

MANUAL DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE RESULTADO REGULATÓRIO

Conceitos Gerais



 **ANA**
AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS
E SANEAMENTO BÁSICO

República Federativa do Brasil

Luiz Inácio Lula da Silva

Presidente da República

Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional

Waldez Góes

Ministro

Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

Diretoria Colegiada

Veronica Sánchez da Cruz Rios (Diretora-Presidente)

Ana Carolina Argolo

Larissa Oliveira Rêgo

Cristiane Collet Battiston

Leonardo Góes Silva

Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional

MANUAL DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE RESULTADO REGULATÓRIO

Conceitos Gerais

Brasília – DF

ANA

2025

© 2025 Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) Setor Policial, Área 5,
Quadra 3, Edifício Sede, Bloco M
CEP: 70.610-200 – Brasília/DF
Telefone: (61) 2109-5400 / 5252
Endereço eletrônico: <https://www.gov.br/ana/pt-br>

Comissão de Editoração

Joaquim Gondim (Coordenador)
Humberto Cardoso Gonçalves
Ana Paula Fioreze
Mateus Monteiro de Abreu
(Secretário-Executivo)

**Editoração, projeto gráfico e
infográficos**

Gráfica Movimento

Elaboração e Revisão

Gustavo Cunha Garcia
Mariana Schneider
Raimisson Rodrigues Ferreira Costa

Todos os direitos reservados

As ilustrações, quadros e gráficos sem indicação de fonte foram elaborados pela ANA. É permitida a reprodução de dados e de informações contidos nesta publicação, desde que citada a fonte.

Catalogação na fonte: Divisão da Biblioteca/CEDOC

A265m Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (Brasil).
Manual de monitoramento e avaliação de resultado regulatório:
conceitos gerais / Agência Nacional de Águas e Saneamento
Básico. – Brasília: ANA, 2025.
23 p. : il.

ISBN: 978-658810190-2.

1. Água - Regulação. 2. Água - Gestão. I. Título.

CDU 556:35.078.2(035)

Elaborada por Fernanda Medeiros – CRB-1/1864

Lista de Figuras

Figura 1 - Ilustração dos resultados e impactos de uma intervenção 15

Lista de Boxes

Box 1 - Descrição da AIR do Automonitoramento	8
Box 2 - Descrição da AIR da NR da Matriz de Risco	9
Box 3 - Exemplo de indicadores da AIR de automonitoramento e da AIR da Norma de Referência de Matriz de Risco.....	11
Box 4 - Definição de questões avaliativas e processo de avaliação	12
Box 5 - Exemplo de uma questão de Avaliação de Impacto envolvendo a NR da Matriz de Risco da ANA	15
Box 6 - Problema regulatório, objetivos e resultados almejados.....	16
Box 7 - Exemplo de outros impactos sobre mercado e sociedade.....	17

Lista de Quadros

Quadro 1 - Tipos de avaliação previstos em diferentes guias de avaliação, nacionais e internacionais.	13
--	----

Sumário

Apresentação.....	5
Introdução	7
O que é Monitoramento e ARR?	10
O que é monitoramento?	10
O que é avaliação?	11
Tipos de avaliação	12
O que é a ARR?	14
Qual a finalidade do monitoramento e ARR?.....	19
Quando fazer Monitoramento e ARR?	20
Referências	21

Apresentação

A melhoria da qualidade regulatória é um dos compromissos centrais da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) com a boa governança, a efetividade das normas e a promoção da segurança jurídica. Para fortalecer esse compromisso, a ANA instituiu o seu Programa de Qualidade Regulatória, que reúne diretrizes e procedimentos a serem observados no planejamento, na elaboração, na implementação, no monitoramento, na avaliação e na revisão de seus atos normativos regulatórios.

O programa contempla as diferentes etapas do ciclo regulatório, estruturadas a partir de quatro instrumentos principais: a Agenda Regulatória, a Análise de Impacto Regulatório, o Monitoramento e Avaliação do Resultado Regulatório e a Gestão do Estoque Regulatório. Interligados entre si, esses instrumentos orientam e organizam a atuação normativa da Agência, conferindo-lhe maior consistência e efetividade.

Com o propósito de apresentar, de forma integrada e acessível, os fundamentos, objetivos e formas de aplicação desses instrumentos no contexto da ANA, foi concebida esta série de publicações sobre a Qualidade Regulatória. Cada publicação é dedicada a um dos instrumentos, detalhando sua função no ciclo regulatório e sua contribuição para o aperfeiçoamento das práticas normativas da Agência.

A imagem que acompanha a série simboliza a conexão entre os quatro instrumentos, utilizando cores distintas para representar cada etapa do ciclo regulatório. Esse recurso visual reforça o caráter cílico e articulado do processo, além de facilitar a identificação do foco de cada publicação.



No contínuo esforço da ANA para o fortalecimento de sua governança e qualidade regulatória, este manual inaugura uma série de publicações dedicadas a um componente essencial do ciclo normativo: o Monitoramento e a Avaliação de Resultado Regulatório (M&ARR). Como volume introdutório, esta obra se dedica a apresentar os conceitos gerais que fundamentam esses processos na Agência.

O objetivo principal é oferecer orientações claras e sistematizadas sobre o que é o Monitoramento — o acompanhamento contínuo de indicadores — e a Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) — a verificação dos efeitos de um ato normativo, conforme estabelecido

pelo Decreto nº 10.411/2020. Ciente de que o M&ARR representa uma fronteira em desenvolvimento na administração pública, o manual busca consolidar um entendimento comum e capacitar as equipes da ANA para a aplicação futura de seus instrumentos.

Destinado às unidades organizacionais (UORGs) da ANA, este material foi concebido como um guia prático para alinhar as equipes em torno de uma linguagem e visão unificadas sobre o tema. Ao estabelecer as bases conceituais para analisar a efetividade e a eficiência de nossas normas, esta publicação contribui diretamente para o aprimoramento contínuo das ações regulatórias da Agência, em sintonia com os interesses públicos e as demandas da sociedade.

Diretoria Colegiada da ANA

Introdução

Este Manual aborda aspectos gerais dos processos de Monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório (M&ARR) no âmbito da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Conforme as definições adotadas neste manual, o Monitoramento é “um processo contínuo e sistemático de acompanhamento de indicadores de implementação e de resultados, por meio do qual se podem obter informações regulares sobre a intervenção regulatória”. A ARR é definida pelo Decreto nº 10.411, de 30 de julho de 2020, como a “verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo, considerando o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação” (BRASIL, 2020).

Este documento, bem como futuras publicação sobre o tema na agência, seguirão, na medida do possível, as diretrizes de guias de avaliação *ex post* da literatura técnica e científica, bem como alguns documentos que tratam da avaliação de políticas públicas e de resultados regulatórios (BRASIL, 2018a, 2018b, 2018c, 2023; ITAÚ SOCIAL, 2023; IJSN, 2018a, 2018b; REINO UNIDO, 2020). Ressalta-se que o Monitoramento e a ARR constituem processos ainda incipientes no contexto regulatório, mesmo nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e na União Europeia (BRASIL, 2023). Ademais, boa parte das orientações relativas ao Monitoramento e ARR, aplicados ao contexto regulatório nacional, carece de aplicações práticas consolidadas, embora já tenham sido aplicadas de maneira mais ampla na avaliação de políticas públicas.

Dois casos práticos abordados nesse manual referem-se a duas Análises de Impacto Regulatório (AIR) conduzidas na Agência: a AIR sobre "Consolidação, simplificação e aprimoramento das normas sobre o automonitoramento de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União" e outra relativo à Norma de Referência (NR) sobre matriz de riscos de contratos para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, descritas nos Box 1 e Box 2, abaixo. Algumas informações utilizadas neste manual estão presentes nos relatórios de AIR, enquanto outras foram construídas durante as oficinas de trabalho.

Por ser o primeiro manual sobre o tema na ANA, é natural que existem algumas lacunas, as quais serão preenchidas em futuras revisões com base no aprendizado obtido com a sua aplicação. A experiência acumulada revelará o que "funciona" ou "não funciona" de maneira adequada, permitindo a identificação de necessidades de ajustes numa revisão futura.

Este primeiro manual aborda a conceituação do Monitoramento e da Avaliação de Resultados Regulatórios (M&ARR), detalhando a finalidade desses processos e indicando quando devem ser aplicados no âmbito da ANA. Os procedimentos que guiam a execução desses processos serão discutidos em outros manuais.

Box 1 - Descrição da AIR do Automonitoramento

A Análise de Impacto Regulatório (AIR) do Automonitoramento foi elaborada para consolidar, simplificar e aprimorar as normas sobre o automonitoramento do uso de recursos hídricos em corpos d'água de domínio da União. O estudo partiu da constatação de que existiam cerca de 40 resoluções vigentes sobre o tema, as quais não eram padronizadas e apresentavam critérios, metodologias e conceitos distintos, gerando assimetrias para os usuários e dificuldades para a fiscalização da ANA.

O problema regulatório central foi formalmente definido como o "baixo conhecimento da água efetivamente utilizada pelos usuários regularizados pela União", atribuído à baixa efetividade do sistema de automonitoramento existente. Como resposta direta a esse problema, o objetivo geral da AIR foi estabelecido como "aprimorar a gestão dos recursos hídricos por meio do aumento do conhecimento do uso da água".

Para alcançar o objetivo geral, foram traçados três objetivos específicos: unificar e simplificar as normas existentes; expandir a obrigatoriedade do automonitoramento no Brasil; e padronizar os critérios e parâmetros mínimos de qualidade, frequência e transmissão dos dados coletados.

Diante do problema e dos objetivos, a AIR avaliou um conjunto de alternativas, além da opção de não realizar nenhuma ação. As propostas incluíam desde uma revisão focada em marcos regulatórios do Semiárido até a revogação de todos os normativos vigentes para a criação de um novo marco legal. A alternativa recomendada foi a edição de uma nova resolução para usuários prioritários, com a inclusão de telemetria para grandes usuários de água.

Mais informações sobre a AIR do Automonitoramento podem ser obtidas na página da ANA, por meio do endereço do [Link](#)

Box 2 - Descrição da AIR da NR da Matriz de Risco

A Análise de Impacto Regulatório (AIR) sobre a Norma de Referência (NR) da Matriz de Risco foi desenvolvida em resposta a uma nova competência atribuída à ANA pela Lei nº 14.026/2020 (Marco Legal do Saneamento Básico). A lei determina que a Agência deve padronizar a "especificação da matriz de riscos" nos contratos de saneamento. A Matriz de Risco é um instrumento contratual que define previamente a repartição de responsabilidades entre as partes em caso de eventos inesperados, visando dar maior objetividade e segurança à execução dos serviços.

O problema regulatório que motivou a AIR foi a "omissão, incompletude ou inadequação contratual quanto à alocação de riscos". Segundo o estudo, a ausência de uma matriz de risco bem definida nos contratos gera insegurança jurídica, pois eventuais problemas são tratados após sua ocorrência (muitas vezes na justiça), e eleva os custos, já que os prestadores de serviço precisam essa incerteza. Esses fatores foram apontados como obstáculos à universalização dos serviços de saneamento.

Para solucionar o problema, o objetivo geral foi definido como a redução dessas inadequações contratuais. Os objetivos específicos foram: promover uma alocação de riscos mais objetiva, eficiente e equilibrada nos contratos, além de contribuir para o fortalecimento das competências dos titulares de serviços e das entidades reguladoras locais sobre o tema.

Além da opção de não agir, a AIR analisou quatro alternativas. As propostas variavam desde a criação de diretrizes gerais até a implementação de uma matriz de riscos rígida e inalterável. A alternativa recomendada (Alternativa 2) foi a criação de uma Norma de Referência com uma matriz de riscos padrão, mas que permite alterações na alocação de responsabilidades, desde que sejam motivadas e aprovadas pela entidade reguladora infranacional (ERI) correspondente.

Mais informações sobre a AIR da NR da Matriz de Risco podem ser obtidas na Página da ANA, por meio do endereço abaixo [Link](#)

O que é Monitoramento e ARR?

Na literatura de avaliação de políticas públicas, são encontradas diversas definições para os termos "monitoramento" e "avaliação". Especificamente em relação à ARR, existe uma definição estabelecida pelo Decreto nº 10.411/2020. Antes de aprofundar na interpretação da definição de ARR apresentada no referido Decreto, serão discutidas as definições de monitoramento, avaliação e os diferentes tipos de avaliação.

Ressalta-se que uma discussão pormenorizada da literatura sobre o tema foge ao objetivo desse documento. Para isso, vale consultar a bibliografia citada ao longo do Manual. Importante destacar também que esses conceitos são definidos especificamente para aplicação no âmbito dos processos de M&ARR da ANA. Pode haver outros processos e outras atividades no âmbito da Agência nos quais se aplicam outras definições para esses termos, principalmente, para o termo monitoramento.

O que é monitoramento?

Para os processos de M&ARR, define-se o monitoramento da seguinte forma:

Processo contínuo e sistemático de acompanhamento de indicadores de implementação e de resultados, pelo qual se pode obter informações regulares sobre a intervenção regulatória.

O monitoramento da intervenção regulatória envolve a definição de indicadores para acompanhar tanto o processo quanto os resultados dessa intervenção, de forma contínua e sistemática. O Box 3 fornece alguns exemplos de indicadores de monitoramento definidos em AIRs elaboradas na Agência.

Uma vez definidos os indicadores, eles são periodicamente mensurados para se obter informações sobre o que está acontecendo com a intervenção regulatória. Essas informações serão usadas como insumos para promover o seu aprimoramento. Por exemplo, se um indicador apontar que os agentes-alvo da intervenção não estão modificando o comportamento na forma esperada, temos indicativo de que os resultados desejados não serão alcançados se algo não for revisto. O monitoramento é, portanto, uma importante ferramenta de melhoria regulatória.

Nos processos de M&ARR, o foco está nos indicadores de resultados, embora seja útil e desejável, em alguns casos, complementar essa abordagem com a definição de indicadores relacionados ao processo regulatório (ex. insumos, atividades e produtos). Posteriormente, os diferentes tipos de indicadores serão abordados em mais detalhes

Box 3 - Exemplo de indicadores da AIR de automonitoramento e da AIR da Norma de Referência de Matriz de Risco.

Na AIR de automonitoramento, foi definido como um dos indicadores o “Percentual de empreendimentos outorgados monitorados”. Esse indicador consiste no cálculo do percentual de empreendimentos que estão efetivamente realizando o automonitoramento. A função desse indicador é monitorar a conformidade dos agentes-alvo da intervenção à norma.

Na AIR da Norma de Referência (NR) sobre Matriz de Risco de Contratos para os Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, um dos indicadores de monitoramento é o “Percentual de Entidades Reguladoras Infracionais (ERI) com regulamentação adotando a NR de Matriz de Risco”. A adoção da NR pela ERIs é feita pela edição de ato normativo próprio regulamentando a matéria no âmbito Agência dessas entidades.

O que é avaliação?

A avaliação é definida por Scriven (2007) como:

“um processo de determinar o mérito, valor ou significado; uma avaliação é um produto desse processo”.

A avaliação pode ser realizada antes da implementação da intervenção (avaliação *ex ante*) para, por exemplo, identificar possíveis desafios, riscos e oportunidades antes que ela seja implementada; ou após a intervenção (avaliação *ex post*), para analisar, por exemplo, como ela foi implementada e se alcançou os seus resultados esperados. No contexto regulatório é possível classificar a AIR como um tipo de avaliação *ex ante* enquanto a ARR consiste num tipo de avaliação *ex post*.

A avaliação *ex post* é, portanto, um exercício retrospectivo, ou seja, ela analisa o que aconteceu no passado e emite julgamentos sobre ele. Também pode ser entendida como um **exercício sistemático**, com uma sequência lógica de etapas e métodos aplicados (REINO UNIDO, 2020). Porém, diferente do monitoramento, não é contínua, no sentido de que cada avaliação é um **exercício pontual, concluído como um produto único**.

De maneira resumida, no processo de avaliação (*ex post*) são definidas questões avaliativas que norteiam a avaliação. As questões avaliativas são então “respondidas” através da aplicação de um ou mais métodos de avaliação. A partir dos resultados da aplicação do método, emitimos um julgamento sobre a intervenção regulatória (geralmente, envolvendo a sua efetividade ou eficiência) e uma recomendação, que dependerá da conclusão à qual chegamos. O Box 4 fornece um exemplo ilustrativo de definição de questões avaliativas e métodos de avaliação.

Box 4 - Definição de questões avaliativas e processo de avaliação

Vamos supor que, ao observar os indicadores da AIR de Automonitoramento, nota-se que há poucos usuários de recursos hídricos realizando o automonitoramento. Numa avaliação *ex post* poderia ser investigado por qual motivo isso está acontecendo. As possíveis razões incluem, por exemplo, problemas no desenho da intervenção, na sua implementação ou nas ações de fiscalização e controle, bem como na ausência de requisitos importantes na norma.

Existem vários métodos que podem ser usados para investigar qual dessas razões poderia explicar o baixo cumprimento da norma. Alguns deles envolvem pesquisas qualitativas (entrevistas em profundidade, grupos focais etc.), enquanto outros envolvem pesquisas quantitativas (análise de regressão, séries temporais, métodos de simulação etc.).

Nesse sentido, na avaliação poderiam ser definidas as seguintes questões avaliativas:

- *Por que o número de usuários de recursos hídricos realizando automonitoramento está abaixo do esperado?*
- *O processo de implementação foi realizado conforme o esperado?*
- *As ações de fiscalização e controle foram realizadas conforme o esperado?*
- *Quais outros fatores poderiam explicar o baixo número de usuários realizando automonitoramento?*

Quando a avaliação é realizada, é possível chegar a uma resposta sobre o que está causando o baixo cumprimento da norma. Por exemplo, poderia ser descoberto que a norma não está sendo devidamente fiscalizada. Com base nisso, a avaliação pode sugerir que sejam feitas melhorias no processo de fiscalização, a fim de resolver esse problema.

Pode-se avaliar diversos elementos da intervenção, desde a sua concepção e implementação, até resultados e impactos. À avaliação desses elementos estão associados diferentes tipos de avaliação, tais como avaliação **de processo, de impactos e econômica** (REINO UNIDO, 2020), ou avaliação de **problema, de desenho, de resultados, de eficiência**, entre outros (BRASIL, 2018b).

Tipos de avaliação

No processo de avaliação, são formuladas perguntas de pesquisa que serão respondidas por meio de métodos específicos. Tipos de avaliação são, em essência, processos avaliativos destinados a responder a conjuntos de questões relacionadas, geralmente agrupadas em torno dos elementos do modelo lógico ou de outros aspectos da intervenção. O Quadro 1

apresenta uma lista de tipos de avaliação com base em diversos guias encontrados na literatura.

Quadro 1 - Tipos de avaliação previstos em diferentes guias de avaliação, nacionais e internacionais.

Magenta Book Reino Unido (2007)	Guia de Avaliação Ex Post Brasil (2018b)	Guia para Avaliar Políticas Públicas IJSN (2018b)
<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação de Processo • Avaliação de Impacto • Avaliação Econômica 	<ul style="list-style-type: none"> • Análise de Diagnóstico do Problema • Avaliação Executiva • Avaliação de Desenho • Avaliação da Implementação • Avaliação de Governança • Avaliação de Resultados • Avaliação de Impacto • Avaliação Econômica • Avaliação de Eficiência 	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação Executiva • Avaliação de Desenho • Avaliação de Processos • Avaliação de Impacto • Avaliação de Custo-Benefício e Custo-Efetividade

Fonte: Reino Unido (2007), Brasil (2018b), IJSN (2018b)

Por exemplo, de acordo com o Magenta Book (REINO UNIDO, 2007), a Avaliação de Processo investiga “o que pode ser aprendido a partir de como a intervenção foi entregue”. Para esse tipo de avaliação, o Guia define questões avaliativas como “a intervenção foi entregue conforme o planejado?”, “o que funcionou melhor ou pior?” e o “que poderia ser melhorado?”. Ainda de acordo com o Magenta Book, na Avaliação de Impacto busca-se responder questões, tais como: “A intervenção alcançou os resultados esperados?” e “Até que ponto os resultados podem ser atribuídos à intervenção?”.

Segundo o Guia de Avaliação *ex post* (BRASIL, 2018b), a Avaliação de Resultados “estuda de forma exploratória os indicadores de resultados e impactos esperados com a política. Trata-se de metodologias quantitativas e qualitativas que verificam a evolução dos indicadores disponíveis. A Avaliação de Resultados se assemelha às atividades de Monitoramento”. O Guia também apresenta questões pertinentes a esse tipo de avaliação, como investigar se houve mudança no comportamento do público-alvo da política e se os resultados esperados foram alcançados. Os termos “resultados” e “impactos” são empregados para descrever os efeitos que surgem após a implementação da política que não estão sob o controle direto do formulador da política (BRASIL, 2018b).

Os guias apresentam taxonomias diferentes, mas em alguns casos se trata do mesmo tipo de avaliação. Por exemplo, a Avaliação de Processo descrita no Magenta Book corresponde à Avaliação da Implementação do Guia de Avaliação *Ex Post* editada pela Casa Civil.

O que é a ARR?

Definido o que é Avaliação e os Tipos de Avaliação, discute-se a definição da ARR trazida pelo Decreto nº 10.411/2020, que a define nos seguintes termos:

Avaliação de Resultado Regulatório (ARR): consiste na verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo, considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação.

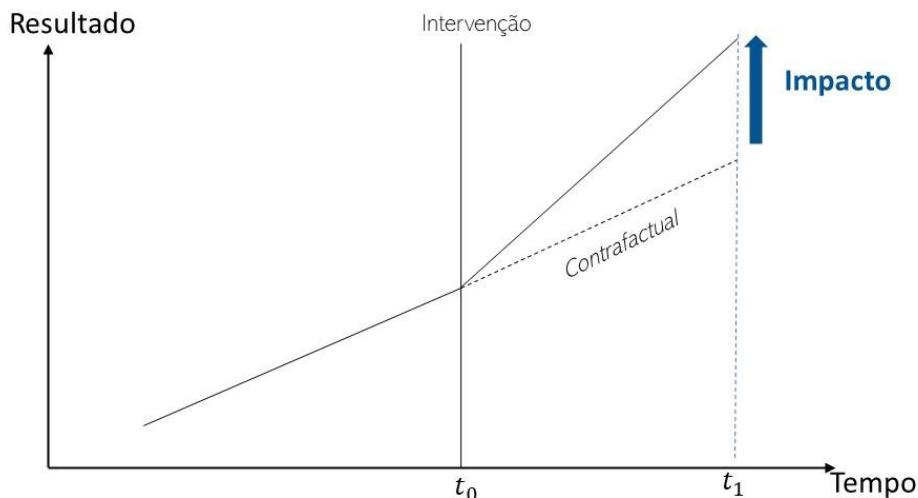
Para interpretar a definição de ARR do Decreto, a mesma será separada em duas partes. Na primeira, a ARR é definida como "...verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo". O termo "efeitos decorrentes" remete a um tipo de avaliação específica, qual seja, a Avaliação de Impacto. Segundo Gertler *et al.* (2018), "**avaliar o impacto** de um programa sobre um conjunto de **variáveis de resultado** é o equivalente a avaliar o **efeito causal** do programa sobre essas variáveis" (Grifo nosso).

Sobre o significado do termo "efeito" no contexto da Avaliação de Impacto, Rossi et al. (2019) afirmam o seguinte: "A **diferença** entre os **resultados que ocorrem** com a implementação do programa e **aqueles que teriam ocorrido** em caso contrário é o **efeito do programa**, ou, como frequentemente é chamado, o **impacto do programa**" (Grifo nosso). De acordo com esses autores, ao se avaliar o impacto de uma intervenção sobre um resultado, o efeito é a parte do resultado que pode ser atribuída à intervenção, correspondendo à diferença entre o que ocorreu e o que teria ocorrido caso a intervenção não tivesse sido implementada. Portanto, tomando como referência essa literatura, podemos entender os termos "efeito" e "impacto" como tendo o mesmo significado.

A Figura 1 fornece uma representação visual das diferenças entre resultados e impactos de uma intervenção. Na figura nota-se que há um aumento nos resultados após a intervenção. No entanto, a figura também mostra que, mesmo na ausência da intervenção, o resultado ainda teria aumentado, embora a taxa menor do que a que ocorreu. Na literatura de Avaliação de Impacto, o resultado que ocorreria na ausência da intervenção é chamado de "contrafactual" (ROSSI et al., 2019). O impacto (ou efeito) é a diferença entre o resultado observado e o resultado contrafactual. É importante destacar que, em situações do mundo real, essas curvas nem sempre se comportam como as da Figura 1.

O Box 5 fornece um exemplo de uma questão de Avaliação de Impacto no contexto na ANA. Há diversos métodos que permitem estimar o impacto de uma intervenção, que serão discutidos de maneira mais aprofundada em material específico.

A segunda parte da definição da ARR do Decreto estabelece que, ao examinar os efeitos decorrentes do ato normativo, é necessário avaliar tanto a realização "dos objetivos originalmente pretendidos" quanto "os outros impactos observados no mercado e na sociedade, devido à sua implementação". Esses efeitos serão abordados a seguir.

Figura 1 - Ilustração dos resultados e impactos de uma intervenção

Box 5 - Exemplo de uma questão de Avaliação de Impacto envolvendo a NR da Matriz de Risco da ANA

Retornando ao exemplo da AIR da NR da Matriz de Risco. Supõe-se que quando a NR foi publicada, 30% dos contratos de concessão possuíam Matriz de Risco e, passados 5 anos desde a publicação da norma, esse percentual tenha aumentado para 80%.

Em uma Avaliação de Impacto, a questão relevante é o quanto desse aumento do número de contratos contendo Matriz de Risco ocorreu *por causa* da publicação da norma editada pela ANA. A NR não é o único fator que induz a adoção da Matriz de Risco em contratos. Esse tópico é tratado inclusive diretamente no Marco Legal do Saneamento Básico (Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020), no Inciso IV do Art. 10-A, que inclui entre as cláusulas contratuais essenciais da prestação de serviço de saneamento básico a “*repartição de riscos entre as partes*”.

Portanto, é plausível pensar que alguns desses contratos já contemplavam a Matriz de Risco mesmo sem a publicação da NR da ANA. Como é possível determinar o quanto desse resultado pode ser atribuído à NR da ANA e o quanto pode ser atribuído para outros fatores? Para responder a essa indagação, existem vários métodos de avaliação que serão discutidos adiante nesse manual.

Efeitos considerando os objetivos originalmente pretendidos.

Na elaboração de uma AIR, um dos elementos centrais é a definição dos objetivos da intervenção. Idealmente, esses objetivos devem ser formulados em níveis hierárquicos, divididos em objetivo geral e objetivos específicos. O objetivo geral está relacionado ao problema regulatório central, enquanto os objetivos específicos estão normalmente vinculados às causas do problema que a intervenção visa atacar. Desta forma, alcançar os objetivos equivale a solucionar ou amenizar o problema regulatório, atuando sobre as causas.

Os objetivos definidos na AIR correspondem, em teoria, aos "objetivos originalmente pretendidos" na ARR. Esses objetivos guiam a definição das alternativas e, portanto, serão perseguidos pela alternativa implementada após a decisão regulatória. Podemos ainda relacionar os objetivos aos resultados almejados pela intervenção. O Box 6 fornece um exemplo ilustrativo desse relacionamento.

Box 6 - Problema regulatório, objetivos e resultados almejados

Na AIR da Matriz de Risco, o problema regulatório central foi definido como:

"omissão, a incompletude e a inadequação de contratos de prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, no que se refere à alocação objetiva dos riscos, nos termos da legislação atual"

O objetivo geral foi definido como a redução do problema central, na seguinte forma:

"reduzir a omissão, a incompletude e a inadequação de contratos de prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, no que se refere à alocação objetiva dos riscos, nos termos da legislação atual".

Como base no objetivo geral podemos definir o resultado final almejado pela NR como sendo:

"redução da omissão, da incompletude e da inadequação de contratos de prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, no que se refere à alocação objetiva dos riscos, nos termos da legislação atual".

Ou seja, espera-se que, com a publicação da NR da Matriz de Risco, os contratos de prestação desses serviços reduzam a *"omissão, a incompletude e a inadequação"* em relação à alocação de riscos.

Para o sucesso da Norma de Referência (NR) da Matriz de Risco da ANA, a adesão das Entidades Reguladoras Infracionais (ERIs) é um resultado intermediário fundamental. Caso as ERIs não adotem a norma, os objetivos finais de melhoria contratual podem não ser alcançados, ou, ainda que sejam, o sucesso não poderá ser atribuído à ação da ANA.

Por essa razão, uma futura Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) precisará focar em dois impactos principais: o primeiro sobre o grau de adesão das ERIs à norma e o segundo sobre a efetiva redução da *"omissão, a incompletude e a inadequação"* dos contratos de saneamento em relação à alocação de riscos.

Quando a intervenção sujeita à ARR não foi previamente submetida a uma AIR, seus "objetivos originalmente pretendidos" devem ser identificados de maneira retrospectiva, por meio de outros documentos, entrevistas com as equipes da ANA e com as partes interessadas.

Demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação.

Além dos efeitos decorrentes dos atos normativos, levando em consideração os objetivos originalmente pretendidos, a definição de ARR, de acordo com o Decreto nº 10.411/2020, também abrange os "demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, resultantes da sua implementação". Mas quais são os "demais impactos" da intervenção?

Anteriormente, foi esclarecido que a avaliação dos "efeitos considerando os objetivos originalmente pretendidos" engloba a análise do impacto da intervenção em dois tipos de resultados: o resultado final almejado pela intervenção, que se refere à redução do problema regulatório, e os resultados intermediários, que fazem a conexão entre a intervenção em si o resultado final almejado. No entanto, esses não são os únicos impactos gerados pela intervenção.

Por exemplo, para se adequarem à nova regulamentação, os agentes econômicos afetados podem incorrer em custos adicionais, tais como aquisição de materiais, equipamentos, mão de obra e contratação de serviços. Para compensar esse aumento de custos, total ou parcialmente, esses agentes podem aumentar os preços dos bens ou serviços que fornecem. Esse aumento de preços, por sua vez, pode levar a uma redução na demanda por esses bens e serviços, até que um novo equilíbrio de mercado seja alcançado, com um preço maior e uma quantidade de uso menor.

Os "demais impactos" resultantes de intervenções regulatórias podem também ser positivos. Por exemplo, uma regulamentação que tenha como objetivo a redução do número de acidentes em rodovias. Se essa regulamentação for bem-sucedida, ela também resultará na diminuição das hospitalizações decorrentes desses acidentes. Essa redução na ocorrência de acidentes trará consigo uma série de benefícios adicionais. Isso inclui não apenas a redução dos custos hospitalares, mas também o aumento da capacidade de atendimento para hospitalizações relacionadas a outras causas. O Box 7 fornece um exemplo para o contexto da ANA.

Box 7 - Exemplo de outros impactos sobre mercado e sociedade

Na AIR da norma de Automonitoramento, o resultado final almejado foi definido como o aumento do "conhecimento sobre o uso real da água consumida pelos usuários". O aumento desse conhecimento tem, por sua vez, outros efeitos benéficos. Ele possibilita uma "maior eficiência dos instrumentos/ações de gestão de recursos hídricos". De acordo com a AIR, "isso engloba desde instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos (outorga, cobrança pelo uso, planos de recursos hídricos, sistema nacional de informações) a outros instrumentos complementares para a gestão de recursos hídricos (fiscalização, alocação de água, cadastro de usuários etc.)". A maior eficiência desses instrumentos promoverá, como resultado de longo prazo, um aumento da segurança hídrica.

Com isso, podemos concluir que a definição de ARR do Decreto nº 10.411/2020 remete a **uma Avaliação de Impacto da intervenção regulatório sobre os resultados relacionados e ao alcance do objetivo da intervenção, bem como sobre outros resultados, sejam eles positivos ou negativos.**

A Avaliação de Impacto, por sua vez, envolve a aplicação de um conjunto de métodos de avaliação, alguns mais simples e outros mais complexos.

Qual a finalidade do monitoramento e ARR?

Nos processos de M&ARR, são geradas informações sistematizadas sobre os resultados da intervenção regulatória (e, em alguns casos, sobre o seu desenho e implementação), as quais serão utilizadas como base para promover o seu aprimoramento. Por meio desse processo, é possível obter informações relevantes, tais como:

- se os resultados planejados pela intervenção foram alcançados;
- se outros resultados indesejados foram gerados pela intervenção;
- se a intervenção regulatória foi concebida da maneira adequada para atingir os objetivos pretendidos;
- se as atividades planejadas na implementação foram realizadas conforme o previsto;
- se essas atividades foram suficientes para produzir os resultados esperados; ou
- se a intervenção constitui o meio mais efetivo e eficiente para atingir os resultados pretendidos.

Um exemplo ilustrativo é quando a avaliação revela que os resultados esperados de uma intervenção não foram alcançados devido a falhas no seu desenho ou na sua implementação. Nesse caso, a Agência pode utilizar os *insights* da avaliação para corrigir essas falhas, amplificando assim os resultados positivos da intervenção ou reduzindo os efeitos negativos. A avaliação constitui, portanto, uma ferramenta crucial para a melhoria da qualidade regulatória.

Portanto, o Monitoramento e a ARR têm o mesmo propósito, qual seja, a melhoria da qualidade da regulação, fornecendo informações sobre a sua eficiência e efetividade. A diferença entre eles é que os julgamentos a partir das informações geradas no monitoramento tendem a ser mais limitados do que na ARR, uma vez que este último tende a ser um exercício mais aprofundado e conclusivo sobre o que se está avaliando. Por outra via, o monitoramento é o um exercício contínuo e, em geral, mais longo do que a avaliação. O Monitoramento é também um importante insumo para a própria avaliação.

Quando fazer Monitoramento e ARR?

O processo de monitoramento não é uma atividade obrigatória do ciclo regulatório da ANA. Quando for realizado, ele idealmente deve ser iniciado tão logo a intervenção regulatória entre em vigor e é dividido em duas etapas. Inicialmente, é elaborado o Plano de Monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório (M&ARR), que engloba a definição dos indicadores, sua linha de base, a meta a ser alcançada, frequência de coleta, forma de mensuração e gatilhos para a avaliação. Já na segunda etapa, ocorre a execução desse plano. Enquanto a primeira etapa acontece apenas uma vez, a segunda é contínua, não possuindo *a priori* uma data fixa para sua conclusão. O Plano de M&ARR pode ser desenvolvido durante a AIR ou em um momento posterior, porém o quanto antes possível.

Não há uma regra que defina para quais intervenções é pertinente realizar o monitoramento. A princípio, os mesmos critérios que justificam a realização de uma ARR, podem ser usados para justificar a seleção de uma intervenção específica para o processo de monitoramento. Recomenda-se atenção especial aos atos normativos publicados com dispensa de AIR por urgência.

Já a ARR deve ser realizada prioritariamente para os temas que compõem a agenda de ARR, estabelecida no início de cada mandato presidencial e revisada sempre que necessário para inclusão de um novo tema.

Para a seleção dos temas que serão objeto de monitoramento ou comporão a agenda de ARR, o Decreto nº 10.411/2020 indica os seguintes critérios:

- I. ampla repercussão na economia ou no País;
- II. existência de problemas decorrentes da aplicação do referido ato normativo;
- III. impacto significativo em organizações ou grupos específicos;
- IV. tratamento de matéria relevante para a agenda estratégica do órgão; ou
- V. vigência há, no mínimo, cinco anos.

Existem três casos específicos em que essa agenda é atualizada dentro do ciclo de um mandato presidencial. O primeiro é quando um ato normativo teve a sua AIR dispensada por urgência nos termos do inciso I, do Art. 4º do Decreto nº 10.411/2020. Para esses casos, o Decreto prevê que a ARR é obrigatória, e deve ser realizada em até 3 anos após a vigência do ato normativo. O segundo caso é quando a própria Agência se compromete em realizar a ARR indicando nos autos do processo regulatório a sua realização, como, por exemplo, na AIR, no plano de M&ARR (quando elaborado separadamente da AIR) ou como um artigo no próprio ato normativo. O terceiro é por decisão da Diretoria Colegiada, por oportunidade ou conveniência.

Referências

BRASIL. Casa Civil. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise ex ante. Brasília, DF: Casa Civil, 2018a. v. 1. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/153743_analise-ex-ante_web_novo.pdf/@@download/file. Acesso em: 8 dez. 2023.

BRASIL. Casa Civil. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise ex post. Brasília, DF: Casa Civil, 2018b. v. 2. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guiaexpost.pdf/@@download/file>. Acesso em: 8 dez. 2023.

BRASIL. Casa Civil. **Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR**. Brasília, DF: Casa Civil, 2018c. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/@@download/file. Acesso em: 8 dez. 2023.

BRASIL. Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 jul. 2020. Seção 1, p. 3.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório – ARR**. [S. I.]: Ministério de Minas e Energia, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/analise-de-impacto-regulatorio-air-e-avaliacao-deResultado-regulatorio-arr/o-que-e-arr/guiaarrverso5.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2023.

GERTLER, P. et al. **Avaliação de impacto na prática**. 2. ed. Washington, DC: Banco Mundial, 2018. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Avalia%C3%A7%C3%A3o-de-impacto-na-pr%C3%A1tica-Segunda-ed%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2023.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). **Guia para avaliar políticas públicas**: como monitorar uma política. Vitória: IJSN, 2018a. v. 2. Disponível em: https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/livros/IJSN_SiMAPP_Volume-02.pdf. Acesso em: 8 dez. 2023.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). **Guia para avaliar políticas públicas**: e quando a política está. Vitória: IJSN, 2018b. v. 4. Disponível em: https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/livros/IJSN_SiMAPP_Volume-04.pdf. Acesso em: 8 dez. 2023.

ITAÚ SOCIAL. **Avaliação econômica de projetos sociais**. 3. ed. São Paulo: Itaú Social, 2017. Disponível em: https://www.itausocial.org.br/wp-content/uploads/2018/05/avaliacao-economica-3a-ed_1513188151.pdf. Acesso em: 8 dez. 2023.

REINO UNIDO. HM Treasury. **Magenta Book**: Central Government guidance on evaluation. London: HM Treasury, 2020. Disponível em:

https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5e96cab9d3bf7f412b2264b1/HMT_Magenta_Book.pdf. Acesso em: 8 dez. 2023.

ROSSI, Peter H.; LIPSEY, Mark W.; FREEMAN, Howard E. **Evaluation**: a systematic approach. 6. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2004.

SCRIVEN, M. The Logic of Evaluation. In: ONTARIO SOCIETY FOR THE STUDY OF ARGUMENTATION CONFERENCE, 7., 2007, Windsor. **Anais [...]**. Windsor, ON: University of Windsor, 2007.



COLEÇÃO QUALIDADE REGULATÓRIA

AGENDA REGULATÓRIA

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE RESULTADO REGULATÓRIO

GESTÃO DO ESTOQUE REGULATÓRIO



 **ANA**
AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS
E SANEAMENTO BÁSICO

MINISTÉRIO DA
INTEGRAÇÃO E DO
DESENVOLVIMENTO
REGIONAL

GOVERNO DO
BRASIL
DO LADO DO Povo BRASILEIRO

ISBN 978-658810190-2

9 786588 101902