

NOTA TÉCNICA – PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DE INDICADORES

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

Problema Regulatório

Inexistência de ato normativo destinado à regulamentação dos indicadores dos serviços regulados.

Objetivo Geral

Estabelecer Metodologia de Avaliação de Desempenho da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem pluvial

Objetivos Específicos

- a) Promover Transparência: garantir acesso claro às informações sobre metas e indicadores dos serviços regulados;
- b) Padronizar Indicadores de Desempenho: padronizar esses indicadores para comparações objetivas;
- c) Melhorar a Qualidade dos Serviços: incentivar a melhoria contínua na prestação dos serviços regulados;

Possíveis Alternativas Regulatórias

Alternativa 1: Adoção de padrões e indicadores de desempenho já estabelecidos.

Alternativa 2: Adaptação, desenvolvimento e implementação de padrões e indicadores de desempenho a partir de práticas bem-sucedidas no contexto nacional e internacional.

Alternativa 3: Desenvolvimento e implementação de padrões e indicadores de desempenho a partir da colaboração de consultores especializados.

Alternativa regulatória sugerida

Alternativa 2: Adaptação, desenvolvimento e implementação de padrões e indicadores de desempenho a partir de práticas bem-sucedidas no contexto nacional e internacional.

Possíveis Impactos da alternativa sugerida

Impactos negativos: Custo de administração e fiscalização (ARESAN); Aumento das demandas internas e externas (ARESAN e DMAE); Custos de conformidade.

Impactos positivos: Maior transparência para os usuários; estímulo a melhoria operacional; maior eficiência dos instrumentos regulatórios; maior disponibilidade de informações para aplicações diversas, como estudos e pesquisas científicas; Aumento do controle social.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO

Os serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto e resíduos sólidos, e drenagem urbana é um direito constitucionalmente garantido, que exige investimentos significativos em infraestrutura, operação e conhecimento técnico para proporcionar serviços de qualidade aos consumidores. É crucial que as operadoras de saneamento atuem com eficiência e excelência, garantindo que seus serviços estejam disponíveis para a população.

A legislação do setor de saneamento básico, por meio da Lei Federal nº 11.445/2007 e suas alterações pela Lei Federal nº 14.026/2020 - conhecida como Lei do Novo Marco do Saneamento - no artigo 22, inciso I, estipula o objetivo da regulação como o desenvolvimento de padrões e diretrizes para a prestação e melhoria contínua dos serviços, além de buscar a satisfação dos consumidores, observando as normativas da ANA. O artigo 23 reforça a responsabilidade das autoridades reguladoras em estabelecer regras que abranjam aspectos técnicos, econômicos e sociais, incluindo padrões e indicadores de qualidade. Além disso, o artigo 25 obriga os prestadores de serviços públicos de saneamento a fornecer todas as informações necessárias para a agência reguladora, conforme as exigências legais e contratuais.

É importante destacar que esta proposta de resolução não visa uma participação direta em mecanismos de regulação econômica, nem pretende influenciar as variações tarifárias anuais dos serviços regulados, evitando impactar financeiramente, seja positiva ou negativamente, o operador de saneamento. Entretanto, isso não exclui a possibilidade de utilizar os indicadores de qualidade definidos nesta resolução em futuras estratégias para revisão ou reajuste tarifário, sempre com o objetivo de reconhecer e incentivar aprimoramentos na qualidade dos serviços prestados.

Finalmente, salienta-se que esta proposta de resolução será inicialmente submetida a consulta pública, permitindo que contribuições da comunidade possam levar a ajustes metodológicos e nos resultados propostos, com base em análises técnicas detalhadas e decisões posteriores da ARESAN. Essa abordagem assegura um processo transparente e participativo na evolução da regulamentação do setor de saneamento, com o objetivo de atender melhor às necessidades dos consumidores e garantir serviços de qualidade superior.

3. PERTINÊNCIA REGULATÓRIA

Inicialmente, é essencial destacar a importância e a relevância do ato normativo em discussão dentro do contexto da regulação setorial, ressaltando que a proposta se alinha com as atribuições conferidas por lei à ARESAN. Uma questão fundamental a ser abordada é a natureza subjetiva do conceito de "qualidade de serviço". Essa subjetividade decorre da variabilidade das expectativas e necessidades dos usuários, tornando a definição universal de qualidade um desafio. Geralmente, a qualidade é entendida como um conjunto de características de um serviço ou produto capazes de satisfazer as necessidades e expectativas dos usuários. Contudo, dada a diversidade de necessidades individuais, a especificação exata dessas características pode ser complexa.

Como exemplo, a Lei Federal nº 8987/1995 estabelece, entre outras coisas, a importância dos "critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço" como cláusulas essenciais nos contratos de concessão e permissão de serviços públicos. Isso reflete o reconhecimento legislativo de que, diante da subjetividade do conceito de qualidade, é fundamental estabelecer parâmetros claros e objetivos para avaliar e garantir a qualidade do serviço prestado. Especificamente no contexto dos serviços públicos delegados, o conceito de qualidade se materializa e ganha forma objetiva por meio desses critérios e indicadores estabelecidos nos contratos de serviço.

No caso de serviços de saneamento operados pela administração direta, ou seja, quando são prestados diretamente pelo poder público sem a intermediação de concessionárias ou empresas privadas, a implementação e manutenção de padrões de qualidade assumem uma dinâmica diferente, mas não menos importante. Embora não

exista o contrato de concessão que detalha os critérios e indicadores de qualidade, o poder público tem a obrigação de assegurar que os serviços atendam a padrões elevados de eficiência, segurança e acessibilidade, em consonância com as legislações vigentes e as expectativas dos cidadãos.

Ademais, a operação dos serviços de saneamento pela administração direta permite uma integração mais direta com outras políticas públicas e iniciativas de desenvolvimento urbano e ambiental. Isso possibilita uma abordagem mais holística na gestão dos recursos hídricos e na promoção da saúde pública, alinhando os serviços de saneamento com objetivos mais amplos de sustentabilidade e bem-estar social.

Adicionalmente, a Lei nº 11.445/2007 estipula como um dos objetivos da regulação a definição de padrões e normas para a prestação adequada e a melhoria contínua da qualidade dos serviços de saneamento, bem como a satisfação dos usuários, seguindo as diretrizes e normas de referência da ANA. A mesma lei enfatiza a importância da cooperação dos prestadores de serviços de saneamento básico com as agências reguladoras, exigindo a disponibilização de todos os dados e informações necessários para uma regulação efetiva. Isso inclui informações provenientes de terceiros contratados para serviços específicos, ressaltando a abrangência e a profundidade da regulação, que vai desde a interpretação dos contratos até a administração de subsídios.

Por fim, a Lei 14.026/2020 reforça o papel das entidades reguladoras, que, seguindo as diretrizes da ANA, deverão formular normas que cobrem aspectos técnicos, econômicos e sociais da prestação dos serviços públicos de saneamento. Essas normas incluirão padrões e indicadores de qualidade, consolidando a busca contínua pela melhoria na prestação desses serviços essenciais.

PROBLEMA REGULATÓRIO

O problema regulatório destacado diz respeito à falta de um ato normativo específico destinado à regulamentação de indicadores para os serviços regulados. Essa lacuna regulatória pode gerar várias complicações, tanto para a entidade reguladora quanto para a empresa prestadora de serviços e, por fim, para os consumidores. A ausência de padrões claros e mensuráveis dificulta a avaliação objetiva da qualidade dos serviços oferecidos, impede a comparação justa entre diferentes prestadores e compromete a capacidade de implementar melhorias contínuas.

Principais Implicações do Problema Regulatório

- **Falta de Transparência:** Sem metas e indicadores definidos, torna-se desafiador para os consumidores entenderem os padrões de qualidade dos serviços aos quais têm acesso, bem como para a entidade reguladora divulgar informações claras e compreensíveis.
- **Dificuldades na Avaliação de Desempenho:** A ausência de indicadores torna complexa a tarefa de avaliar o desempenho do prestador de serviço, impedindo a identificação de áreas que necessitam de melhoria e a celebração de sucessos onde metas são alcançadas;
- **Obstáculos à Melhoria Contínua:** A falta de objetivos claros e métricas de desempenho, pode levar à estagnação na qualidade do serviço e à inovação reduzida;
- **Competição Ineficaz:** A falta de padrões uniformes e comparáveis impede uma competição justa e baseada em méritos entre diferentes prestadores de serviços, o que poderia levar a melhorias na qualidade e eficiência;
- **Dificuldades Regulatórias:** Para a entidade reguladora, a ausência de um ato normativo complica a fiscalização e a imposição de padrões de qualidade, limitando sua

capacidade de proteger os interesses dos consumidores e garantir a prestação de serviços de alta qualidade.

4. SOLUÇÕES POTENCIAIS

Para superar esse problema regulatório, é fundamental desenvolver e implementar um ato normativo que estabeleça metas claras e indicadores mensuráveis para os serviços regulados. Isso não apenas promoverá a transparência e permitiria avaliações de desempenho mais precisas, mas também incentivaria a melhoria contínua, fomentaria a competição justa e fortaleceria as capacidades regulatórias das entidades responsáveis.

Alternativa 1: Adoção de Padrões e Indicadores de Desempenho Já Estabelecidos

Esta alternativa envolve a escolha de padrões e indicadores de desempenho que já foram estabelecidos e adotados em outras agências reguladoras ou em outros contextos. Entre indicadores reconhecidos nacionalmente, temos os indicadores do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), as normas ISO 24510, 24511 e 24512, e o *AquaRating*. A vantagem dessa abordagem é a eficiência na implementação, visto que os padrões já foram testados e validados, reduzindo o tempo e os recursos necessários para desenvolver novos critérios. Além disso, a adoção de padrões amplamente reconhecidos pode facilitar a comparação de desempenho entre diferentes entidades reguladas. No entanto, uma desvantagem é que esses padrões pré-existentes podem não ser perfeitamente adequados às especificidades dos serviços regulados e da operadora em questão, necessitando de ajustes para garantir relevância e eficácia.

Alternativa 2: Adaptação, Desenvolvimento e Implementação de Padrões e Indicadores de Desempenho a Partir de Práticas Bem-Sucedidas no Contexto Nacional e Internacional

Esta abordagem consiste em identificar práticas de sucesso no âmbito nacional e internacional e adaptá-las às necessidades e características específicas do serviço regulado. Isso permite que a entidade reguladora se beneficie das lições aprendidas em outros contextos, ao mesmo tempo em que personalizam os indicadores para refletir as peculiaridades locais. A vantagem dessa alternativa é a capacidade de criar um método de avaliação de desempenho robusto, relevante e adaptado, promovendo inovação e melhores práticas. Contudo, esse processo pode ser mais demorado e complexo, exigindo uma análise cuidadosa das práticas existentes e sua aplicabilidade ao contexto específico.

Alternativa 3: Desenvolvimento e Implementação de Padrões e Indicadores de Desempenho a Partir da Colaboração de Consultores Especializados

Optar por essa alternativa significa recorrer à expertise de consultores especializados no campo da regulação e avaliação de desempenho para desenvolver e implementar padrões e indicadores customizados. A colaboração com especialistas pode trazer *insights* valiosos, inovações e uma abordagem baseada em evidências para o estabelecimento de critérios de desempenho. Essa opção permite uma grande flexibilidade na criação de indicadores que sejam diretamente alinhados aos objetivos regulatórios. Por outro lado, pode representar custos mais elevados, tanto financeiros quanto de tempo, devido à necessidade de extensos trabalhos de consultoria, pesquisa e desenvolvimento.

5. SOLUÇÃO SUGERIDA

A sugestão da Alternativa 2, que foca na adaptação, desenvolvimento e implementação de padrões e indicadores de desempenho a partir de práticas bem-sucedidas no contexto nacional e internacional, apresenta-se como a mais equilibrada e benéfica entre as opções disponíveis. Esta alternativa combina a robustez de métodos já comprovados com a flexibilidade necessária para ajustá-los às especificidades locais, garantindo assim relevância e eficácia. Ao olhar e explorar práticas exitosas em outros municípios e países, tem-se a oportunidade de aprender com uma ampla gama de experiências, evitando erros comuns e adotando as soluções mais inovadoras e eficazes.

Além disso, ao adaptar essas práticas ao contexto local, a alternativa permite a personalização dos indicadores, assegurando que eles reflitam as particularidades culturais, econômicas e sociais da nossa região. Isso não apenas aumenta a aceitação e a aplicabilidade dos indicadores, mas também fortalece o compromisso das partes interessadas com o processo regulatório. Diferentemente da primeira alternativa, que pode resultar na adoção de padrões genéricos que não atendem às necessidades específicas do município, a Alternativa 2 promove uma abordagem mais direcionada e eficiente.

Por outro lado, embora a Alternativa 3 também ofereça customização por meio da contratação de consultores especializados, ela pode implicar custos mais elevados e processos mais longos. A Alternativa 2, contando com o equilíbrio entre aprendizado externo e adaptação interna, oferece um caminho mais pragmático e custo-efetivo. Essa abordagem promove a inovação e a melhoria contínua na prestação de serviços e também favorece a transparência e a responsabilidade, ao estabelecer critérios claros e mensuráveis de avaliação de desempenho.

6. ANÁLISE DE RISCOS

Foram identificados quatro riscos principais que podem comprometer, reduzir ou atrasar a implementação do método proposto, assim como as medidas principais para minimizá-los ou mitigá-los. Espera-se que todos os riscos sejam controláveis com medidas de iniciativa própria da agência.

| Risco | Probabilidade | Impacto | Ações Mitigadoras |
|--|---------------|---------|--|
| Resistência à mudança por parte do prestador de serviço | Alta | Médio | Desenvolver e implementar um programa de comunicação e capacitação destinado ao prestador de serviço para garantir a compreensão e o engajamento com os novos padrões. |
| Falta de dados confiáveis para avaliação dos indicadores | Média | Médio | Contratação de consultoria para auditoria dos dados, assegurando a confiabilidade das informações. |
| Subestimação dos recursos necessários para implementação | Média | Alto | Realizar um planejamento detalhado, considerando todos os recursos necessários, incluindo tempo, pessoal e equipamentos, e garantir um orçamento adequado. |
| Incompatibilidade entre os indicadores | Baixa | Alto | Incluir as partes interessadas no processo de desenvolvimento |

| | | |
|---|--|---|
| adotados e as necessidades específicas do setor | | dos indicadores para assegurar que estes reflitam as necessidades reais do setor, o que pode ser realizado via consulta pública |
|---|--|---|

7. BENCHMARKING EM RELAÇÃO A OUTRAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Ao abordar a edição de atos normativos regulatórios, é fundamental considerar as experiências anteriores e os precedentes estabelecidos por diversas agências reguladoras, uma vez que essas instâncias desempenham um papel crucial na definição de padrões e procedimentos para o setor regulado.

- Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária do Espírito Santo (ARSI/ARSP): Esta agência tem se destacado por estabelecer mecanismos claros para a transferência de informações entre os prestadores de serviços e a entidade reguladora, essenciais para o monitoramento e a garantia da qualidade dos serviços prestados à população. A Resolução ARSI nº33/2014 é um exemplo dessa iniciativa, enfatizando a importância da comunicação eficaz e da transparência nas operações de saneamento básico.
- Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (ADASA): Por meio da Resolução ADASA nº8/2016, essa agência foca na metodologia de avaliação de desempenho dos serviços públicos de saneamento, evidenciando a necessidade de procedimentos padronizados para a coleta e análise de dados, que são fundamentais para a avaliação e melhoria contínua da qualidade do serviço.
- Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE-MG): Com a Resolução ARSAE-MG nº114/2018, a agência estabelece diretrizes para o envio de informações pelos prestadores de serviços, reforçando o papel da regulação na garantia de transparência e eficiência. A Resolução ARSAE-MG nº 108, especificamente, destaca a metodologia de avaliação dos serviços por meio de indicadores, dentro do Projeto Sunshine (Prosun), enfatizando a utilização de dados desagregados do Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento (SNIS) para uma análise precisa e abrangente da qualidade do serviço.
- Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina (ARESC): A Resolução ARESC nº50 estabelece procedimentos para o envio de informações e documentos pelos prestadores de serviços de saneamento, com ênfase na organização e no acesso às informações como base para uma regulação efetiva.
- Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento (ARIS) de Santa Catarina: Pela Resolução Normativa nº 008, a ARIS institui procedimentos para a coleta e sistematização de dados, bem como para o cálculo de indicadores de avaliação do desempenho dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Essa resolução destaca o papel dos indicadores no monitoramento da eficiência e na identificação das necessidades de melhoria e expansão dos serviços.
- Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos Municipais do Médio Vale do Itajaí (AGIR): Através da Resolução Normativa nº 10, a AGIR reforça a importância da coleta sistemática de dados e da avaliação de desempenho baseada em indicadores, visando a evolução contínua da qualidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios regulados.

- Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo (ARSESP): As Deliberações ARSESP nº1.143/2021 e 1155/2021 demonstram a preocupação da agência com a disciplina normativa em relação ao requerimento de dados pelos entes regulados e estabelecem uma metodologia de acompanhamento e indicadores regulatórios para os sistemas de tratamento de água, evidenciando a busca pela melhoria na prestação dos serviços de saneamento.
- Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Paraná (Agepar): lançou a Consulta Pública nº 05/2023, propondo um novo ato normativo sob a forma de Resolução. Essa proposta tem como principal objetivo estabelecer diretrizes claras para a medição, o monitoramento e o controle da qualidade dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário sob sua jurisdição. A iniciativa visa assegurar que os padrões de qualidade atendam às expectativas dos consumidores e às exigências legais, promovendo transparência e eficiência na prestação desses serviços essenciais.
- Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos (ERSAR) de Portugal: O "Guia de Avaliação da Qualidade dos Serviços de Águas e Resíduos Prestados aos Utilizadores", editado pela (ERSAR) de Portugal, é um documento que estabelece uma metodologia clara e abrangente para aferir a qualidade dos serviços fornecidos no setor de águas e resíduos.
- O Guia de Referência para Medição do Desempenho - GRMD 2022, inserido no contexto do MEGSA (Modelo de Excelência em Gestão do Saneamento Ambiental) e integrado ao Prêmio Nacional da Qualidade em Saneamento (PNQS) de 2022, representa um marco significativo na busca pela eficiência operacional e gestão de qualidade nos serviços de saneamento ambiental. Este guia fornece um conjunto abrangente de indicadores e práticas recomendadas, destinados a orientar as empresas de saneamento na avaliação e melhoria contínua do seu desempenho. Além disso, o GRMD promove a adoção de padrões de excelência em gestão, encorajando a inovação e a sustentabilidade ambiental.
- Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS): Os indicadores do SNIS desempenham um papel vital na gestão e no monitoramento dos serviços de saneamento básico no Brasil, oferecendo uma base de dados confiável para a avaliação da eficiência, qualidade e acessibilidade desses serviços à população. Com a compilação anual de informações detalhadas sobre o abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana, os indicadores do SNIS possibilitam uma análise comparativa entre diferentes regiões e prestadores de serviços, subsidiando políticas públicas e promovendo a transparência e a participação social.

Cada uma dessas agências, através de suas resoluções e deliberações, contribui para a construção de um arcabouço regulatório sólido, que visa garantir a qualidade, a eficiência e a transparência dos serviços de saneamento básico, mostrando diferentes abordagens e focos dependendo das necessidades e contextos regionais.

8. PROPOSTA

A proposição de emissão de uma resolução específica para implementação de mecanismos eficazes para aferição, monitoramento e gestão da qualidade dos serviços de saneamento busca prevenir descumprimentos do regulamento proposto, estabelecendo uma metodologia ordenada para a coleta de dados e informações que fundamentarão os indicadores de qualidade e eficiência, respeitando a frequência estabelecida.

Na resolução proposta, estão detalhados a descrição, a metodologia de cálculo, os padrões de referência e/ou sentido preferencial, e a frequência de avaliação dos indicadores estipulados na proposta de resolução. Para tanto, foram estabelecidos 52 indicadores, desenhados sob as seguintes diretrizes:

- A relevância do indicador para os serviços de saneamento;
- A incorporação de indicadores que cubram quatro dimensões: Prestação de serviço, sustentabilidade infraestrutural, sustentabilidade ambiental e governança.
- A praticabilidade de mensuração das informações necessárias para o cálculo dos indicadores; e
- A viabilidade de coleta e organização das informações primárias necessárias para a formação de cada indicador pelas entidades reguladas.

Quanto à análise de um potencial desequilíbrio regulatório decorrente da implementação do regulamento sugerido, é importante notar que, das 103 variáveis que compõem os indicadores de qualidade propostos, 77 já são contempladas pelo SNIS, facilitando sua operacionalização. A inovação da proposta de resolução reside na alteração da periodicidade de coleta e envio de dados, e nos indicadores avaliados.

A proposta de resolução também esclarece que o descumprimento dos termos do regulamento proposto pelo prestador de serviços acarretará sanções administrativas, conforme estipulado nos demais regulamentos da ARESAN.

Em relação às metas, a ARESAN, o Poder Concedente e o Operador de Serviços monitorarão anualmente os resultados obtidos para, posteriormente, definir a metodologia de implementação das metas. No entanto, existem metas atuais e futuras estabelecidas por entes federais, que deverão ser observadas imediatamente.

Finalmente, as informações e dados necessários para o cálculo dos indicadores de qualidade devem ser enviados à ARESAN trinta dias após a entrada em vigor da resolução. Este prazo foi estabelecido para permitir que o operador se adapte à nova rotina de medição, monitoramento e controle da qualidade dos serviços de saneamento sugeridos na minuta de resolução.

9. CONCLUSÃO

Com base nos argumentos expostos, entende-se que a proposta de regulamentação em discussão visa organizar e normatizar eficientemente as operações de medição, supervisão e garantia da qualidade dos serviços de saneamento sob a regulação da ARESAN. Isso será alcançado pela padronização dos métodos de coleta e análise de dados e informações, emprego de indicadores e critérios estabelecidos, pavimentando o caminho para a futura definição e implementação de objetivos de aprimoramento.

Luan Serafim Mendes Gonçalves
Engenheiro Civil