrônico da agência. Pela análise comparativa, observa-se que nesse ponto a agência utiliza métodos similares aos adotados pelos demais reguladores estudados, mostrando uma uniformidade na regulação do saneamento básico pressuposto da *sunshine*.

Em 2020, a agência apresentou resultados da regulação *sunshine* (ARCE, 2020). Os pontos exibidos versam sobre cinco índices analisados entre os anos de 2014 e 2019: acessibilidade econômica dos serviços de saneamento, universalização, eficiência, qualidade e reclamações.

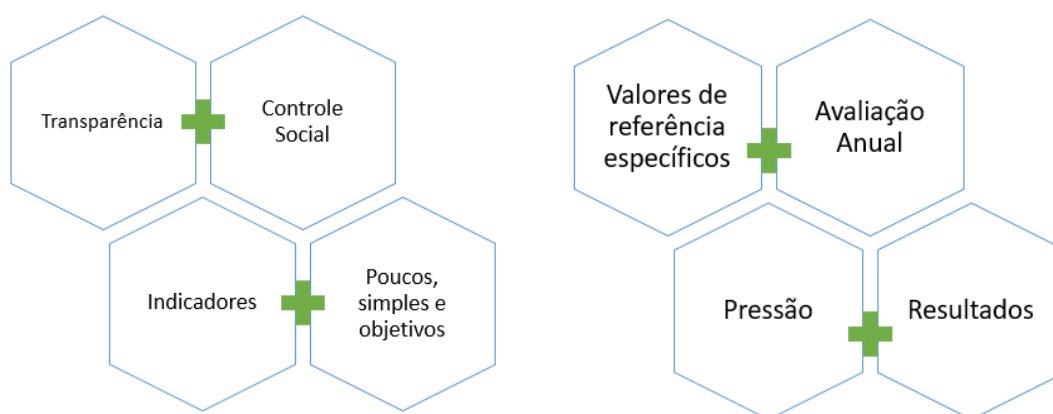
Conclui-se, assim, após análise de dados, de resoluções e de documentos disponibilizados pela agência, que a regulação *sunshine* realizada pela Arce engloba todos os pressupostos internacionais da metodologia, mostrando-se ser uma referência em regulação do saneamento básico, além de servir como base e modelo para a estruturação de outras agências na adoção de métodos de fiscalização e de regulação. Dessa forma, percebe-se que a *sunshine*

apresenta resultados positivos para regulação do saneamento, principalmente quando aliada a outros métodos.

4.6 Resultados obtidos pela Arsae/MG a partir do estudo e da análise comparativa dos dados entre os anos de 2018 e 2019

O Relatório Técnico de Gerência de Informações Econômicas nº 13/2020 traz a avaliação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário dos municípios regulados, ano-base 2018¹⁷.

Figura 6: Avaliação dos Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário



Fonte: MINAS GERAIS, 2018.

O esquema acima tem como objetivo a avaliação da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário nos municípios regulados pela agência mineira, fundamentado na Resolução da Arsae/MG nº 108/2018 e na Nota Técnica Intergerencial nº 01/2018. Para isso, foram utilizados cinco indicadores para água e três para esgotamento sanitário. As modalidades de avaliação foram a estática, com a comparação dos valores de referência, e a dinâmica, comparando-se com o ano anterior.

Em 2018 a análise abrangeu 853 municípios, sendo que os adimplentes com o SNIS representavam 94%, com um incremento de outros 12; já o número de municípios regulados subiu para seis, e a análises avaliadas, para nove, conforme mostra a Tabela 2 abaixo.

¹⁷ Arsae apresenta resultados da regulação, 2018.

Tabela 2: Resultados

Dimensão Universalização	Atendimento urbano de água (IN023)	Estática	<i>Dinâmica</i>
	Atendimento urbano de esgoto (IN024)	Estática	<i>Dinâmica</i>
	Tratamento de esgoto (AR018)	Estática	<i>Dinâmica</i>
Dimensão de Qualidade	Análises de coliformes totais fora do padrão (IN084)	Estática	<i>Dinâmica</i>
	Extravasamento de esg. por extensão da rede (IN082)	Estática	<i>Dinâmica</i>
Dimensão Eficiência	Índices de perdas na distribuição (IN049)	Estática	<i>Dinâmica</i>
	Índice de hidrometração (IN009)	Estática	<i>Dinâmica</i>
	Índice de macromedição (IN011)	Estática	<i>Dinâmica</i>

Fonte: MINAS GERAIS, 2018.

Na avaliação estática, o atendimento urbano de água (IN023) apresentou percentual satisfatório de 35%, além de 38% insatisfatório e de 27% moderado. Vejamos a Figura 9 para melhor compreensão:




Figura 7: Atendimento urbano de água (IN023) – avaliação estática

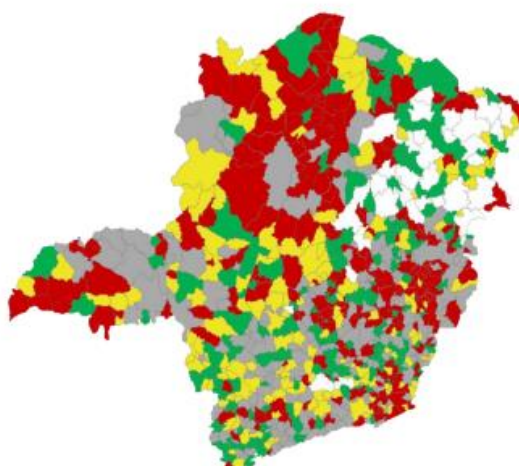
Avaliação estática

Legenda

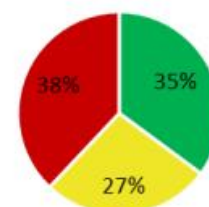
	Satisfatório
	Moderado
	Insatisfatório
	Ausência de informação ou inapto para avaliação
	Não regulado pela Arsae-MG

Valores de referência

	≥ 97% e ≤ 100%
	≥ 91% e < 97%
	≥ 0% e < 91%



Número de prestadores/municípios na seleção: 598



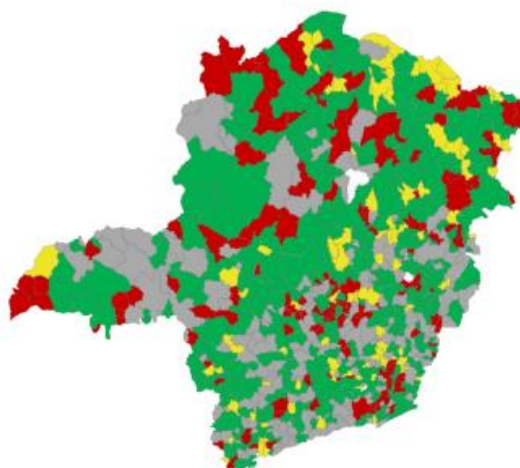
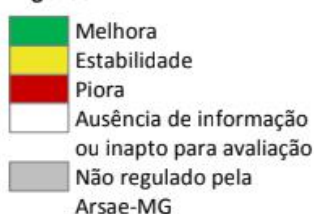
Fonte: MINAS GERAIS, 2018.

A avaliação foi realizada em 632 municípios com serviços regulados pela agência; nestes, os prestadores reportaram ao SNIS as informações referentes ao ano de 2018. Na avaliação estática, o valor do indicador foi comparado com os valores de referência e considerado como satisfatório, moderado ou insatisfatório. Na avaliação dinâmica, o valor foi comparado com o do ano anterior e constatou-se melhora, estabilidade e piora. Na Figura 9, apresentada acima, temos a estática, e na Figura 10, abaixo, a dinâmica.

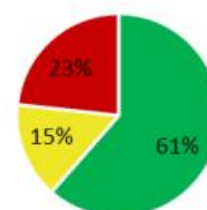
Figura 8: Atendimento urbano de água (IN023) – avaliação dinâmica

Avaliação dinâmica

Legenda



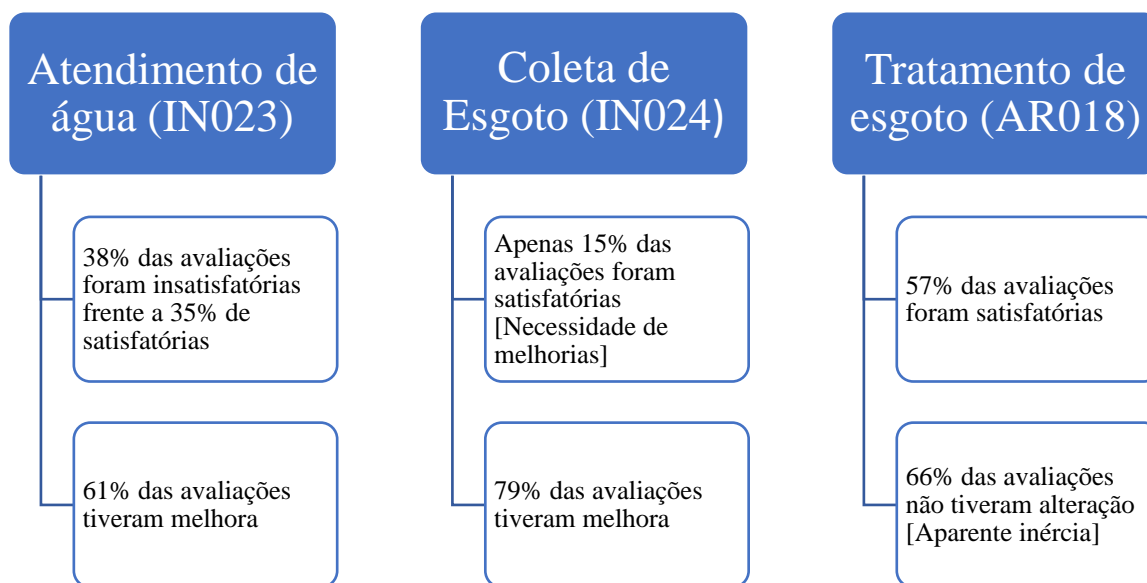
Número de prestadores/municípios na seleção: 657



Fonte: MINAS GERAIS, 2018.

Na avaliação dinâmica tivemos uma melhora de 61% no atendimento urbano de água, 23% de piora e 14% de estabilidade, no contexto de 657 municípios.

No que tange à universalização, os índices de atendimento urbano com abastecimento de água (IN023) e com esgotamento sanitário mostraram um panorama no qual 35% e 15% dos municípios e/ou prestadores chegaram a patamares satisfatórios. Já o tratamento de esgoto coletado (AR018) foi considerado satisfatório em 57%, e em 66% dos casos estudados pela avaliação dinâmica o desempenho manteve-se estável em relação a 2017. Na qualidade de esgotos (AR018), 57% dos casos avaliados foram considerados satisfatórios, diferentemente da avaliação dinâmica, que manteve desempenho estável em relação ao ano anterior (2017).

Figura 9: Dimensão Universalização

Fonte: MINAS GERAIS, 2018.

A universalização contempla indicadores que avaliam a população urbana atendida com abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto. Por meio da análise dos dados obtidos, conclui-se que a prestação de serviços com qualidade e eficiência ainda é insuficiente, sendo restrita apenas a uma parcela da população que usufrui da avaliação estática e que, com a ampliação progressiva do atendimento, passa para a avaliação dinâmica (ARSAE, 2018, p. 9).

A partir da divulgação do relatório, é possível ter acesso aos dados e comparar o acesso à água e ao esgotamento sanitário:

O recorte apresentado para os índices de atendimento urbano com abastecimento de água (IN023) e com esgotamento sanitário (IN024) na avaliação estática apontou para uma situação na qual 35% e 16% dos municípios/prestadores, respectivamente, estão em patamares satisfatórios. Em 2018 estes percentuais foram equivalentes a 35% e 15%, respectivamente, indicando pequena alteração nas classificações. Na avaliação dinâmica, o percentual de municípios/prestadores que conseguiram melhorar o atendimento urbano de água foi de somente 38%, enquanto o de esgotamento indicou variação mais expressiva de 53%. Quanto ao tratamento do esgoto coletado (AR018), 58% das observações avaliadas foram consideradas satisfatórias, valor muito próximo ao de 2018 (57%). Como o percentual de coleta de esgoto está aquém do desejado, o tratamento de volumes relativamente pequenos não se constitui grande obstáculo, contribuindo para maiores percentuais de tratamento em relação ao volume coletado. Entretanto, à medida que os percentuais de atendimento com coleta de esgoto (IN024) aumentam, são esperadas maiores dificuldades para manter níveis satisfatórios de tratamento (AR018). O aumento da demanda por tratamento, advindo do aumento da coleta, pode inclusive impactar negativamente o indicador AR018 caso o investimento em ampliação da infraestrutura para tratamento não acompanhe o crescimento do investimento em coleta. É necessário que os prestadores de serviços ampliem os níveis de cobertura e atendimento no estado com foco no art. 11-B da Lei 14.026, de 15 de

julho de 2020, que exige aos contratos de saneamento o cumprimento das metas de 99% do atendimento da população com água potável, 90% com coleta e tratamento de esgotos até 2033. O Novo Marco de Saneamento conferiu também à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) o papel de emitir Normas de Referência para o setor, constando dentre essas atribuições itens relacionados aos indicadores de desempenho. A ARSAE/MG está acompanhando todo esse processo, tendo em vista a atualização e convergência do ProSun com o novo arcabouço normativo do setor (ARSAE, 2021, p. 20).

O relatório chama a atenção para a existência de extravasamentos de esgotos, pois 57% dos casos analisados pela avaliação estática foram considerados insatisfatórios.

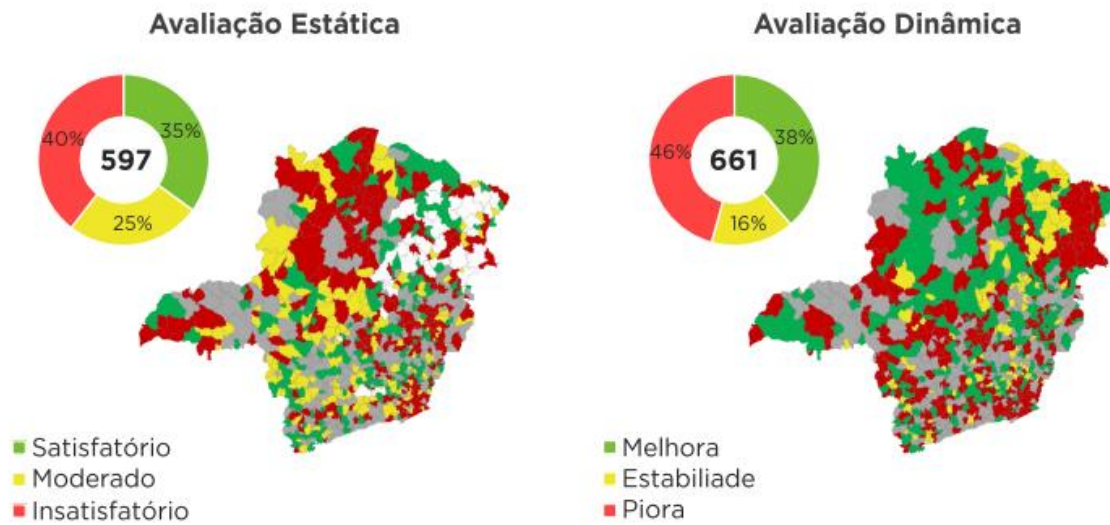
O Projeto *sunshine* apresentou os resultados da avaliação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário dos municípios regulados do ano de 2019 em julho de 2021¹⁸. No relatório de 2018, a agência apresenta a transparência cumulada com controle social e indicadores simples e objetivos. Junto aos valores de referência específicos relacionados ao saneamento básico, tem-se mais avaliação anual e mais pressão por bons resultados.

Com base nos indicadores de eficiência e de perdas de água na distribuição (IN049), os prestadores foram classificados de acordo com as categorias satisfatório, moderado e insatisfatório, atingindo, respectivamente, 22%, 31% e 48%. A agência recomenda que os resultados sejam analisados com cautela e observando as particularidades de cada município e de cada prestador. A expectativa do regulador é que a exposição desses resultados proporcione maior transparência e fundamente decisões a nível estadual e municipal para promoção da universalização e da qualidade do saneamento no estado.

No Relatório Técnico GIE nº 12/2021, o estudo teve como ano-base 2019, e os procedimentos e os valores de referência estão previstos na Resolução ArsaE/MG n.º 108/2018. O último relatório produzido pela agência aborda as novas competências da ANA previstas na Lei Federal nº 14.026/2020 e as normas de referência para regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico por titulares e agências reguladoras e fiscalizadoras.

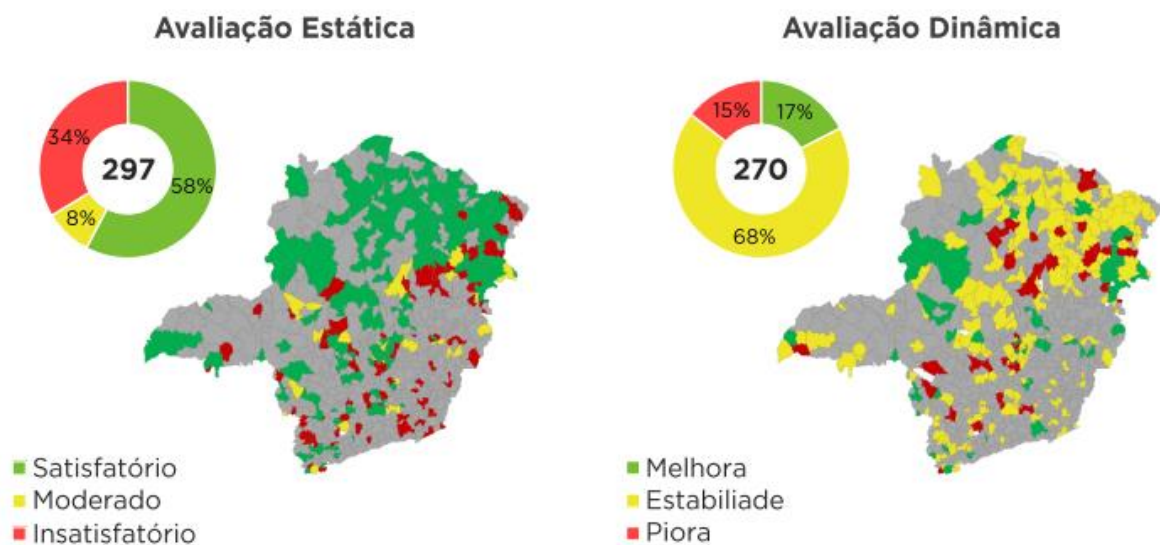
O estudo abrangeu os 632 municípios regulados pela ArsaE/MG, com dados reportados ao SNIS em 2019. Assim, os municípios e prestadores foram divididos em grupos, e na avaliação estática o valor do indicador foi comparado com valores de referência e enquadrado na categoria satisfatório, moderado ou insatisfatório; na dinâmica, o desempenho se manteve estável em relação ao ano anterior, como pode ser visto na Figura 12.

¹⁸ ARSAE apresenta resultados, 2021.

Figura 10: Atendimento urbano de água

Fonte: MINAS GERAIS, 2021.

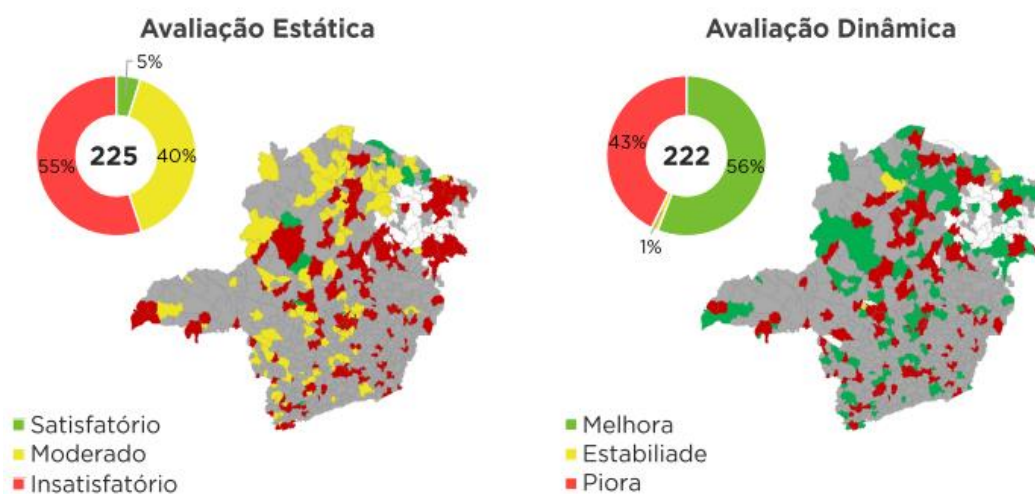
No quesito universalização, os índices de atendimento urbano com abastecimento de água e com esgotamento sanitário mostraram uma situação na qual 34% e 16% dos prestadores atingiram patamares satisfatórios; já o tratamento de esgoto coletado foi satisfatório em 58% dos municípios, e em 68% dos casos estudados pela avaliação dinâmica houve um desempenho estável em relação a 2018, como ilustra a Figura 13.

Figura 11: Tratamento de esgoto

Fonte: MINAS GERAIS, 2021.

Com relação à qualidade dos serviços, 78% dos municípios/prestadores foram classificados como satisfatórios para o indicador coliformes totais fora do padrão na água tratada e distribuída, e 78% mostraram valores iguais ou melhores que no ano de 2018. No entanto, mais uma vez chamou a atenção o extravasamento de esgoto, com um percentual de 55% dos casos avaliados, sendo o resultado da avaliação estática considerado insatisfatório.

Figura 12: Extravasamentos de esgoto



Fonte: MINAS GERAIS, 2021.

Na análise dos indicadores de eficiência e de perdas de água na distribuição, os municípios/prestadores foram categorizados como satisfatórios, moderados e insatisfatórios, atingindo, respectivamente 22%, 34% e 46% (ARSAE, 2021, p. 3). O indicador de hidrometração piorou em 46% dos casos entre 2018 e 2019; já os indicadores de hidrometração (IN009) e de macrometração (IN011) mostraram resultados positivos mais expressivos, sendo avaliados como satisfatórios em 98% e em 77% dos municípios/prestadores.

Com a finalização dos relatórios e a divulgação dos dados, a agência espera que os resultados sejam capazes de proporcionar maior transparência e fundamentar decisões a nível estadual e municipal para promoção da universalização e da qualidade do saneamento em Minas Gerais (ARSAE, 2021, p. 4).

Na conclusão do Relatório Técnico de Gerenciamento de Informações Econômicas, apresentado em 2021, tendo como ano-base 2019, em decorrência dos conflitos entre os instrumentos de avaliação definidos pela ANA e a metodologia definida pela agência mineira, preferiu-se prorrogar o ciclo do Projeto *sunshine*. Dessa forma, o primeiro ciclo de avaliação

do ProSun, conforme Resolução Arsae/MG nº 146/2021, será publicado no ano subsequente, após a ANA definir indicadores e metas a serem avaliados no setor de saneamento. Com isso, pretende-se revisar os índices, os critérios e as metas de avaliação, de modo que estejam em conformidade com a normatização produzida pela ANA.

De acordo com os resultados publicados em 2021 pela Arsae-MG, a pesquisa abrangeu 632 municipalidades com serviços regulados pela agência, tendo os prestadores reportado as seguintes informações ao SNIS no ano de 2019.

Observou-se que 30 desses municípios são atendidos simultaneamente por dois prestadores regulados. Para a avaliação de alguns indicadores, municípios e prestadores foram divididos em grupos com maior homogeneidade, para os quais foram propostos valores de referência específicos. Na modalidade de avaliação estática, o valor do indicador foi comparado com valores de referência e enquadrado na categoria satisfatório, moderado ou insatisfatório. Já na avaliação dinâmica, o valor do indicador no ano de 2019 foi comparado com o do ano anterior e o resultado classificado como melhora, estabilidade ou piora.

Na dimensão universalização, os índices de atendimento urbano com abastecimento de água (IN023) e com esgotamento sanitário (IN024) apontaram para uma situação na qual apenas 35% e 16% dos municípios/prestadores, respectivamente, atingiram patamares satisfatórios. O percentual de tratamento de esgoto coletado (AR018) foi considerado satisfatório em 58% dos municípios/prestadores avaliados, ao passo que em 68% dos casos observados na avaliação dinâmica mantiveram seu desempenho estável em relação ao ano anterior (2018).

Quanto à qualidade dos serviços, 78% dos municípios/prestadores foram classificados como satisfatórios para o indicador que mensura a incidência de análises de coliformes totais fora do padrão na água tratada e distribuída (IN084), sendo que 78% apresentaram valores iguais ou melhores que no ano de 2018. Por outro lado, a ocorrência de extravasamentos de esgotos merece atenção, pois em 55% dos casos avaliados o resultado da avaliação estática foi considerado insatisfatório.

Dentre os indicadores de eficiência, para as perdas de água na distribuição (IN049) a proporção de municípios/prestadores nas categorias satisfatório, moderado e insatisfatório, foi de 22%, 34% e 46%, respectivamente. Destaca-se que em 46% dos casos o indicador piorou entre os anos de 2018 e 2019. Os indicadores de hidrometração (IN009) e de macromedição (IN011) apresentaram resultados positivos mais expressivos, pois ambos foram avaliados como satisfatórios em 98% e 77% dos municípios/prestadores, respectivamente.

A partir dos resultados apresentados, é de extrema importância colocar em pauta os avanços alcançados e os déficits existentes no setor. Recomenda-se que os resultados sejam analisados com cautela, à luz das peculiaridades de cada município e de cada prestador, e que possam ser acompanhados de ações de melhoria em benefício da população. Espera-se que a exposição desses resultados seja capaz de proporcionar maior transparência e fundamentar decisões a nível estadual e municipal para a promoção da universalização e da qualidade do saneamento em Minas Gerais (ARSAE, 2021, p. 3-4).

Portanto, a Arsae busca estimular as melhores práticas de regulação, expondo os resultados para o público de forma clara, podendo a população fazer críticas e sugestões, ou seja, há uma participação direta da população na avaliação dos resultados informados pelos prestadores de serviços.

Assim, espera-se que, com a avaliação comparativa e fidedigna entre os anos de 2018 e 2019 dos resultados obtidos pela agência mineira, o modelo regulatório adotado sirva de baliza para a sua utilização por outros entes reguladores e pela própria agência nacional, pois a Lei nº 14.026/2020 apresenta como principais interesses a uniformidade e a eficiência regulatórias para que se tenha segurança jurídica e seja possível a realização de investimentos, de modo que se atinja a universalização do saneamento básico.

5 CONCLUSÃO

Sabe-se que o Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico, a Lei nº 14.026/2020, surgiu com o intuito de proporcionar avanços e ocasionou a atualização da Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico, a Lei nº 11.445/2007, possibilitando a entrada de investimentos privados, além de extinguir os contratos de programa (BRASIL, 2020).

De acordo com dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio de pesquisa realizada em 2017, foi constatado que milhões de brasileiros vivem sem acesso à água, a tratamento e a esgotamento sanitário (IBGE, 2017).

Após diversas pesquisas acerca da regulação do saneamento básico, é possível concluir que o principal objetivo da regulação é atingir a eficiência dos serviços. Contudo, é necessário que os reguladores recebam a capacitação, tenham independência, com mandatos fixos para seus dirigentes, e estejam submetidos a mecanismos de controle social.

A partir da análise do novo marco regulatório, observa-se que a norma objetiva enfrentar problemas estruturais dos serviços de saneamento básico, que apresentam baixos índices de tratamento e de coleta de esgoto, investimentos insuficientes e não possuem um padrão normativo para regulação.

Grandes discussões foram travadas em torno do saneamento básico e da sua titularidade, com esse tema já tendo sido objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842, na qual foi firmado o entendimento de que a competência para os serviços públicos de saneamento básico pertence aos municípios, salvo situações de interesse comum que ocasionem compartilhamento de atribuições em regiões metropolitanas, em aglomerações urbanas ou em microrregiões, como consta no art. 25, §3º, da Constituição Federal.

Dessa forma, necessário se faz pontuar o contexto histórico do saneamento básico e do novo marco regulatório, para que seja possível compreender de forma mais ampla os temas acima descritos e a regulação do saneamento básico. Superados alguns pontos iniciais e adentrando no objetivo principal da pesquisa, que é a regulação por exposição do saneamento

básico, a *sunshine regulation*, e feita a análise da experiência da Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (Arsae/MG), buscou-se responder alguns problemas e pesquisa, quais sejam: a *sunshine regulation* pode ser uma das metodologias mais acertadas para a regulação do saneamento básico no Brasil? Qual o resultado da experiência regulatória dos serviços públicos de saneamento básico da Arsae/MG com a adoção da *sunshine* para regulação do setor?

Diante da complexidade do tema, o trabalho foi dividido em três capítulos. O primeiro trouxe aspectos históricos do saneamento básico, discussões acerca da titularidade, do planejamento e da organização da prestação dos serviços e o conceito de saneamento básico, trazido pela Lei nº 14.026/2020, de regulação e da *sunshine regulation*.

No segundo capítulo, explicou-se a regulação por exposição do saneamento básico abordada pelo novo marco regulatório, o posicionamento da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, a incorporação, ainda que parcial, dos pressupostos da *sunshine* pela autarquia especial nacional, a criação e a edição das normas de referência e de indicadores pela ANA, a utilização do *benchmarking* aliado à *sunshine* como meio de estabelecer a comparação de indicadores em modelos regulatórios e potencializar a regulação, as novas competências da ANA para regulação do setor e a obrigatoriedade da observância das normas de referência para acessar os recursos públicos federais.

A partir disso, buscou-se compreender em que medida a ANA tem adotado os requisitos internacionais da *sunshine* em sua agenda regulatória, como no Eixo Temático nº 5, na primeira e na segunda tomadas de subsídios, nas audiências públicas, nas reuniões deliberativas da diretoria da agência e na construção da Norma de Indicadores nº 001/2022, que teve seu prazo prorrogado até 19 de março de 2022. Nos documentos acima descritos, percebeu-se que a agência demonstra que adotará, ao menos parcialmente, a *sunshine* para regulação nacional do saneamento básico.

O terceiro e último capítulo é dividido em um estudo sobre a Agência Reguladora de Serviços Públicos de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais, os resultados obtidos a partir da adoção da *sunshine* e a junção com outras metodologias para alcançar melhores resultados, traçando um comparativo entre as agências que fazem uso da *sunshine*, no sentido de mostrar as similaridades e as diferenças. Esse último ponto merece especial atenção, pois o objetivo do estudo das demais agências reguladoras é fundamentar de forma técnica e empírica a resposta do problema da pesquisa, por meio da análise dos dados e dos resultados fornecidos pelos representantes dos reguladores entrevistados.

Ao longo da pesquisa, observou-se em um primeiro momento algumas dificuldades para implantação da *sunshine* a nível nacional, pois trata-se de metodologia que exige a adoção de pressupostos rígidos, com avaliações de desempenho, metas e indicadores, além da publicação dos resultados obtidos pelos meios de comunicação, pelos sítios das agências (artigo 4º - B, da Lei nº 14.026/2020), por jornais, revistas e mídia sociais. Tudo isso traz dificuldades práticas, sendo necessário compatibilizar instrumentos para planejamento dos prazos dispostos no novo marco regulatório e das demais agências infranacionais.

Nesse sentido, depreende-se que a *sunshine regulation* se mostra uma das metodologias mais eficientes para a realização da regulação do saneamento básico no contexto brasileiro, que é complexo, com grande número de prestadores, reguladores e áreas completamente diferentes. Um cenário que demanda metodologia regulatória também complexa, que possibilite o alcance das metas e de indicadores previstos na Lei n.º 14.026/2020, proporcionando a melhoria do desempenho dos prestadores, a boa prestação de serviços, a competitividade e a publicização dos dados nos sites dos reguladores, nas redes sociais e em demais meios que possibilitem o acesso à informação pelos usuários, conforme disciplina o inciso X do artigo 23 da Lei Federal n.º 11.445/2007, alterado pelo Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico.

No que é pertinente à resposta da segunda parte do problema – se os resultados do uso da *sunshine* pela Arsae/MG são positivos –, conclui-se que, diante das pesquisas realizadas e da avaliação dos resultados, é nítida a crescente melhora nos serviços públicos de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto sanitário após a adoção da metodologia em 2015. Portanto, não restam dúvidas de que a resposta é positiva.

O uso da *sunshine* pela agência mineira apresenta resultados excelentes e deve servir de modelo para outras agências reguladoras. Por todos os aspectos levantados na pesquisa, por meio da análise dos resultados publicados pela Arsae/MG entre os anos de 2018 e 2019, buscou-se fazer uma análise do uso da *sunshine* pela agência mineira, que, desde a sua adoção em 2015, tem demonstrado resultados positivos, comprovando-se ser um dos métodos mais adequados para a realização da regulação dos serviços públicos de saneamento básico.

Dessa forma, é oportuno destacar que os resultados do presente trabalho podem contribuir com as discussões sobre a adoção da *sunshine* para regulação do saneamento básico. No entanto, destaca-se a importância de aliar a *sunshine* ao *benchmarking* e, assim, proporcionar um modelo regulatório eficiente, transparente e que ofereça segurança jurídica para o setor.

REFERÊNCIAS

ABAR. **Panorama ACERTAR 2/2020**: Nível de implementação nas agências infracionais. Disponível em: <http://www.acertarbrasil.com/wp-content/uploads/2021/04/Panorama-ACERTAR.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2022.

ACERTAR. **Manual de Melhores Práticas de Gestão da Informação sobre Saneamento**. 2019. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/downloads/publicacoes-acertar/acertar/Acertar-Manual-de-Melhores-Praticas-da-Gestao-da-Informacao.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2022.

AGÊNCIA SENADO. **Brasil tem 48% da população sem coleta de esgoto, diz Instituto Trata Brasil**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/09/25/brasil-tem-48-da-populacao-sem-coleta-de-esgoto-diz-instituto-trata-brasil>. Acesso em: 10 out. 2019.

AGÊNCIA SENADO. **Senado aprova novo marco legal do saneamento básico**. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/06/24/senado-aprova-novo-marco-legal-do-saneamento-basico>. Acesso em: 20 mar. 2022.

ALEGRE, Helena *et al.* **Performance Indicators for Water Supply Services**. Manual Of Best Practice. Londres: IWA Publishing, 2006.

ALVES JUNIOR, Luís Carlos Martins; FERREIRA, Christianne Dias. A Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico e os novos marcos normativos da Lei nº 14.026/2020. *In: JusBrasil*. Disponível: <https://jus.com.br/artigos/87464/a-agencia-nacional-de-aguas-e-saneamento-basico-e-os-novos-marcos-normativos-da-lei-n-14-026-2020/2>. Acesso em: 20 mar. 2022.

ANA. **ANA aprova norma de referência para universalização dos serviços de água e esgoto**. 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/noticias-e-eventos/noticias/ana-aprova-norma-de-referencia-para-universalizacao-dos-servicos-de-agua-e-esgoto>. Acesso em: 20 mar. 2022.

ANA. **Audiência Pública não Presencial nº 03/2020**. Relatório nº 1/2021/GT Saneamento das Análises de Contribuições. Documento nº 02500.003395/2021/20. Processo nº 02501.007698/2019.

ANA. **Consulta Pública nº 001/2022**. Disponível em: <https://participacao-social.ana.gov.br/Consulta/108>. Acesso em: 10 mar. 2022.

ANA. **Relatório de Análise de Impacto Regulatório**. Disponível em: https://www.gov.br/ana/pt-br/aceso-a-informacao/governanca-regulatoria/analise-de-impacto-regulatorio-air/copy_of_AIRRes.ANA79.2021NRManejoResiduosSlidos.pdf. Acesso em: 10 out. 2019.

ANA. **Resolução nº 105, de 18 de outubro de 2021**. 2021b. Aprova revisão extraordinária do Eixo Temático 1 - Regulação de usos e operação de reservatórios e do Eixo Temático 5 - Normas de Referência para o Saneamento da Agenda Regulatória da ANA 2020/2021. Disponível em: https://arquivos.ana.gov.br/_viewpdf/web/?file=https://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2021/0

105-2021_Ato_Normativo_18102021_20211020085344.pdf?09:35:59. Acesso em: 15 fev. 2022.

ARAÚJO, Clésio Gomes de. **Benchmarking de Eficiência Técnica no Setor de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário Brasileiro**. Universidade de Brasília. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.ppgcont.unb.br/images/Dissertacoes/Dissert_mest_042_Clesio-Gomes-de-Araujo.pdf. Acesso em: 9 fev. 2022.

ARCE. **Arce apresenta resultados da Regulação Sunshine**. 2020. Procuradoria-Geral do Estado. Governo do Ceará. Disponível em: <https://www.arce.ce.gov.br/2020/10/08/arce-apresenta-resultados-da-regulacao-sunshine/>. Acesso em: 9 fev. 2022.

ARCE. **Nota técnica NTEC/CSB/0007/2015**. Disponível em: https://www.arce.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/53/2016/03/rt_csb_0002_2015_impacto_regulatorio_res_continuidade.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

ARCE. **Resolução nº 167, de 5 de abril 2013**. Dispõe sobre procedimentos de prestação de informações periódicas e eventuais, institui o sistema de avaliação de desempenho dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.arce.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/53/2013/04/resoluo167.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2022.

ARCE. **Resolução nº 222, de 31 de maio de 2017**. Dispõe sobre procedimentos de prestação de informações periódicas e eventuais, institui o sistema de avaliação de desempenho dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.arce.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/53/2017/06/resolucao-222-de-31-05-2017.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2022.

ARSAE. **Coordenadoria Técnica de Regulação e Fiscalização Econômico-Financeira ARSAE/MG**. 3 de abril de 2017. Disponível em: http://www.arsae.mg.gov.br/images/documentos/audiencia_publica/13/NTCRFEF_46_2016_COE_Copasa.pdf. Acesso em: 9 fev. 2022.

ARSAE. **Nota Técnica CRE 14/2021**. Resultado da 2ª Revisão Tarifária Periódica da Companhia de Saneamento de Minas Gerais – Copasa MG. Disponível em: http://www.arsae.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/06/NT_CRE_14_2021_Resultado_RTP_Copasa_PosCP23.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

ARSAE. **Nota Técnica Intergerencial nº 01/2018**. Disponível em: http://www.arsae.mg.gov.br/images/documentos/legislacao/NTI_2018_01_Resolucao_ProSun.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

ARSAE. **Projeto Sunshine**. Apresentação. Avaliação dos Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário dos Municípios Regulados. Disponível: <https://drive.google.com/file/d/1iCgregfq3HiwidJ0xypcSLIWMw9Eieu2/view>. Acesso em: 15 fev. 2022.

ARSAE. **Resolução ARSAE/MG nº 108, de 06 de abril de 2018.** Dispõe sobre a metodologia de avaliação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário de prestadores de serviços regulados pela Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE/MG) por meio de indicadores no âmbito do Projeto Sunshine (ProSun): Regulação por Exposição. Disponível em:

http://www.arsae.mg.gov.br/images/documentos/legislacao/2017/Resolucao_ProSun_2018_04_06_PDF.PDF. Acesso em: 15 fev. 2022.

ARSAE/MG. **Nota Técnica CRFEF 46/2017.** Custos Operacionais Eficientes – Metodologia para a Revisão Tarifária Periódica da Companhia de Saneamento de Minas Gerais/COPASA. Belo Horizonte: ARSAE, 2017. Disponível em:

http://www.arsae.mg.gov.br/images/documentos/audiencia_publica/13/NTCRFEF_46_2016_COE_Copasa.pdf. Acesso em: 15 fev. 2022.

ARSAE/MG. **Relatório Técnico GIE nº 13/2020.** Projeto Sunshine (ProSun). Avaliação dos Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário dos Municípios Regulados. Ano base 2018. 2020. Disponível em:

<https://drive.google.com/file/d/19jtrqcfrWKtHWGM2mDuifceMAHj0EAZb/view>. Acesso em: 14 mar. 2021.

ARSESP. **Deliberação ARSESP nº 031/2008, de 01 de dezembro de 2008.** Disponível em: <http://www.arsesp.sp.gov.br/LegislacaoArquivos/ldl0312008-I.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

ARSESP. **Deliberação ARSESP nº 1.138, de 04 de março de 2021.** 2021a. Disponível em: <http://www.arsesp.sp.gov.br/LegislacaoArquivos/ldl11382021.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

ARSESP. **Nota Técnica Final.** Justificativa para Deliberação: Metodologia para implantação da Regulação por Exposição (Regulação Sunshine) no âmbito dos serviços de saneamento básico regulados pela ARSESP. Processo ARSESP. ADM – 0265-2020. 2021b. Disponível em: <http://www.arsesp.sp.gov.br/ConsultasPublicasBiblioteca/NTS-0005-2021.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.

BATISTA, Gabriel; COSTA, Samuel Alves Barbi; GAMA, Jessica Rocha. **Panorama ACERTAR.** 2/2019. Nível de Implementação nas Agências Infrancionais. Disponível em: <http://www.acertarbrasil.com/wp-content/uploads/2020/10/Panorama-ACERTAR-2-2019-1-min.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2022.

BERG, Sanford. **Avaliação de desempenho:** a regulação econômica e da qualidade de serviço. Fortaleza: ARCE Workshop, 2011. Disponível em: <https://www.arce.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/53/2012/10/avaliacao-de-desempenho-a-regulacao-economica-e-da-qualidade-de-servicio.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2022.

BERG, Sanford. Conflict Resolution: benchmarking water utility performance. *In: Public Administration and Development.* 2007. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/72752477/0641_Berg_Conflict_Resolution_Benchmarking-libre.pdf?1634357284=&response-content-disposition=attachment%3B+filename%3DConflict_resolution_benchmarking_water_u.pdf&Expires=1647350207&Signature=TaJ8JgVjHcRVG8oKhW6c4puBTvdM0GA7OQ-so-EGafriFAIJAPII9Rlfc21A2IFSuN318QQA0y2FCgU-

5qUOAgpQ~FCsheKPYLwGtYFxpKcZg8qb7LalKNtS7sd5NNTPpFuP3PtziSH4E9DDg4pvOL6Nh52fLwgeJw7MI6XdRhRZaivonQuMEKSDBkykVWB70DSQV~c7FRhS-0b711y3aL5NBKu3emo7KI3nVjW-JqNsQUr1Ej4enbcTaAY8kFPjRxPjWR5vCe8kHhbx63Ppfa7gjiCQRaZ0dLmUWOMcygJFa c4~tmkxj04b7ysdyBhvp0KGC2OyzoRgy-7QH78C5A__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA. Acesso em: 4 mar. 2020.

BERG, Sanford. **Water utility benchmarking: measurement, methodologies and performance incentives.** 2010. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=VoM2rFy7jbIC&oi=fnd&pg=PR1&dq=Water+utility+benchmarking:+measurement,+methodologies+and+performance+incentives&ots=q7FPBmq5g&sig=ao4f7tQjTGP4LVx8DEQGIN-d0QM#v=onepage&q=Water%20utility%20benchmarking%3A%20measurement%2C%20methodologies%20and%20performance%20incentives&f=false>. Acesso em: 3 fev. 2022.

BERG, Sanford; TSCHIRHAR, John. **In an industry where an aging network and generation capacity constraints lead to poor service delivery, to what extent should consumers contribute towards capital expansion?** 2009. Disponível em: <https://regulationbodyofknowledge.org/faq/social-pricing-and-rural-issues/in-an-industry-where-an-aging-network-and-generation-capacity-constraints-lead-to-poor-service-delivery-to-what-extent-should-consumers-contribute-towards-capital-expansion/>. Acesso em: 12 dez. 2021.

BERNARDES, Sérgio Henrique Carreiro. **Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo.** Gerente de Regulação Técnica de Saneamento. Entrevista realizada via Google Meet em: 15 fev. 2022.

BRASIL. **Agência reguladora de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário do estado de Minas Gerais.** 2019. Disponível em: <http://www.arsae.mg.gov.br/2019/10/17/fundacao-getulio-vargas-premia-projeto-sunshine-desenvolvido-pela-arsae/>. Acesso em: 29 nov. 2021.

BRASIL. **Associação Brasileira de Agências de Regulação.** 2021. Disponível em: <https://abar.org.br/mdocs-posts/a-regulacao-de-infraestruturas-no-brasil/>. Acesso em: 31 nov. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm. Acesso em: 2 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.** Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm. Acesso em: 2 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 14.026/2020, de 15 de julho de 2020.** 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm. Acesso em: 2 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm. Acesso em: 2 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000.** Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19984.htm. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. **Portaria nº 719, de 12 de dezembro de 2018.** Institui metodologia para auditoria e certificação de informações do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), relacionada aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/54974330/do1-2018-12-13-portaria-n-719-de-12-de-dezembro-de-2018-54974050. Acesso em: 2 jul. 2020.

BRASIL. **Resolução ANA nº 64, de 1 de março de 2021.** Disponível em: https://arquivos.ana.gov.br/_viewpdf/web/?file=https://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2021/0064-2021_Ato_Normativo_01032021_20210304083018.pdf?10:48:17. Acesso em: 15 fev. 2022.

CETRULO, Tiago Balieiro *et al.* **Indicadores para Regulação do Saneamento em Áreas de Pobreza: Estrutura e Aplicação em Cubatão-SP, Brasil.** Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/jftHY9XZt47d6PcZStxsJzN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 10 fev. 2020.

COSTA, Samuel Alves Barbi. **Agência reguladora de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário do estado de Minas Gerais.** Gerente de Informações Econômicas. Entrevista realizada via Google Meet em: 28 jun.2021.

COSTA, Samuel Alves Barbi; BERNARDES, Sergio Henrique Carreiro. Regulação por Exposição e as Normas de Indicadores da ANA: O que nos ensinam as experiências nacionais? *In:* OLIVEIRA, Carlos Roberto; VILARINHO, Cíntia Maria Ribeiro (org). **A regulação de infraestruturas no Brasil.** São Paulo: ABAR, KPMG, 2021.

COSTA, Samuel Alves Barbi; GAMA, Jessica Rocha; FERREIRA, Rita Cavaleiro de. Metodologia Acertar: Uma abordagem crível para melhorar a confiança das informações e indicadores de desempenho do setor de saneamento no Brasil. *In:* **Coletânea Regulação Saneamento Básico 2019.** Brasília: ABAR, 2019. Disponível em: <http://abar.org.br/?mdocs-file=57027>. Acesso em: 9 fev. 2022.

CPB. **Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.** Yardstick competition: Theory, design, and practice. Working paper, 2000. Disponível em:

<https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/yardstick-competition-theory-design-and-practice.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2022.

DECISÕES DA ANA. **Consulta Pública nº 001/2022**. Norma de Indicadores ANA. Disponível em: <https://participacao-social.ana.gov.br/Consulta/108>. Acesso em: 9 fev. 2022.

DEL POZZO, Augusto; ZOCKUN, Maurício. **O Novo Marco Regulatório Do Saneamento Básico**. As Competências Normativas da Agência Nacional das águas e Saneamento Básico (ANA) em Razão do Advento da Lei Federal 14.026/20. Modificativa do “Marco Legal” do Saneamento. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

DIEIMES, Misael. **Agência reguladora de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário do estado de Minas Gerais**. Gerente de Informações Operacionais. Entrevista realizada via Google Meet em: 14 fev. 2022.

ERSAR PORTUGAL. Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos. **Qualidade dos Serviços**. Disponível em: <https://www.ersar.pt/pt/consumidor/qualidade-dos-servicos>. Acesso em: 3 fev. 2022.

FEITOSA, Andréia Costa. **As grandes mudanças legislativas e políticas ocasionadas com a sanção do novo marco regulatório do saneamento básico (Lei nº 14.026/2020)**. 2021. Disponível em: <https://www.cadaminuto.com.br/noticia/2021/05/11/as-grandes-mudancas-legislativas-e-politicas-ocasionadas-com-a-sancao-do-novo-marco-regulatorio-do-saneamento-basico-lei-n-14-026-2020>. Acesso em: 2 nov. 2021.

FEITOSA, Andréia Costa. **Os “super poderes” conferidos a ANA e os desafios após a sanção do Novo Marco Legal do Saneamento Básico**. Maceió, Alagoas, 2020. Disponível em: <https://www.cadaminuto.com.br/noticia/2020/12/21/os-super-poderes-conferidos-a-ana-e-os-desafios-apos-a-sancao-do-novo-marco-legal-do-saneamento-basico>. Acesso em: 4 dez. 2021.

FOGARTY, Timothy. **Riding the Iron Horse into the Future of Regulation: The Contribution of**. 2019. Disponível em: <https://www.walshmedicalmedia.com/open-access/riding-the-iron-horse-into-the-future-of-regulation-the-contribution-of-charles-francis-adams-jr.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2022.

FRANCIS, John. **The Politics Of Regulation: A Comparative Perspective**, Blackwell. Cambridge, 1993.

GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro. **Regulação e Universalização dos Serviços de Água e Esgoto: Estudo do Nordeste Brasileiro**. Universidade de São Paulo. São Paulo. 2012. Disponível em: <https://www.arce.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/53/2012/10/regulao-e-universalizacao-dos-servios-de-gua-e-esgoto-estudo-do-nordeste-brasileiro.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2022.

GAMA, Jessica Rocha; COSTA, Samuel Alves Barbi. **Associação Brasileira de Agências Reguladoras (ABAR)**. Panorama ACERTAR 2/2020. Nível de implementação nas agências infracionais. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.acertarbrasil.com/wp-content/uploads/2021/04/Panorama-ACERTAR.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2022.

GAMA, Jessica Rocha; FERREIRA, Rita Cavaleiro de; COSTA, Samuel Alves Barbi. **Coletânea Regulação do Saneamento Básico 2019**. Brasília: ABAR, 2019.

IBGE. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico**. Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário. 2017. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101734.pdf>. Acesso em: 20 set. 2020.

LUCAS, Eugênio Pereira. **Regulação: Questões Conceptuais e Terminológicas**. XXXI Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro/RJ. 22 a 26 de setembro de 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-A2369.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2022.

MARQUES, Rui Cunha. **A regulação dos serviços de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais**. Uma perspectiva internacional. Portugal: Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, 2011. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/conteudo-de-regulacao/regulacao/documentos/biblioteca-nacional/2011/a-regulacao-dos-servicos-de-abastecimento-de-agua-e-de-saneamento-de-aguas-residuais-2013-uma-perspectiva-internacional-1.pdf/@download/file/a-regulacao-dos-servicos-de-abastecimento-de-agua.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2022.

MARQUES, Rui Cunha. **Regulação Sunshine**: Um passo em frente na regulação do setor de saneamento. Fortaleza: ARCE. 19 ago. 2011. 43 slides, colorido. Disponível em: <https://www.arce.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/53/2013/12/regulao-sunshine-um-passo-em-frente-na-regulao-do-setor-de-saneamento.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2022.

MARQUES, Rui Cunha; SIMÕES, Pedro; PIRES, João Simão. **Regulação do serviço de resíduos sólidos em Portugal**. Volume 18, nº 2. 2008. Disponível: <https://www.scielo.br/j/esa/a/zN68pR7JptPb8dJYCY9z9DS/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2022.

MARQUES, Rui Cunha. **Velocidade da construção das diretrizes e prazo para implantação das Normas de Referência pelas agências**. Brasília: Associação Brasileira das Agências de Regulação, 2020.

MARTINS, Leandro. Brasil tem 35 milhões de pessoas sem acesso à água potável. *In*: **Radioagência Nacional**. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/saude/audio/2021-03/saneamento-basico>. Acesso em: 4 set. 2021.

MEDEIROS, Rodrigo Vieira. **A Face Repressiva do Estado Regulador**: Contributo para o enquadramento jurídico da Declaração de Inidoneidade no ordenamento jurídico brasileiro. Coimbra, 2012. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/28772>. Acesso em: 10 fev. 2022.

MINAS GERAIS. **Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE/MG)**. RT GIE nº 13/2020: Avaliação dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário dos Municípios Regulados. Projeto Sunshine (ProSun). 30 Abril 2020. Power Point. 52 slides, colorido. Disponível em: https://regulacaoemnumeros-diretorio.fgv.br/sites/regulacaoemnumeros-diretorio.fgv.br/files/projeto_sunshine_20190913_-_samuel_barbi_0.pdf. Acesso em: 8 mar. 2022.

MINAS GERAIS. **Resolução ARSAE/MG nº 133, de 9 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre o procedimento de fiscalização e a aplicação de sanções aos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário regulados pela Agência Reguladora de Serviços e Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE/MG). Disponível em: <http://www.arsae.mg.gov.br/2019/12/09/resolucao-133-2019/>. Acesso em: 10 fev. 2022.

NUNES, Miguel Nuno Ramos. **Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos de Portugal**. Diretor do Departamento de Gestão Direta da Entidade. Entrevista presencial realizada na sede da Agência Reguladora em: 22 dez. 2021.

OLIVEIRA, Carlos Roberto. **Novo marco regulatório para o saneamento básico: estratégias para definição, capacitação e acompanhamento das normas de referência emitidas pela Agência Nacional de Saneamento Básico – ANA**. Brasília. 2021. Disponível em: <https://abar.org.br/?mdocs-file=83848>. Acesso em: 8 mar. 2022.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá – ARES PCJ**. Parecer. São Paulo. 2016. Disponível em: http://www.arespcj.com.br/arquivos/30549_Parecer_Juridico_-_Vers%C3%A3o_Final.pdf. Acesso em: 8 jul. 2020.

ONU. **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 06: Água potável e saneamento**. 2020. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/tema/ods6/>. Acesso em: 5 jul. 2020.

OPAS BRASIL. **OMS atualiza dados sobre saneamento e água potável**. 2013. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=3221:oms-atualiza-dados-sobre-saneamento-e-agua-potavel&Itemid=839. Acesso em: 14 abr. 2021.

PINHEIRO, Guilherme Pereira. **Aspectos da Renovação do espectro de Radiofrequências**. Câmara dos Deputados. Brasília. 2018. Disponível em: <https://www.eventos.momentoeditorial.com.br/wp-content/uploads/2018/01/Guilherme-Pereira-Pinheiro.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

PROSUN. **Regulação por Exposição**. Indicadores. 2022. Disponível em: <https://sites.google.com/view/prosun/indicadores?authuser=0>. Acesso em: 3 fev. 2022.

RASERA, Denise; MENDES, Tássia Gaspar; CETRULO, Tiago Balieiro *et al.* **Indicadores para Regulação em Áreas de Pobreza: Estrutura e Aplicação em Cubatão-SP, Brasil**. São Paulo, 2017. p. 63-86.

ROCHA, Aristides Almeida. **Histórias do Saneamento**. São Paulo: Edgar Blucher, 2020.

SEFAZ ALAGOAS. **Alagoas e BNDS lançam edital do leilão da concessão dos serviços de água e esgoto**. 2020. Disponível em: <http://www.sefaz.al.gov.br/noticia/item/2627-alagoas-e-bndes-lancam-edital-do-leilao-da-concessao-dos-servicos-de-agua-e-esgoto>. Acesso em: 8 jul. 2020.

SENADO FEDERAL. **Relatório e voto do Senador Tasso Jereissati**. Marco Legal do Saneamento Básico. Lei nº 14.026/2020. 2020c. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg->

getter/documento?dm=8122700&ts=1616445852443&disposition=inline. Acesso em: 30 jul. 2020.

SENADO NOTÍCIAS. **Marco Legal do Saneamento Básico deve ser votado na próxima semana.** 2020b. Relatório e voto no Projeto de Lei nº 4.162/2019. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/06/18/marco-legal-do-saneamento-deve-ser-votado-na-proxima-semana>. Acesso em: 9 jul. 2020.

SENADO NOTÍCIAS. **Senado aprova novo marco legal do saneamento básico.** 2020a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/06/24/senado-aprova-novo-marco-legal-do-saneamento-basico>. Acesso em: 9 jul. 2020.

SENADO. **Projeto de Lei nº 4.162/2019.** Relator Senador Tasso Jereissati. 2019a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8122700&ts=1616445852443&disposition=inline>. Acesso em: 20 mar. 2022.

SNIS. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento.** 2020. Disponível em: http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2020/DIAGNOSTICO_TEMATICO_GESTAO_ADMINISTRATIVA_FINANCEIRA_AE_SNIS_2022.pdf. Acesso em: 20 mar. 2022.

SILVA, Alexandre Caetano da. **Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará.** Material encaminhado via e-mail em: 14 mai. 2021.

STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842.** 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em: 2 jan. 2019.

STF. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 863.** 2021. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1240880091/medida-cautelar-na-arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-863-al-0057149-3020211000000/inteiro-teor-1240880094>. Acesso em: 13 fev. 2021.

STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6942.** 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6228947>. Acesso em: 14 de fev. 2021.

UNICEF. **Strategy for water, Sanitation and hygiene 2016-2030.** New York: Programme Division Unicef, 2016. Disponível em: <https://www.unicef.org/media/91266/file/UNICEF-Strategy-for-WASH-2016-2030.pdf>. Acesso em: 5 jul 2020.

WIMMER, Miriam; PIERANTI, Octávio Penna; ARANHA, Márcio Iorio. O paradoxo da internet regulada: a desregulação dos serviços de valor adicionado no Brasil. *In: Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información e Comunicación.* Brasília, 2020. Disponível em: https://www.academia.edu/50678898/O_paradoxo_da_internet_regulada_a_desregula%C3%A7%C3%A3o_dos_servi%C3%A7os_de_valor_adicionado_no_Brasil. Acesso em: 12 mar. 2022.

WITTE, Kristof de; SAAL, David. **Is a Little Sunshine all We Need?** On the Impact of Sunshine Regulation on Profits, Productivity and Prices in the Dutch Drinking Water Sector. SSRN, 2008. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1290919. Acesso em: 3 fev. 2022.

ANEXO I



RESOLUÇÃO ANA Nº 105, DE 18 DE OUTUBRO DE 2021 Documento nº 02500.048036/2021-00

Aprova revisão extraordinária do Eixo Temático 1 – Regulação de usos e operação de reservatórios e do Eixo Temático 5 - Normas de Referência para o Saneamento da Agenda Regulatória da ANA 2020/2021.

A DIRETORA-PRESIDENTE DA AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO- ANA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 135, inciso III, da Resolução ANA nº 104, de 8 de outubro de 2021, que aprovou o Regimento Interno da ANA, torna público que a DIRETORIA COLEGIADA, em sua 853ª Reunião Administrativa Ordinária, realizada em 04 de outubro de 2021, considerando o disposto no art. 13, da lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, no art. 21, da lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019 e o que consta no Processo nº 02501.007698/2019-97, resolveu:

Art. 1º Aprovar a revisão extraordinária do Eixo Temático 1 – Regulação de usos e operação de reservatórios e do Eixo Temático 5 - Normas de Referência para o Saneamento da Agenda Regulatória da ANA 2020/2021, na forma do anexo.

Art. 2º Os temas inseridos no Eixo Temático 1 – Regulação de usos e operação de reservatórios visam atender ao dispositivo legal previsto no Art. 28 da Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021, e estão planejados para 2023.

Art. 3º Os temas que compõem o Eixo Temático 5 – Normas de Referência de Saneamento foram planejados para o horizonte 2021/2022, após a realização da Consulta Pública nº 3/2020 com a contribuição das partes interessadas, e atualizados para o horizonte 2021/2022/2023.

Art. 4º Fica revogada a Resolução ANA nº 64, de 1º de março de 2021.

Art. 5º Esta Resolução entra em vigor no dia 1º de novembro de 2021.

CHRISTIANNE DIAS FERREIRA



Documento assinado digitalmente por: CHRISTIANNE DIAS FERREIRA

A autenticidade deste documento 02500.048036/2021 pode ser verificada no site <http://verificacao.ana.gov.br/verificacao.aspx> informando o código verificador: 16FF5E0E.

AGENDA REGULATÓRIA 2020/2021/2022*/2023*		
EIXO TEMÁTICO	TEMA	PREVISÃO DE EDIÇÃO DA NORMA
1 - Regulação de usos e operação de reservatórios	Atualização dos normativos relativos a outorga de uso de recursos hídricos.	01/2021
	Definição de regras de uso da água em sistemas hídricos locais (5 SHL).	01/2021
	Definição das condições de operação de sistemas hídricos prioritários.	02/2021
	Estabelecimento de condições de operação para os reservatórios de regularização situados no rio Grande.*	02/2023
	Estabelecimento de condições de operação para os reservatórios de regularização situados no rio Paranaíba.*	02/2023
2 - Segurança de barragens	Alteração dos normativos relacionados à Segurança de Barragens.	01/2021
3 - Regulação de serviços	Estrutura tarifária e procedimentos para reajuste e revisão da tarifa do PISF.	01/2021
	Atualização dos procedimentos de Regulação do PISF.	02/2021
4 - Fiscalização	Procedimentos de fiscalização de usos e de segurança de barragens (Revisão da Resolução nº 662/2010).	02/2021
	Regulamentação de monitoramento de usuários de recursos hídricos, por meio de Declaração Anual de Usos de Recursos Hídricos – DAURH.	02/2021
	Regulamentação dos casos de suspensão de outorga (art. 15 da lei 9433/1997).	01/2021
	Fiscalização do PISF e outros sistemas adutores.	02/2021
5 - Normas de Referência para o Saneamento	Procedimentos para a elaboração de normas.	02/2021
	Conteúdo mínimo de aditivos aos contratos para água e esgoto para atendimento ao art. 11B da Lei 1.445/2007.	02/2021
	Procedimento transitório de monitoramento das normas.*	01/2022
	Padrões e indicadores de qualidade e eficiência e avaliação da eficiência e eficácia para água e esgoto.*	01/2022
	Diretrizes para definição do modelo de regulação para água e esgoto.*	01/2022
	Indenização de ativos para água e esgoto.*	01/2022
	Diretrizes para metas progressivas de cobertura para água e esgoto e sistema de avaliação.*	02/2022
	Modelo organizacional das agências reguladoras infranacionais, transparência e accountability.*	02/2022
	Matriz de riscos de contratos para água e esgoto.*	02/2022
	Procedimentos para mediação e arbitragem.*	02/2022
	Condições gerais de prestação dos serviços de resíduos sólidos urbanos.*	02/2022

AGENDA REGULATÓRIA 2020/2021/2022*/2023*



RESOLUÇÃO 105/ANA, DE 18 DE OUTUBRO DE 2021

2

Documento assinado digitalmente por: CHRISTIANNE DIAS FERREIRA

A autenticidade deste documento 02500.048036/2021 pode ser verificada no site <http://verificacao.ana.gov.br/verificacao.aspx> informando o código verificador: 16FF5E0E.

EIXO TEMÁTICO	TEMA	PREVISÃO DE EDIÇÃO DA NORMA
5 - Normas de Referência para o Saneamento	Critérios para a contabilidade regulatória privada para os serviços de água e esgoto.*	01/2023
	Estrutura tarifária para água e esgoto.*	01/2023
	Padronização dos contratos de concessão para água e esgoto.*	02/2023
	Diretrizes para definição de modelo de regulação de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.*	02/2023
	Padrões e indicadores de qualidade e eficiência e avaliação da eficiência e eficácia para resíduos sólidos urbanos.*	02/2023
	Procedimentos para comprovação da adoção das normas de referência.*	02/2023
	Reajuste tarifário para água e esgoto.*	02/2023
6 - Monitoramento	Condições gerais prestação dos serviços, atendimento ao público e medição, faturamento e cobrança, dos serviços de água e esgoto.*	02/2023
	Revisão da Resolução Conjunta ANA/ANEEL n° 3/2010.	01/2021
7 - Planejamento e Informação	Padronização dos procedimentos de operação da Rede Hidrometeorológica Nacional (RHN).	01/2021
	Zoneamento da Região Hidrográfica do Paraguai para fins de implantação de aproveitamentos hidrelétricos.	02/2021
	Regulamentação da base de dados para o estabelecimento do balanço hídrico de referência.	02/2021
8 - Implementação da PNRH	Regulamentar as séries de usos consuntivos da água.	01/2021
	Financiamentos reembolsáveis com os valores arrecadados com a cobrança.	02/2021
	Aprimoramento dos processos e do modelo de governança das Entidades Delegatárias.	02/2021
	Procedimentos para a delegação da cobrança de recursos hídricos para as entidades delegatárias.	02/2021



RESOLUÇÃO 105/ANA, DE 18 DE OUTUBRO DE 2021

3

Documento assinado digitalmente por: CHRISTIANNE DIAS FERREIRA

A autenticidade deste documento 02500.048036/2021 pode ser verificada no site <http://verificacao.ana.gov.br/verificacao.aspx> informando o código verificador: 16FF5E0E.

ANEXO II

ENTREVISTAS REALIZADAS

Primeira entrevista.

Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (Arsae/MG) – Entrevista via Google Meet, realizada em 28 junho de 2021. Samuel Alves Barbi Costa, gerente de Informações Econômicas.

1 – Em que medida/de que forma a experiência regulatória com a adoção da *sunshine regulation* tem sido positiva para a Arsae/MG?

Resposta: A experiência regulatória mineira com a utilização da *sunshine* para regulação do saneamento básico foi superpositiva. As melhorias na prestação dos serviços são visíveis, a gestão passou a ser mais eficiente, a agência utiliza o método desde 2015. O uso da *sunshine* expõe os resultados dos indicadores, mostra o prestador que não está realizando um bom serviço e faz com que a pressão social obrigue esse prestador a realizar melhores serviços.

2 – A agência publica todos os dados obtidos nos canais de comunicação públicos?

Resposta: Sim. Todos os anos são publicados dados, relatórios e indicadores no sítio oficial, além da publicação dos resultados dos prestadores de serviços no sítio oficial da agência. A Arsae também utiliza redes sociais, publicações e outros meios para expor os resultados obtidos.

3 – A Arsae/MG incorporou os pressupostos teóricos da *sunshine regulation*?

Resposta: sim, praticamente todos os pressupostos internacionais. O principal, *naming and shaming*, “expor para envergonhar”, foi totalmente incorporado. A agência aplica sanções que vão desde advertência até aplicação de multas, lembrando que a *sunshine* pura não traz a sanção como pressuposto; a essência da *sunshine* é o *naming and shaming*.

4 – Além da *sunshine regulation*, existem outras metodologias para regulação adotadas pela agência?

Resposta: Além da *sunshine*, a agência utiliza outras metodologias, como fiscalização presencial e remota, o ProSun, o Mais Água e Esgoto, o Acertar, o *benchmarking*, dentre outros,

para realizar a regulação dos serviços públicos de saneamento básico no Estado de Minas Gerais.

6 – Considerações finais: indicação de documentos, incluindo fornecimento de relatório, portarias, notas técnicas, manifestações de autoridades colaboradoras, análises de resultados...

Resposta: A *sunshine* tem se mostrado um modelo eficiente e eficaz para realização da regulação do saneamento básico. Mas, no Brasil, só a pressão social não tem surtido efeito, é preciso que sejam utilizados outros meios para evitar a má prestação dos serviços públicos de água e esgoto. A *sunshine* é eficaz porque ela expõe o prestador, daí muitos prestadores têm receio dessa exposição. A agência mineira disponibiliza em seu sítio eletrônico toda agenda regulatória, com as normas de referência e indicadores, consultas e relatórios técnicos de todo o período de uso da metodologia.

7 – Você acredita que a ANA vai adotar a *sunshine* para a realização da regulação do saneamento básico?

Resposta: Pode ser que a agência nacional não adote a *sunshine*; a agência pode fornecer todo instrumental. Mas a regulação *sunshine* pode ficar no nível das agências infranacionais. É necessário fundamentar bem a resposta do problema da sua pesquisa, pode ser que a ANA não consiga publicar a tempo da finalização de seu trabalho.

Segunda entrevista.

Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (Ersar) – PORTUGAL / LISBOA – 22 de dezembro de 2021. MIGUEL NUNES – Diretor do Departamento de Gestão Direta da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, responsável pela coordenação da Análise do Reporte de Contas Reais e previsionais das Entidades Gestoras de Titularidade Municipal em Modelo de Gestão Direta e dos Relatórios de Monitorização do Pensar2020. Questionário prévio.

1 – Em que medida/de que forma a experiência regulatória com a adoção da *sunshine regulation* tem sido positiva para a Ersar?

Resposta: A experiência da agência portuguesa com o uso da *sunshine* para regulação do saneamento básico é positiva. As melhorias na prestação dos serviços são visíveis, a gestão

passou a ser bem mais eficiente, os níveis de prestação de serviços foram melhorados. O *International Water Association* (IWA) tinha realizado um estudo sobre a *sunshine* em 2001, tendo sido o primeiro guia traduzido para o português. E logo passamos a utilizar a metodologia.

2 – Quais referenciais teóricos utilizados pela agência para implantação da *sunshine* na Ersar? Em que ano a agência passou a utilizar a metodologia?

Resposta: O primeiro documento utilizado foi o Guia Técnico de Indicadores de Desempenho para Serviços de Abastecimento de Água do *International Water Association* (IWA). A agência conta com 27 guias técnicos, todos estão disponíveis no sítio oficial da agência. Também são realizadas comparações com outras entidades e doutrina internacional. A agência utiliza a metodologia desde 2004.

3 – A agência publica todos os dados obtidos nos veículos oficiais?

Resposta: Sim, todos os anos são publicados todos os dados, relatórios e indicadores. Existe o Rasarp – Relatório Anual de Serviços de Água e Resíduos Sólidos em Portugal, tendo sido o primeiro publicado em 2002 (Relatório da Qualidade da Água para Consumo Humano).

4 – A Ersar incorporou os pressupostos teóricos da *sunshine regulation*?

Resposta: Sim, praticamente todos os pressupostos internacionais. O principal, *naming and shaming*, “expor para envergonhar”, foi 100% incorporado. A agência ainda não aplica sanções, mas estão nos relatórios as propostas para aprovação política e aplicação das sanções.

5 – Além da *sunshine regulation*, existem outras metodologias para regulação adotadas pela agência?

Resposta: Além da *sunshine*, a agência utiliza o *benchmarking* para realizar a comparação entre as entidades prestadoras de serviços públicos.

6 – Considerações finais: indicação de documentos, incluindo fornecimento de relatório, portarias, notas técnicas, manifestações de autoridades colaboradoras, análises de resultados...

Resposta: A metodologia é eficiente, mas efetivamente é necessário adotar outros meios regulatórios para obter índices satisfatórios. A *sunshine* é eficaz para realizar a regulação mais complexa. Em Portugal isso é muito importante, pois também existem vários prestadores e

dificuldades para realização da regulação. A agência utiliza 27 guias técnicos e diversos relatórios, que são publicados anualmente no sítio oficial da agência reguladora.

Terceira entrevista.

Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (Arsae/MG) – Entrevista via Google Meet, realizada em 14 de fevereiro de 2022. Misael Dieimes, gerente de Regulação Operacional.

1 – Em que medida/de que forma a experiência regulatória com a adoção da *sunshine regulation* tem sido positiva para a Arsae?

Resposta: Desde a adoção da *sunshine* para regulação do saneamento básico, ela tem se mostrado positiva, as melhorias na prestação dos serviços são perceptíveis. A utilização da *sunshine* tem a finalidade de avaliar, dar publicidade, ser uma avaliação mais frequente e expor os resultados positivos e negativos dos indicadores; são 640 municípios fiscalizados.

2 – A agência publica todos os dados obtidos nos canais de comunicação?

Resposta: Sim, as informações são publicadas via sítio oficial, redes sociais e outros meios de comunicação. Os relatórios e os indicadores são publicados, e a gerência de informações também passou a observar e coletar dados de alguns municípios que apresentavam incongruências. A Resolução nº 114/2018 passou a estipular prazo para os prestadores fornecer os dados e assim evitar falhas e incongruências na prestação dessas informações pelos prestadores. A agência, por meio da Resolução nº 133/2019, que foi publicada em 2020 e apresenta sanções, atualmente aplica essas sanções.

3 – A Arsae/MG incorporou os pressupostos teóricos da *sunshine regulation*?

Resposta: Todos os pressupostos internacionais da *sunshine* são utilizados pela Arsae. O principal, *naming and shaming*, foi totalmente incorporado e tem a finalidade de expor o prestador com dados negativos e fazer com que a pressão social o obrigue a melhorar.

4 – Além da *sunshine regulation*, existem outras metodologias para regulação adotadas pela agência?

Resposta: Além da *sunshine*, a agência utiliza outras metodologias, a exemplo da fiscalização presencial e remota, do ProSun, do Mais Água e Esgoto, do Acertar e, por último,

os Panoramas Municipais, para realizar a regulação dos serviços públicos de saneamento básico no Estado de Minas Gerais.

5 – Considerações finais: indicação de documentos, incluindo fornecimento de relatório, portarias, notas técnicas, manifestações de autoridades colaboradoras, análises de resultados...

Resposta: A metodologia *sunshine* mostra-se eficiente. Contudo, é necessário adotar outras metodologias para a realização da regulação do saneamento básico. Quanto mais divulgar as informações fornecidas pelos prestadores, melhor será a prestação dos serviços públicos para a população. A metodologia Acertar divulga as auditorias que estão sendo realizadas para checar a qualidade dessas informações. É preciso certificar as informações prestadas, pois em alguns casos esses dados podem ser alterados. Quando isso ocorre, a informação é divulgada com um asterisco.

Na última publicação dos Panoramas Municipais, toda informação que apresentasse indício de inconsistência foi divulgada com uma observação, para chamar a atenção aos dados. A agência disponibiliza em seu sítio eletrônico toda agenda regulatória, com as normas de referência e indicadores, consultas e relatórios técnicos de todo o período de uso da metodologia. Ainda não surgiu nenhuma metodologia 100% eficiente, portanto é preciso associar as diferentes formas e metodologias para realizar a regulação e potencializar a melhoria dos indicadores.

Acredito que a ANA irá utilizar a *sunshine* para realizar a regulação, pois, na norma de referência de indicadores, a agência traz que, ao se definir os indicadores ou fazer a avaliação, a agência reguladora, antes de estipular as suas metas, tem que considerar as adotadas por outras entidades reguladoras internacionais, seus critérios técnicos, dentre outros. O *benchmarking* também está presente na norma de indicadores, uma vez que a própria ANA tem padrões como A, B, C e D que utiliza para avaliar os prestadores. Então, quando a agência nacional atribuir as notas, ela estará utilizando a *sunshine*, e ao realizar a comparação dos dados fornecidos pelas agências infranacionais, estará realizando o *benchmarking*.

Quarta entrevista.

Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo (Arseps). Sérgio Henrique Carreiro Bernardes, gerente de Regulação Técnica de Saneamento. Entrevista via Google Meet, em 15 fevereiro de 2022.

1 – Em que medida/de que forma a experiência regulatória com a adoção da *sunshine regulation* tem sido positiva para a Arsesp? A partir de que ano a agência passou a adotar a metodologia?

Resposta: A agência não tem nenhum relatório publicado ainda, devido à alta contaminação por Covid-19, o que acabou retardando a publicação do relatório. Mas a *sunshine* foi adotada em 2020, tendo sido realizadas pesquisas com agências internacionais e *benchmarking* com agências infranacionais.

Considera a *sunshine* uma metodologia muito interessante para realização da regulação, pois o prestador precisa seguir os critérios elencados, os indicadores e as metas contidos nas deliberações da agência, ou seja, o prestador terá que atingir os critérios mínimos de metas e de indicadores; caso não atinja, terá seus dados expostos publicamente.

No critério de atendimento, a régua adotada foi a do Plansab. Foram avaliados os municípios do Estado de São Paulo que estão em uma situação muito acima da média e dos Estados do Sul e do Sudeste. Para isso, são utilizados cinco indicadores: atendimento e tratamento de água; atendimento na distribuição de água; atendimento na coleta de esgoto; atendimento de tratamento de esgoto, perdas; e atendimento ao usuário (água, coleta e tratamento).

2 – A agência publica todos os dados obtidos nos canais de comunicação?

Resposta: A agência irá começar a divulgar os dados obtidos por meio das pesquisas realizadas e das informações prestadas pelos prestadores.

3 – A Arsesp incorporou os pressupostos teóricos da *sunshine regulation*?

Resposta: Ainda não é possível afirmar porque não foi divulgado o relatório, mas acredito que sim, pois os resultados obtidos pelo principal prestador do Estado evoluíram. A ideia da *sunshine* na Arsesp é monitorar informações que não eram monitoradas, fortalecendo a transparência e levando um bom atendimento para o consumidor final. Os padrões de referência não são estáticos, de modo que a régua vai subindo com o passar do tempo, isso tudo para fazer com que o prestador e o município continuem se aperfeiçoando, diferentemente do padrão de referência estático estabelecido pela ANA até 2033.

4 – Quais as avaliações utilizadas pela agência?

Resposta: São três avaliações: dinâmica, estática e ranking.

5 – Considerações finais: indicação de documentos, incluindo fornecimento de relatório, portarias, notas técnicas, manifestações de autoridades colaboradoras, análises de resultados...

Resposta: Os resultados obtidos a partir da adoção da metodologia *sunshine* são positivos. A agência adotou critérios altos, uma vez que o nível de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto do estado é diferente da maior parte do Brasil, especialmente, do Norte e do Nordeste. É preciso certificar as informações prestadas, pois em alguns casos esses dados podem ser alterados.

A Arsesp aplica sanções administrativas que estão previstas nos contratos e que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico regulados, nos termos da deliberação Arsesp nº 031/2008.

Pesquisa realizada na Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (Arce/CE).

As informações fornecidas pela Arce/CE foram documentos encaminhados por Marcelo Silva de Almeida, da Coordenação de Saneamento da agência cearense.