AVANÇOS NORMATIVOS PARA O SANEAMENTO RURAL: A ESTRATÉGIA REGULATÓRIA DA AGÊNCIA REGULADORA DO ESTADO DO CEARÁ

Marcella Facó Soares[1]
Engenheira Civil e Mestre em Saneamento Ambiental pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Assessora da Coordenadoria de Saneamento Básico da Agência Reguladora dos Serviços Público Delegados do Estado do Ceará (ARCE).
Alceu de Castro Galvão Júnior[2]
Engenheiro Civil pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Mestre em Engenharia Hidráulica e Saneamento e Doutor em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo (USP). Analista de Regulação da Agência Reguladora dos Serviços Público Delegados do Estado do Ceará (ARCE) e professor do MBA de saneamento da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP).
Geraldo Basilio Sobrinho[3]
Engenheiro Civil e Mestre em Saneamento Ambiental pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e Especialista em Engenharia de Saneamento Ambiental pela Faculdade Grande Fortaleza (FGF). Analista de Regulação da Agência Reguladora dos Serviços Público Delegados do Estado do Ceará (ARCE).
Álisson José Maia Melo[4]
Doutor em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Analista de Regulação da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE). Professor universitário. Advogado sanitarista. Vice-Presidente da Comissão de Direito Ambiental e Secretário Geral da Comissão Especial de Direito da Infraestrutura da Ordem dos Advogados do Brasil, Secção Ceará (OAB/CE).
Marcelo Silva de Almeida[5]
Engenheiro Civil pela Universidade Federal do Ceará (UFC) com especialização em Engenharia de Saneamento Básico pela Faculdade Grande Fortaleza (FGF). Analista de Regulação da Agência Reguladora dos Serviços Público Delegados do Estado do Ceará (ARCE).

Endereço[1]**:** Av. General Afonso Albuquerque Lima, S/N – Cambeba – Fortaleza – Ceará – CEP: 60.822-325 – Brasil – Tel: +55 (85) 3106-5660 – e-mail: marcella.faco@arce.ce.gov.br.

RESUMO

O Novo Marco Legal do Saneamento Básico estabelece metas de universalização sem distinguir as áreas urbanas das rurais, gerando grandes desafios operacionais frente à histórica lacuna regulatória no campo. Este trabalho objetiva apresentar o desenho da estratégia regulatória da Agência Reguladora do Estado do Ceará (ARCE) para a normatização do saneamento rural, discutindo sua relevância para a segurança jurídica e a sustentabilidade do setor. A metodologia adotada possui abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, estruturada por meio de análise documental, caracterização do modelo do Sistema Integrado de Saneamento Rural (SISAR) e avaliação da participação social. Os resultados indicam que a estratégia da ARCE se desdobrou na adaptação de normas gerais com especificidades para o meio rural (Resoluções nº 12/2025 e nº 03/2026) e no desenvolvimento de normativos exclusivos voltados às faturas, condições de prestação e contribuição regulatória. A padronização baseou-se na área de atuação e não na natureza do prestador, garantindo isonomia técnica. Conclui-se que a atuação da ARCE confere robusta segurança jurídica e transparência à gestão compartilhada, mitigando riscos judiciais e protegendo investimentos de organismos internacionais, como o Banco Mundial e o KfW, servindo de matriz regulatória para outros estados.

PALAVRAS-CHAVE: Saneamento Rural, Regulamentação, Normas de Referência.

1. INTRODUÇÃO E CONTEXTO REGULATÓRIO

A regulação do saneamento rural no Brasil é um dos desafios mais complexos e urgentes diante das metas de universalização estabelecidas pelo Novo Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020). Ao determinar o atendimento de 99% da população com água potável e 90% com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, a lei não distingue entre áreas urbanas e rurais, tornando imprescindível a construção de modelos adequados às especificidades do campo.

Há, todavia, uma postura contraditória da legislação federal. Por um lado, o cumprimento dessas metas somente será possível com a consideração da universalização dos núcleos urbanos informais e das áreas rurais, que

possuem índices muito baixos por razões socioeconômicas e culturais. Por outro lado, a reforma do marco legal prestigiou novos instrumentos que fortalecem o modelo de privatização do setor, que vê nessas áreas deficitárias um mercado de baixo retorno econômico.

Além do mais, enquanto o art. 11-B, § 4º, da Lei nº 11.445/2007 faculte às entidades reguladoras prever métodos alternativos e descentralizados para os serviços em áreas rurais, a mesma lei, em seu art. 50, excepcionaliza o saneamento rural da exigência de cumprimento das normas de referência da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) como condição para acesso a recursos federais[1].

A excepcionalização da adequação às normas da ANA para o acesso aos recursos federais pode ser lida como um paradoxo normativo, que quando considerado junto à dispersão populacional, aos elevados custos operacionais e à forte dependência de subsídios, historicamente pode gerar desestímulo à universalização das áreas rurais e, principalmente, a estruturação de uma regulação consistente para o segmento.

Diante do exposto, a excepcionalização às normas da ANA devem ser vistas como uma complementação ao trecho anterior, visando permitir a adequação as peculiaridades da área rural mediante a atuação própria das agências reguladoras infranacionais.

O saneamento rural, relegado a segundo plano na política pública setorial, cujo foco justificadamente centra-se nos núcleos urbanos, vinha funcionando a partir de três estratégias: a primeira consistiu na adoção de soluções individualizadas pelo próprio usuário, sem maiores rigores de qualidade sanitária e ambiental; a segunda, configurando-se como uma evolução organizacional do primeiro, consistiu na organização dos usuários de uma comunidade em cooperativas e associações, para a obtenção de ganhos de escala, com diluição e socialização de custos, e melhoria das técnicas de tratamento, compatíveis com a capacidade de pagamento dos usuários; a terceira, atuação pontual dos prestadores de serviço.

As duas primeiras soluções apresentadas, que são as mais predominantes, configuram-se como autogestão. Neste contexto, o modelo associativista ganhou maior organização, com a criação de associações unicomunitárias e multicomunitárias, gerando algumas estratégias a nível estadual. Entre elas, o maior destaque é o Sistema de Saneamento Rural (SISAR).

O SISAR foi criado em 1996, em Sobral, no Estado do Ceará, e foi replicado em outros 163 municípios e exportado para outros estados brasileiros. Trata-se de uma organização não governamental, sem fins lucrativos, formada por associações comunitárias que possuem sistemas de abastecimento de água e esgoto pertencentes à mesma bacia hidrográfica, ou seja, é uma federação de associações, mantida por contribuição mensal, que financia uma estrutura que apoia a manutenção de sistemas de abastecimento de água e fornecimento de insumos (material para manutenção e tratamento), e capacitação social (BANCO MUNDIAL, 2016) .

Vale mencionar que a gestão dos sistemas de abastecimento de água é compartilhada entre a associação e o SISAR. Observa-se que ambos não são responsáveis pela ampliação de sistemas, somente pela manutenção, além de aspectos administrativos e sociais, visando a sustentabilidade dos investimentos públicos, ou seja, a fim de evitar sucateamento prematuro de soluções aplicadas ao saneamento rural.

Os recursos para a implantação dos sistemas são provenientes de diferentes fontes: o banco alemão Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), por meio do Programa Águas do Sertão; o Banco Mundial, via Programa São José; além de parcerias com o Ministério da Integração Nacional, Fundo Estadual de Saneamento Básico do Ceará e a Fundação Nacional de Saúde (Funasa).

Além disso, esses programas têm dado apoio ao SISAR com Fortalecimento Institucional, aquisição de veículos, hidrômetros, além da construção das sedes. A CAGECE mantém ainda um apoio gerencial, acompanhando as obras que serão repassadas ao SISAR e dando treinamento, apoio técnico, entre outras atividades, por meio de uma gerência específica.

Observa-se, portanto, que são vultuosos recursos aplicados em saneamento rural anualmente e que a regulação se faz necessária para o fortalecimento do modelo e melhor transparência dos processos e parcerias. De fato, apesar de sua reconhecida eficiência operacional, o SISAR conviveu, por quase três décadas, com uma lacuna regulatória que gerava crescente insegurança jurídica – tanto para as associações e os usuários, quanto para os investidores e órgãos de controle.

Essa situação começou a ser superada em 27 de novembro de 2023, quando as Assembleias dos Colegiados das

três Microrregiões de Água e Esgoto (MRAEs) do Ceará, por unanimidade, delegaram à Agência Reguladora do Estado do Ceará (ARCE) a competência de ente regulador único para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário – incluindo, pela primeira vez, o saneamento rural – nos 184 municípios do estado. A partir de então, a ARCE passou a desenvolver uma estratégia normativa voltada a preencher esse vazio regulatório, conciliando as diretrizes das Normas de Referência da ANA com as realidades e necessidades do ambiente rural cearense.

2. OBJETIVO

O presente trabalho tem por objetivo relatar e sistematizar a experiência institucional da ARCE na construção de uma estratégia regulatória para o saneamento rural no Estado do Ceará, destacando os fundamentos jurídicos, os instrumentos normativos adotados, os desafios enfrentados e as contribuições potenciais desse processo para a segurança jurídica, a sustentabilidade e a universalização dos serviços.

3. METODOLOGIA

O presente trabalho caracteriza-se como um relato de experiência técnica e institucional, de natureza qualitativa e descritiva. O objeto de análise consiste no percurso metodológico adotado para a estruturação da estratégia de regulação do saneamento rural no Estado do Ceará, após a delegação de competências à Agência Reguladora do Estado do Ceará (ARCE) pelas Microrregiões de Água e Esgoto (MRAEs) em novembro de 2023.

A sistematização dessa experiência institucional foi estruturada a partir de um arranjo metodológico que envolveu três frentes de atuação e análise:

1. Diagnóstico Legal e Alinhamento com as Normas de Referência Nacionais: Compreendeu a triagem, exame e compatibilização do arcabouço regulatório federal (Lei nº 11.445/2007 e suas alterações) e das Normas de Referência editadas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA nº 8/2024, nº 9/2024, nº 11/2024 e nº 15/2025). Essa etapa balizou os limites e as flexibilizações legais aplicáveis ao contexto infranacional.

2. Mapeamento do Contexto Local e Levantamento de Passivos Jurídicos: Consistiu na caracterização da estrutura operacional e do modelo de gestão compartilhada do Sistema Integrado de Saneamento Rural (SISAR) no Ceará, fundamentada em relatórios técnicos e documentos institucionais. De forma inovadora, o método incluiu o levantamento de demandas judiciais reais enfrentadas pelo SISAR. O mapeamento desses litígios recorrentes foi utilizado como insumo técnico essencial para direcionar o desenho de um arcabouço normativo que mitigasse a insegurança jurídica da instituição perante usuários e autoridades locais.

3. Processo Participativo e Controle Social: Compreendeu a execução e a posterior consolidação analítica das contribuições colhidas nos mecanismos de participação social promovidos pela Agência. Foram avaliados os registros de reuniões setoriais preliminares, tomadas de subsídios, consultas e audiências públicas, garantindo que as percepções de operadores, municípios e das próprias associações comunitárias rurais fossem incorporadas às minutas normativas finais e em tramitação.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A construção de um modelo de regulação de saneamento rural requer diversas etapas que têm como princípio básico compreender que se trata de um serviço com natureza diferente dos serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Diante do exposto, a estratégia da ARCE para a regulação do saneamento rural desdobra-se em quatro frentes complementares:

a) diferenciação da regulação do saneamento rural em relação aos demais serviços de água e esgoto;
b) a regularização da situação de lacuna normativa e insegurança jurídica do saneamento rural e da atuação das associações e do SISAR;
c) a adaptação de normas gerais (aplicáveis também aos prestadores urbanos) para que contemplem disposições específicas para o meio rural; e
d) a elaboração de normas exclusivamente destinadas ao saneamento rural, considerando as particularidades do SISAR e dos pequenos prestadores comunitários.

4.1 Diferenciação da regulação do saneamento rural

Antes de adentrar mais especificamente na questão do SISAR, verificou-se a conveniência de estabelecer uma

diferenciação entre os tipos de serviço de saneamento básico, considerando a necessidade de conferir um tratamento regulatório especializado.

Nesse sentido, o primeiro normativo ao qual se deve fazer referência é a Resolução ARCE nº 12/2025, que instituiu a Agenda de Transição para a regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário pela ARCE. Considerando a absorção súbita pela ARCE da regulação de todos os serviços públicos de água e esgoto, houve a inclusão de cenários diferentes daqueles aos quais a agência reguladora vinha trabalhando, que praticamente se limitava à regulação da companhia estadual de forma regionalizada, a Companhia de Água e Esgoto do Ceará (Cagece).

A Resolução ARCE nº 12/2025, atenta às diferentes morfologias dos serviços, organizou a agenda de transição em cinco grupos – Cagece, Privadas, Públicas reguladas, Públicas não reguladas, e Rural. Verifica-se, dessa forma, que desde o início houve uma preocupação em diferenciar o saneamento rural dos demais tipos de serviços. De acordo com o art. 2º, inciso V, dessa resolução, caracteriza-se no grupo rural quando o serviço de água e esgoto é "operado pelos próprios usuários, por meio de associações comunitárias ou multicomunitárias, que possuam ou não competência na gestão do saneamento rural".

O critério estabelecido pela ARCE, portanto, estava direcionado menos para a localização geográfica da prestação na área rural do que ao **tipo de prestador**, critério que indiretamente refletia na forma de prestação. Para os fins regulatórios, as normatizações devem se aproximar aos métodos, técnicas e práticas peculiares do tipo de prestação, razão pela qual outros critérios ensejariam dificuldades de enquadramento das normas à realidade dos serviços.

Vale ressaltar, contudo, que essa interpretação não excluiu a avaliação da área rural por tipologia física e localização geográfica, ou seja, considerando as características locais, tendo em vista que elas influenciam diretamente na solução técnica a ser adotada para o abastecimento de água e esgotamento sanitário. Os serviços de saneamento têm natureza complexa, por exemplo, a dispersão da população influencia diretamente na tecnologia de tratamento de efluente sanitário adotado, haja vista que impacta na viabilidade econômica e ambiental da implantação de uma solução alternativa individual. Assim, a Resolução nº 12/2025 prevê que a definição de área rural e urbana seria baseada no Plano Municipal de Saneamento Básico. Esta medida visa mitigar impactos de alteração de classificação de área por motivações políticas ou administrativas.

O art. 5º da Resolução estabeleceu, no primeiro momento, a manutenção dos regulamentos eventualmente vigentes para o grupo Rural, mas o art. 12 estabeleceu especificamente a vigência de duas resoluções para referido grupo: a Resolução ARCE nº 122/2009, que trata de qualidade da água e dos esgotos, para o segundo semestre de 2025, e a Resolução ARCE nº 207/2016, que trata de monitoramento da continuidade do fornecimento de água, para o segundo semestre de 2026.

Contemplando o horizonte dos fluxos de aprovação das normas de referência da ANA, a agenda regulatória previu a edição pela ARCE de resoluções sobre (i) universalização, com conclusão para o segundo semestre de 2024, (ii) indicadores e sistema de avaliação, com conclusão para o primeiro semestre de 2025, e (iii) condições gerais da prestação do serviço, sendo este o único que separava o grupo Rural dos demais grupos, colocando como previsão de conclusão para o segundo semestre de 2025.

4.2 Regularização da situação jurídica do SISAR

Um segundo problema que precisava ser enfrentado pela ARCE consistia no enquadramento jurídico das associações comunitárias e do SISAR no contexto da prestação dos serviços.

Por um lado, as associações e o SISAR buscam nos normativos seu reconhecimento como atores importantes para o saneamento rural. O cenário de insegurança jurídica para esses atores gera conflitos desnecessários com usuários e com as autoridades locais, incluindo o Poder Judiciário.

Por outro lado, o Novo Marco Legal do Saneamento Básico estabelece restrições para a prestação dos serviços. De acordo com o art. 10, a prestação dos serviços públicos, quando não é feita pelo próprio titular dos serviços ou por entidade que integre sua estrutura administrativa, depende de contrato de concessão, precedida de procedimento licitatório. Além disso, veda a celebração de contratos de programa, convênios, termos de parceria e instrumentos de natureza precária. Dessa forma, a reforma da lei nacional foi mais restritiva, impedindo arranjos públicos e outras modalidades precárias.

A situação ficou mais confusa quando da edição pela ANA da Norma de Referência nº 8/2024, que trata das metas progressivas de universalização do abastecimento de água e do esgotamento sanitário. Referida norma estabeleceu a **diferenciação entre ação** de abastecimento de água ou esgotamento sanitário **e prestação**, definido ação nos seguintes termos: "I - ação de abastecimento de água ou esgotamento sanitário: ação executada por meio de soluções alternativas, em que o usuário não depende de prestador de serviços públicos de abastecimento de água potável ou esgotamento sanitário;".

As associações e o SISAR entendiam que sua atuação se enquadrava como ação de abastecimento de água ou esgotamento sanitário, razão pela qual, por se enquadrarem como soluções alternativas sem prestador, não seriam serviços públicos e não se sujeitariam à regulação pela ARCE. Tal postura configuraria ainda uma intenção contraditória com o interesse de reconhecimento normativo.

Ainda em 2024, a ARCE realizou estudos para buscar o correto enquadramento à luz da realidade do serviço, considerando em especial a universalização e a qualidade dos serviços oferecidos no setor rural. Para tanto, foi levado em consideração que as atividades realizadas pelas associações comunitárias e pelo SISAR:

- configuram-se como ações e serviços de responsabilidade pública;
- mediante a adoção de soluções coletivas;
- operadas pelos próprios usuários por meio de associações comunitárias;
- porém, com responsabilidade direta do poder público pelo controle, disciplina ou operação – em especial, em virtude do aporte de recursos oriundos de fontes estrangeiras e estatais para a realização das obras de instalação e expansão da rede; e
- com atuação limitada à operação e manutenção das redes públicas e gestão comercial, sem cobrar de seus associados quaisquer custos de capital referente aos investimentos realizados.

Com base nisso, concluiu-se que o melhor enquadramento para as atividades de saneamento rural realizadas pelo SISAR não seria enquadrá-los nem como serviços privados, nem como prestação dos serviços, mas como **operadores em colaboração com o município titular**. Assim, para fins regulatórios, o saneamento rural realizado através de associações comunitárias e do SISAR seria uma **modalidade especial de prestação direta dos serviços públicos de água e esgoto**, ficando ao respectivo município o encargo principal referente ao planejamento com vistas à universalização dos serviços e seus respectivos investimentos, e as associações e o SISAR funcionam como operadores da rede, em parceria com o município.

Nessa oportunidade, houve inclusive a necessidade de diálogo direto com os dirigentes da ANA, visando a melhor compreensão das definições da legislação federal e da própria norma de referência vis a vis o cenário institucional do saneamento rural no Estado do Ceará.

Ainda sobre isso, encontra-se em trâmite na ARCE um processo de normatização específico para a definição do padrão de atuação e do padrão de fatura para os serviços do grupo Rural, a saber, operados por associações de usuários, sendo reforçado que a atividade comunitária no saneamento básico se caracteriza pelos seguintes critérios distintivos:

a) organização pela criação de associação ou de cooperativa;
b) ausência de finalidade lucrativa; e
c) atuação exclusiva em favor de seus associados ou cooperativados.[2]

O atendimento rigoroso a esses requisitos garante objetivamente que a atividade exercida pelas associações não se enquadrasse como de natureza empresária, bem como afastaria o tratamento dessas associações como fornecedoras à luz do Código de Defesa do Consumidor, atraindo para si os regimes jurídicos específicos das associações (Código Civil) e das cooperativas (Lei nº 5.764/1971).

O esforço jurídico empreendido pela ARCE para a adequada caracterização dos serviços prestados no Estado do Ceará permitiu, ao mesmo tempo, conferir legitimidade para a atuação das associações e do SISAR perante a legislação federal e à ANA e possibilitar a regulação da ARCE no intuito de monitorar a universalização e a qualidade dos serviços prestados.

4.3 Normas gerais com disposições específicas para o rural

Superada a fase de enquadramento do SISAR e adentrando-se propriamente para os processos normativos, a primeira estratégia adotada pela ARCE para a normatização do setor rural foi a inclusão, dentro das resoluções temáticas, de capítulos específicos para tratar desses serviços, aplicando-se adaptações.

- Resolução ARCE nº 12/2025 (NR 8 – Universalização e indicadores de acesso): Dispõe sobre as metas progressivas de universalização, os indicadores de acesso e o sistema de avaliação. No tocante ao saneamento rural, estabeleceu que o SISAR e as associações comunitárias devem encaminhar à ARCE as coordenadas geográficas de suas áreas de atuação e que a ARCE é responsável por calcular e avaliar os indicadores de cobertura e atendimento também para a área rural dos municípios.

- Resolução ARCE nº 03/2026 (NR 9 – Indicadores operacionais da prestação): Estabelece indicadores de nível I e nível II – como perdas, intermitência, qualidade da água e reclamações – e, de forma inovadora, prevê parâmetros de referência específicos para sistemas rurais, que diferem dos aplicáveis aos sistemas urbanos, em reconhecimento às distintas realidades operacionais e de capacidade de investimento.

- Regulamentação da NR 15: Dispõe sobre diretrizes para a gestão de redução progressiva e controle de perdas nos subsistemas de distribuição de água potável. Ela permite que o saneamento rural receba um tratamento flexibilizado, a partir da apresentação de um Plano de Gestão de Redução e Controle de Perdas em formato simplificado e o uso de metodologias de levantamento de dados adequadas à realidade local. Além disso, o atendimento integral às exigências da norma é estendido para o segundo ciclo regulatório. Por fim, possibilita que o planejamento seja realizado de maneira integrada por sistema regionalizado ou estrutura associativa, desde que mantida a identificação individualizada dos municípios atendidos.

- Regulamentação das Soluções Alternativas de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário (NR 8): Disciplina as condições de adequabilidade, o cadastro e o monitoramento das soluções individuais e coletivas (cisternas, fossas, poços etc.), reconhecendo-as como parte integrante da política de saneamento rural e definindo critérios para que possam, quando for o caso, ser consideradas para fins de cômputo das metas de universalização.

4.4 Normas específicas para o saneamento rural

A segunda estratégia adotada pela ARCE para a normatização do setor rural foi o tratamento regulatório em resoluções específicas. Com efeito, as seguintes normas exclusivas para o rural foram identificadas e encontram-se nos seguintes estágios:

a) Norma sobre Condições Gerais de Prestação dos Serviços de Saneamento Rural (NR 11 da ANA – adaptada ao rural). O texto regulamenta aspectos como a operação por associações comunitárias, a gestão compartilhada entre a federação (SISAR) e as filiadas, os direitos e deveres dos usuários rurais e os procedimentos para atendimento em localidades de difícil acesso. Vale ressaltar que essa norma ainda será submetida a consulta pública.

b) Norma sobre a Fatura dos Serviços Operados por Associações e Cooperativas (Lei 14.026/2020). Disciplina o conteúdo mínimo da fatura, a separação entre as cobranças associativas e os serviços de água e esgoto, e a obrigatoriedade de transparência dos custos operacionais, assegurando aos usuários rurais clareza sobre o que estão pagando. Vale ressaltar que essa norma ainda será submetida a consulta pública.

c) Norma sobre a Contribuição de Regulação do Saneamento Rural. Regulamenta critérios para a aplicação de uma contribuição pecuniária para a regulação do saneamento rural, considerando valores simbólicos, principalmente para que seja discriminado em fatura, ratificando aos usuários dos sistemas que o processo é regulado e fomentando uma valorização. Vale ressaltar que essa norma ainda será submetida a consulta pública.

4.5 Análise e discussão

Pelos normativos ora apresentados, observa-se que a regulação do saneamento rural se tem baseado principalmente em regulação por comparação, além de considerar as particularidades do setor, conforme previsto na Lei nº 11.445/2007.

Regulação por comparação no âmbito do SISAR mostra-se como a alternativa mais vantajosa, entre outros aspectos, por considerar que as diversas bacias do SISAR já possuíam cultura de indicadores e comparação apresentadas nas Avaliação Mensal dos Resultados, encontros em que equipes técnicas, operacionais e

administrativas avaliam seus indicadores de saneamento e debatem estratégias com apoio. Diante do exposto, além de integrar-se a uma prática já realizada rotineiramente pelas entidades, a regulação por comparação visa ampliar aos usuários os resultados dos indicadores, contribuindo para a maior transparência dos serviços de saneamento rural.

Apesar da citação direta ao SISAR na análise da regulamentação apresentada, salienta-se que sua aplicação deverá abranger ainda os SAAEs e a própria companhia estadual quando aplicável às áreas classificadas como rurais pelos Planos Municipais de Saneamento Básico, haja vista que a regulamentação considera a área de atuação do prestador e não a natureza do prestador.

Essa decisão tem caráter fundamental, pois caso um município opte por operar os sistemas de abastecimento de água urbanos por meio do SISAR, haveria flexibilização dos limites previstos na NR 9 e nas condições operacionais, por exemplo, devido à natureza do prestador. A flexibilização, porém, considera as características físicas da área rural, portanto deve ser aplicada somente a ela.

A padronização por área de atuação do prestador também melhora os processos de comparação, facilitando parametrizações, principalmente porque o SISAR, principal operador do saneamento rural no Ceará, já possui a prática da apresentação comparativa entre suas bacias, porém considerando somente seus indicadores, calculados e avaliados internamente. Vale ressaltar que a construção da NR 9 considerou os indicadores já utilizados pelo SISAR.

Acerca dos normativos, vale citar ainda dois instrumentos que ainda serão submetidos à consulta pública, específicos para o SISAR, que tem caráter complementar, que é a norma referente ao conteúdo mínimo das faturas e a norma da contribuição à regulação do saneamento rural.

Os dois normativos relacionam-se diretamente com a comunicação entre o SISAR e o usuário, evitando uma caracterização equivocada como prestação de serviços comuns e reconhecendo seu caráter associativo. Além disso, a contribuição viria exposta entre os itens que formam o valor da fatura, sem afetar a autonomia do conselho gestor em estabelecê-la, mas aumentando e melhorando a visibilidade da agência reguladora. O valor deve ser meramente simbólico, considerando a baixa capacidade de pagamento da maioria dos usuários do saneamento rural.

4.6 Impactos e importância do arcabouço normativo

Os avanços normativos aqui relatados produzem impactos concretos sobre a regulação do saneamento rural:

- Segurança jurídica: pela primeira vez, o SISAR e as associações comunitárias passam a dispor de um quadro regulatório claro, que define direitos, deveres, padrões de qualidade e parâmetros de eficiência, reduzindo a incerteza que historicamente inibia investimentos e parcerias.

- Fortalecimento do modelo de gestão compartilhada: ao disciplinar a operação por associações e cooperativas, a ARCE reconhece e valoriza o protagonismo das comunidades, ao mesmo tempo em que estabelece mecanismos de controle e transparência que alinham esse modelo às exigências do Novo Marco Legal.

- Adequação às Normas de Referência da ANA: as normas em tramitação incorporam as diretrizes técnicas da ANA (NR 8, 9, 11 e 15), adaptando-as para a realidade rural, o que permite ao Ceará avançar na efetiva implementação do sistema nacional de regulação.

- Segurança para os investimentos públicos: Apesar de ser um modelo consolidade nacionalmente e com repercussão inclusive internacional, investidores como os bancos internacionais requerem acompanhamento da política pública, transparência, garantia de qualidade na prestação dos serviços e outros aspectos que regulação relaciona-se diretamente.

- Transparência e participação social: o processo de elaboração normativa tem sido conduzido com ampla participação dos atores envolvidos – SISAR, Cagece, Secretaria das Cidades, Banco Mundial, KfW e, principalmente, associações comunitárias –, por meio de tomadas de subsídios, consultas e audiências públicas, o que confere legitimidade e aderência às normas produzidas.

5 CONCLUSÃO

Este estudo teve como objetivo apresentar o desenho da estratégia regulatória adotada pela Agência Reguladora do Estado do Ceará (ARCE) para a normatização do saneamento rural. A investigação analisou os avanços alcançados por meio da edição de resoluções gerais e da tramitação de normas exclusivas para o segmento, validando a eficácia dessa estruturação para superar o paradoxo normativo federal e preencher a histórica lacuna regulatória que gerava insegurança jurídica no campo. O trabalho demonstrou que a consolidação de um arcabouço normativo adaptado é plenamente viável e indispensável para nortear o caminho rumo às metas de universalização estabelecidas pelo Novo Marco Legal do Saneamento.

Os principais resultados revelam que a estratégia da ARCE se estruturou em duas frentes complementares: a adaptação de normas gerais com disposições específicas para o meio rural (como as Resoluções nº 12/2025 e nº 03/2026) e o desenvolvimento de normas setoriais exclusivas. Essas medidas introduziram parâmetros operacionais diferenciados, metodologias simplificadas para planos de redução de perdas e o cômputo de soluções alternativas de abastecimento. Adicionalmente, constatou-se que a padronização regulatória foi desenhada com base na área de atuação e não na natureza jurídica do prestador, garantindo isonomia técnica e assegurando que as flexibilizações contemplem as características físicas da zona rural cearense, sem descaracterizar o modelo associativo de gestão compartilhada.

Do ponto de vista prático e institucional, a relevância do estudo reside em demonstrar como a atuação da ARCE confere robusta segurança jurídica e transparência para o modelo do Sistema Integrado de Saneamento Rural (SISAR) e para as associações comunitárias. Ao harmonizar as diretrizes nacionais da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) com a realidade local, o novo arcabouço mitiga riscos de demandas judiciais e cria um ambiente favorável para a proteção dos vultuosos investimentos públicos estruturados por organismos internacionais, como o Banco Mundial e o banco alemão KfW. A governança baseada na regulação por comparação e construída sob ampla participação social legitima o processo e fortalece a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços no campo.

Não obstante as contribuições evidenciadas, cumpre reconhecer as limitações do presente trabalho, cujo escopo esteve concentrado na análise documental e exploratória de um processo normativo ainda em curso, visto que importantes resoluções específicas — como as regras de fatura, condições gerais de prestação e contribuição de regulação – encontram-se em fase de tramitação e pendentes de consulta pública. Como passo seguinte a este trabalho, sugere-se realizar a avaliação dos impactos dos normativos aqui analisados para o setor rural na prática, após, ao menos, o primeiro ciclo de encerramento de atuação da agência em sua aplicação. Ademais, vislumbra-se a possibilidade de reprodutibilidade dessa matriz regulatória da ARCE em outros estados da federação que buscam estruturar a governança de seus sistemas de saneamento rural.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. Norma de Referência nº 8/2024. Dispõe sobre metas progressivas de universalização de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, indicadores de acesso e sistema de avaliação. Brasília, 2024.

2. ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. Norma de Referência nº 15/2025. Dispõe sobre diretrizes para a gestão de redução progressiva e controle de perdas nos subsistemas de distribuição de água potável. Brasília, 2025.

3. ARCE – Agência Reguladora do Estado do Ceará. Resolução nº 12, de 10 de abril de 2025. Dispõe sobre metas progressivas de universalização de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, indicadores de acesso e sistema de avaliação, no âmbito do Estado do Ceará. Fortaleza, 2025. Disponível em: https://www.arce.ce.gov.br. Acesso em: 21 maio 2026.

4. ARCE – Agência Reguladora do Estado do Ceará. **Parecer nº 000172/2024/ARCE/CSB**. Trata-se de consulta interna da própria CSB especificamente sobre a interpretação das regras vigentes no setor de saneamento básico, mormente a Norma de Referência no 8 da ANA (NR-8), e a prestação de ações ou serviços por associações, com especificação para aquelas que fazem parte do Sistema de Saneamento Rural (Sisar). Fortaleza, 2024.

5. ARCE – Agência Reguladora do Estado do Ceará. Parecer nº 000313/2025/ARCE/CSB. Regulamentação da composição da fatura dos serviços do SISAR. Fortaleza, 2025.

6. BANCO MUNDIAL. Estudos de modelos de gestão de serviços de abastecimento de água no meio rural no Brasil. 1. ed., parte II. Brasília: Banco Mundial, 2016. Disponível em: http:// documents.worldbank.org/curated/en/931891479307797732/pdf/AUS11351-v2-EstudoModelos-Gest%C3%A3o-%C3%81gua-Rural-Brasil-parteII.pdf. Acesso em: 11 jun. 2026.

7. BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília, 2007. (Alterada pela Lei nº 14.026/2020).

8. SOARES, M. F.; GALVÃO JUNIOR, A. C.; GALVÃO, D. F. A.; SOBRINHO, G. B.; ALMEIDA, M. S.
Regulação do saneamento rural aplicado à realidade do Sistema Integrado de Saneamento Rural. In: 33º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental, Brasília, 2025. Disponível em: https://abes-dn.org.br/anaiseletronicos/33cbesa/940_tema_xii.pdf. Acesso em: 21 maio 2026.