

AS PRIORIDADES E DESAFIOS PARA A CRIAÇÃO DAS NORMAS REGULATÓRIAS DE REFERÊNCIA DE SANEAMENTO BÁSICO PELA AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS - ANA

Roberto Cavalcante Dinardi⁽¹⁾

Engenheiro Civil e Especialista em Gestão Financeira de Negócios pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e MBA em Saneamento Ambiental pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo - FESPSP. Desde 2016, atua na Superintendência de Assuntos Regulatórios da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP.

Alceu de Castro Galvão Junior⁽²⁾

Engenheiro Civil e Doutor em Saúde Pública. Prof. Visitante do Curso de MBA Saneamento Ambiental da FESPSP. Ganhador do Prêmio Jabuti 2012 (3º lugar categoria ciências exatas). Autor e editor de livros sobre planejamento e regulação do saneamento básico. Sócio da RPG-REINFRA Consultoria.

Endereço⁽¹⁾: Rua Costa Carvalho, 300 - Pinheiros - Cep 05429-900 - São Paulo - Brasil - Tel: +55 (11) 3388-8495 - e-mail: rcdinardi@sabesp.com.br.

RESUMO

Desde agosto de 2019 foi tramitado no Poder Legislativo o Projeto de Lei (PL) nº 4.162/2019, que altera diversos pontos do marco regulatório do saneamento básico. Dentre os principais pontos está a inserção da ANA como regulador nacional do setor, por meio do estabelecimento de normas de referência.

Apesar de existirem diversas críticas ao PL, a adoção de normas de referência pela ANA é considerada positiva por entidades como a ABES, ABCON, ABAR, ASSEMAE e AESBE, pois possibilitará uma melhoria na qualidade da regulação setorial.

O objetivo do trabalho é apresentar uma proposta de priorização para a criação das normas de referência através da aplicação de um questionário para conhecer a opinião de diversos especialistas do setor.

Os resultados obtidos mostram que os assuntos mais prioritários para a normatização de referência são a: Governança das entidades reguladoras; a Regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento; a Redução progressiva e controle da perda de água e; os Padrões de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento. Nota-se inclusive que esses assuntos são um consenso entre diferentes grupos pesquisados, demonstrando ainda mais a necessidade da prioridade por esses temas.

PALAVRAS-CHAVE: Regulação, Agência Nacional de Águas, PL nº 4.162/2019.

INTRODUÇÃO

Desde agosto de 2019, foi tramitado no Poder Legislativo o Projeto de Lei (PL) nº 4.162, que altera diversos pontos do marco regulatório relacionados ao saneamento básico. A nova legislação causará uma mudança estrutural na organização do setor de saneamento, motivado por dois grandes pilares: a obrigatoriedade de licitação para a contratação dos prestadores de serviços, com o intuito de aumentar a competição do setor e; a inserção da Agência Nacional de Águas — ANA, como a entidade nacional responsável por editar normas de referência para regulação.

Essa alteração decorre de uma estratégia do governo federal para alavancar a prestação dos serviços de saneamento, que atualmente possui um enorme déficit. De acordo com Ministério do Desenvolvimento Regional (2019), aproximadamente 100 milhões de pessoas no país não possuem coleta de esgotos e 35 milhões de pessoas não são atendidos com abastecimento de água.

Desde 2018, o Governo Federal tenta aprovar a revisão do marco regulatório. Foram editadas duas Medidas Provisórias em 2018 (MP nº 844/2018 e 868/2018) que não foram aprovadas pelo Poder Legislativo e perderam a eficácia. A partir de 2019, a estratégia para revisão do marco regulatório está sendo através do PL nº 4.162/2019.

A União não tem a competência legal para a regulação no saneamento, por se tratar de um tema de interesse local, conforme art. 30, incisos I e V do texto constitucional, posição já respaldada pelo Supremo Tribunal Federal. Assim, para conseguir aplicar as normas de referência, o governo adotou a estratégia de vincular a concessão de recursos federais à adoção dessas normas. O art. 4º-F do PL define essa vinculação, conforme trecho extraído a seguir:

art. 4º-F. A ANA manterá atualizada a relação das entidades reguladoras e fiscalizadoras que adotam as normas de referência nacionais para a regulação dos serviços de saneamento básico, com vistas a viabilizar o acesso aos recursos públicos federais ou a contratação de financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da administração pública federal, nos termos do art. 50, da Lei nº 11.445, de 2007. (BRASIL, 2019)

A adoção de normas de referência pela ANA é uma mudança relevante para o setor. Apesar de existirem diversas críticas ao PL como um todo, as normas de referência pela ANA são consideradas positivas por diversas entidades envolvidas conforme ABES (2018), ABCON (2019), ABAR (2019a), ASSEMAE (2019) e AESBE (2019). Portanto, considera-se um ponto de convergência do setor.

A perspectiva de introdução da Agência Nacional de Águas – ANA no cenário institucional do saneamento básico por meio das normas de referência poderá trazer incentivos concretos para a melhoria da qualidade da regulação setorial, principalmente porque estas normas serão condição para acesso aos recursos da União, sejam onerosos ou não (GALVÃO JUNIOR; MELO; SILVA, 2019).

No entanto, ainda não há clareza sobre os temas que serão priorizados. A PL aborda quais assuntos poderão ter normas de referência, mas não apresenta a ordem de prioridade para edição. Essa incerteza traz riscos e dúvidas para o setor. Ainda se soma o fator da ANA não possuir quadros técnicos e *expertise* para criar as normas de referência no setor de saneamento básico.

O objetivo desse trabalho é apresentar uma proposta de priorização para a criação das normas regulatórias de referência pela Agência Nacional de Águas – ANA. Deste modo, serão analisadas as atribuições que estão sendo delegadas a ANA e quais aspectos que influenciarão a sua atuação. Em sequência, será aplicado questionário para conhecer a opinião de diversos especialistas do setor. Por fim, serão analisados e quantificados os dados para obter a proposta de priorização.

CONTEXTO HISTÓRICO E INSTITUCIONAL

Para entender o atraso da infraestrutura no setor de saneamento, é importante levar em consideração o contexto histórico e institucional, que pode ser dividido em três principais períodos.

Dentro do primeiro período, o planejamento foi pautado pelo PLANASA, adotado pelo governo militar na década de 1970 para impulsionar os investimentos no setor, por meio da centralização dos investimentos com recursos provenientes do Banco Nacional da Habitação - BNH. Os municípios foram forçados a concederem os serviços municipais para as empresas estaduais de saneamento, como pré-requisito para a obtenção de recursos federais para investimentos.

Com a extinção do BNH, em 1986 e, o fim do PLANASA em 1990, os investimentos foram reduzidos ficando o setor sem uma política pública efetiva durante quase 20 anos, caracterizando assim o segundo período.

Em 2007, foi promulgada a Lei nº 11.445/2007, o novo marco legal do saneamento que trouxe várias inovações, sendo o início do terceiro período. Um dos pontos fundamentais desta lei é o estabelecimento e a integração de várias funções: planejamento, prestação dos serviços, controle social e regulação.

O planejamento é realizado pelo titular dos serviços e não pode ser delegado. O principal instrumento que materializa o planejamento do titular é o Plano Municipal ou Regional de Saneamento Básico.

A prestação dos serviços pode ser executada diretamente pelo próprio titular, como também pode ser delegada para uma empresa privada, por meio de concessão, ou para uma empresa de economia mista (geralmente do Estado), por meio de convênio com outro ente governamental e de contrato de programa.

O controle social é o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade o acesso amplo de informações e a participação na elaboração das políticas públicas, do planejamento e da regulação. Trata-se de importante instrumento que ajudar a garantir o funcionamento adequado das demais funções estabelecidas pela lei.

A função de regulação foi instituída pela lei e estabelece que a entidade reguladora deve seguir os princípios de independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira além da transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

Destaca-se que o modelo estabelecido de regulação possibilita uma pluralidade enorme de agências reguladoras, pois em tese, cada delegação possibilita a criação de uma agência.

SITUAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS INFRANACIONAIS

Segundo ABAR (2019b), dos 5.570 municípios, há cerca de 3.400 municípios com regulação setorial, o que significa que 39 % dos municípios brasileiros não possuem regulação nos serviços de saneamento. A maioria dos casos são municípios que operam diretamente os sistemas públicos de saneamento, através de administração direta (DAEs e DMAEs) e indireta (SAAEs e SAMAEs).

Ao analisar as Agências Reguladoras, verifica-se que existe uma pluralidade de agências reguladoras de saneamento básico no país. O **Tabela 1** apresenta a quantidade das agências estaduais, municipais, consorciadas (criadas em um consórcio entre municípios) e distrital. Percebe-se que as agências municipais são a maioria, porém elas são geralmente limitadas regulação de uma única delegação, enquanto os demais tipos possuem uma quantidade maior de delegações, obtendo desta forma, ganhos da escala.

Tabela 1 – Distribuição das agências reguladoras por tipo

| Tipo de Agência | Quantidade |
|-----------------|------------|
| Consortiada | 5 |
| Municipal | 21 |
| Estadual | 25 |
| Distrital | 1 |
| TOTAL | 52 |

Fonte: ABAR, 2019b.

A pluralidade de agências reguladoras pode trazer alguns problemas de uniformidade, notadamente para as Companhias Estaduais. Um exemplo é CASAN - Companhia Catarinense de Águas e Saneamento. A empresa é regulada por três entidades reguladoras: ARIS - Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento; ARESC - Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina e; AGIR - Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos Municipais do Médio Vale do Itajaí. Dessa forma, o prestador pode estar sujeito a seguir diversas regras que podem ser divergentes entre si.

AS NOVAS ATRIBUIÇÕES DA AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS – ANA

A Agência Nacional de Águas – ANA, criada pela Lei nº 9.984/2000, é uma entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Conforme extraído do seu site institucional, a ANA possui atribuições de Regulação do acesso e o uso dos recursos hídricos de domínio da União. Também é responsável por acompanhar a situação dos recursos hídricos do Brasil. Coordena a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos. Por fim, elabora ou participa de estudos estratégicos, como os Planos de Bacias Hidrográficas, Relatórios de Conjuntura dos Recursos Hídricos, entres outros.

Com o PL nº 4.162/2019, passarão a ser atribuições da ANA, conforme art. 4º-E § 1º:

§ 1º À ANA caberá estabelecer, entre outras, normas de referência sobre:

- I - padrões de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento básico;
- II - regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a promover a prestação adequada, o uso racional de recursos naturais e o equilíbrio econômico-financeiro;
- III - padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento básico, firmados entre o titular do serviço público e o delegatário, os quais contemplarão metas de qualidade, eficiência e ampliação da cobertura dos serviços, além de especificar a matriz de riscos e os mecanismos de manutenção do equilíbrio econômico financeiro das atividades;
- IV - critérios para a contabilidade regulatória;
- V - redução progressiva e controle da perda de água;
- VI - metodologia de cálculo de indenizações devidas em razão dos investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados;
- VII - governança das entidades reguladoras, conforme os princípios estabelecidos no art. 21 da Lei nº 11.445, de 2007; e
- VIII - reuso dos efluentes sanitários tratados, em conformidade com as normas ambientais e de saúde pública. (BRASIL, 2019)

Cabe ressaltar que, o § 1º do art. 4º-E deixa disponível que outros tipos de normas poderão ser estabelecidos. A Lei nº 11.445/2007, apresenta no artigo 23, as normas que as entidades reguladoras poderão instituir, conforme trecho apresentado a seguir. Portanto, pode-se inferir que as normas definidas por essas entidades reguladoras também poderão ser objetivo de normas de referência pela ANA.

art. 23. A entidade reguladora editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:

- I - padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;
- II - requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;
- III - as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;
- IV - regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;
- V - medição, faturamento e cobrança de serviços;
- VII - avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;
- VIII - plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;
- IX - subsídios tarifários e não tarifários;
- X - padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;
- XI - medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento; (BRASIL, 2007)

Para elaboração das normas de referência, o PL também apresenta várias obrigações sobre a forma de atuação da ANA, como os objetivos das normas de referências, apresentadas a seguir:

§ 3º As normas de referência para a regulação do saneamento básico deverão:

- I - promover a prestação adequada dos serviços, com atendimento pleno aos usuários, observados os princípios da regularidade, da continuidade, da eficiência, da segurança, da atualidade, da generalidade, da cortesia, da modicidade tarifária, da utilização racional dos recursos hídricos e da universalização dos serviços;
- II - estimular a livre concorrência, a competitividade, a eficiência e a sustentabilidade econômica na prestação dos serviços;
- III - estimular a cooperação entre os entes federativos com vistas à prestação, à contratação e à regulação dos serviços de forma adequada e eficiente, de forma a buscar a universalização dos serviços e a modicidade tarifária;
- IV - possibilitar a adoção de métodos, técnicas e processos adequados às peculiaridades locais e regionais;

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

VI - estabelecer parâmetros e periodicidade mínimos para a medição do cumprimento das metas de cobertura dos serviços, do atendimento aos indicadores de qualidade e aos padrões de potabilidade, observadas peculiaridades contratuais e regionais.
(BRASIL, 2019)

A ANA também deverá observar o art. 22 da Lei nº 11.445/2007, que estabelece os objetivos da regulação, apresentado abaixo:

art. 22. São objetivos da regulação:

I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;

II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas;

III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência;

IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade. (BRASIL, 2007)

Por fim, dadas as atribuições da ANA para criar as normas de referência, os objetivos dessas normas e da regulação, o PL instituiu o processo de criação das normas de referência, conforme o seguinte trecho extraído:

§ 4º No processo de instituição das normas de referência, a ANA:

I - avaliará as melhores práticas regulatórias do setor, ouvidas as entidades encarregadas da regulação e da fiscalização e as entidades representativas dos Municípios;

II - realizará consultas e audiências públicas, de forma a garantir a transparência e a publicidade dos atos e possibilitar a análise de impacto regulatório das normas propostas; e

III - poderá constituir grupos ou comissões de trabalho com a participação das entidades reguladoras e fiscalizadoras e das entidades representativas dos Municípios para auxiliar na elaboração das normas. (BRASIL, 2019)

Todo esse rol de disposições legais cria um novo ambiente de regulação no país e será um dos aspectos considerados na metodologia deste trabalho.

METODOLOGIA

O desenvolvimento do trabalho teve como base as premissas do Método de Análise Hierárquica (*Analytic Hierarchy Process* - A.H.P.). O método se enquadra bem à estrutura do problema e ao contexto, pois cada alternativa (tipos de norma) é priorizada, baseada em múltiplos critérios (Objetivos da Regulação e Aspectos Relevantes do Setor), e cada critério é quantificado de acordo com a sua importância, tendo como base a opinião de especialistas, conforme mostrado na **Figura 1**.

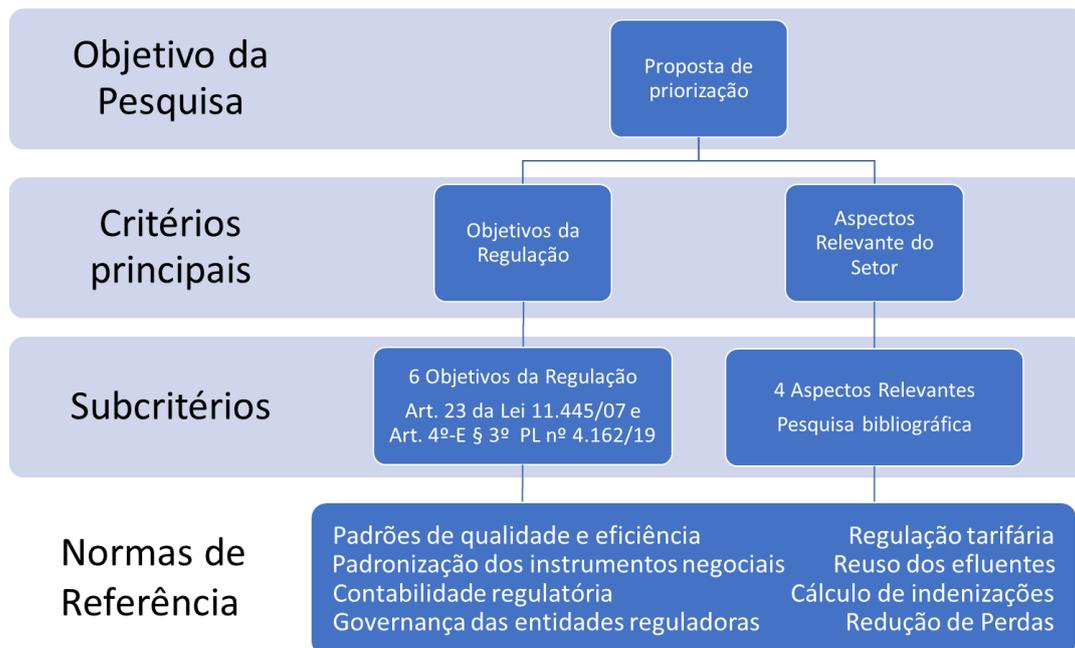


Figura 1 – Estrutura Hierárquica da Pesquisa

A ANA, como qualquer agência reguladora, deve pautar sua atuação por critérios técnicos, porém ela não está imune a influência de diferentes grupos organizados que objetivam interferir nas suas decisões, em busca de seus próprios interesses. Desta forma, buscou-se elaborar um questionário para obter uma visão abrangente sobre os diferentes atores e instituições envolvidas e impactadas com a criação das normas de referência.

Para abranger os diferentes grupos envolvidos, foram selecionados especialistas vinculados a instituições que são impactadas diretamente pelas normas de referência, notadamente os prestadores de serviços e as agências reguladoras, e especialistas que são impactados indiretamente ou em menor escala. Foram consultados 55 especialistas, sendo 19 vinculados aos prestadores de serviço, 20 vinculados às agências reguladoras e 16 vinculados a outras instituições, conforme detalhado na **Tabela 2**.

Tabela 2 – Participação da pesquisa por grupos de especialistas

| Grupo | Subgrupo | Especialistas participantes | |
|------------------------|-------------------|-----------------------------|-------------------------|
| | | Quantidade | Participação por grupos |
| Prestadores de serviço | Estadual | 14 | 34,5% |
| | Municipal | 4 | |
| | Privado | 1 | |
| Reguladores | Estadual | 16 | 36,4% |
| | Intermunicipal | 3 | |
| | Municipal | 1 | |
| Outras instituições | Entidade Nacional | 1 | 29,1% |
| | Universidades | 3 | |
| | Consultorias | 4 | |
| | Governo Federal | 2 | |
| | Governo Estadual | 4 | |
| | Governo Municipal | 2 | |
| TOTAL | | 55 | 100% |

MATRIZ DE DECISÃO

A Matriz de Decisão representa a conversão das respostas do questionário em valores numéricos para verificar o grau de importância de cada critério. A **Tabela 3** apresenta os resultados obtidos da Matriz de Decisão com todos os critérios e subcritérios e suas respectivas prioridades.

Tabela 3 – Matriz de Decisão

| Priorização das normas de referência | Critérios | Prioridade (%) | Subcritérios | Prioridade (%) | Prioridade ponderada (%) |
|--|------------------------|--|-------------------------------|----------------|--------------------------|
| | Objetivos da Regulação | 55,27 | Universalização do saneamento | 23,04 | 12,73 |
| Prestação adequada dos serviços | | | 18,65 | 10,31 | |
| Manter o equilíbrio econômico-financeiro da concessão | | | 18,36 | 10,15 | |
| Garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas | | | 14,12 | 7,80 | |
| Satisfação dos usuários | | | 14,03 | 7,76 | |
| Modicidade tarifária | | | 11,8 | 6,52 | |
| Aspectos relevantes do setor | 44,73 | Regulação em todo o país, considerando o vazio normativo existente | 28,74 | 12,85 | |
| | | Complexidade na elaboração e aplicação das normas de referência, considerando a adaptação das agências subnacionais e prestadores de serviço | 26,20 | 11,72 | |
| | | Urgência para o setor | 24,75 | 11,07 | |
| | | Estrutura técnica, operacional e orçamentária suficiente da ANA | 20,31 | 9,08 | |

A “Universalização do Saneamento” foi considerado o objetivo da regulação mais importante (12,73%), sendo fundamental para o desenvolvimento do país. Porém, para alcançar esse objetivo são necessários investimentos na ordem de 750 bilhões de reais até o ano 2033, segundo KPMG e ABCON (2020). A questão é como obter elevados recursos, tendo em vista as dificuldades fiscais que passam a maioria dos entes federados, agora aprofundados pela crise COVID-19. Cabe ressaltar a importância do acesso universal ao saneamento como vetor da melhoria da saúde pública, pois diminui a propagação do COVID-19.

Por outro lado, verifica-se que o objetivo da regulação de menor importância é a “Modicidade Tarifária” com 6,52%, evidenciando um conflito entre subcritérios, haja vista que a busca da Universalização pode causar, como efeito colateral, a perda da modicidade tarifária.

A “Regulação em todo o país, considerando o vazio normativo existente” foi o aspecto mais relevante do setor, bem como o principal subcritério, com 12,85%. A estabilidade de regras e a segurança jurídica decorrente da regulação resulta em melhoria do ambiente de negócios e, conseqüentemente, possibilita o aumento de investimentos públicos e privados, demonstrando a importância do item. Porém, aproximadamente 39% dos municípios não possuem nenhum tipo de regulação, principalmente aqueles cujos serviços são prestados pelo próprio município, por meio de administração direta ou indireta. Um valor expressivo, considerando que a Lei nº 11.445/2007 possui quase 13 anos de existência. O PL propõe vincular o acesso de recursos federais aos municípios à existência de regulação e, essa situação, pode provocar uma corrida pela criação de agências reguladoras de forma desestruturada, denominado de *agencismo* (GALVÃO JUNIOR, SILVA E MELO, 2019). Assim, é necessário estimular que as agências ora existentes absorvam essa demanda reprimida.

AVALIAÇÃO DAS NORMAS DE REFERÊNCIA

A **Tabela 4** apresenta a média das pontuações obtidas pelas Normas de Referência em relação aos critérios definidos. Quanto maior a nota, mais a norma de referência contribui para o alcance do objetivo da regulação analisado e/ou é considerado um aspecto relevante do setor.

Percebe-se grande quantidade de pontuações entre 4 e 5, demonstrando que as normas de referência contidas no PL estão coesas em relação aos objetivos da regulação. No tocante aos aspectos relevantes do setor, verifica-se maior variação dos resultados, indicando entendimentos divergentes entre os atores do setor.

Conforme apresentado na **Tabela 4**, o “Reuso dos efluentes sanitários tratados” é o assunto de normatização com avaliação mais baixa (média de 3,3). A razão pode ser a existência de diversas agências e conselhos, principalmente atrelados as áreas de meio ambiente e de recursos hídricos. A sobreposição das competências das diversas entidades cria uma situação em que ninguém se enxerga totalmente responsável e não há clareza quais são os limites de ação de cada um, deixando o assunto numa zona cinzenta de atuação.

Também se destaca a nota baixa para a afirmação “Possui baixa complexidade para elaboração e aplicação das normas de referência considerando a adaptação das agências subnacionais e prestadores de serviço”. Não há um modelo de regulação similar à proposta no PL, onde o Poder Concedente é o município e a normatização será realizada em diferentes níveis (federal pela ANA e local pela agência infranacional que acompanha a delegação). Esse ambiente institucional, somado a existência de diversos modelos de contratação e de normas já consolidadas, corrobora com a complexidade apontada pelos especialistas.

Já a afirmação a “A ANA possui estrutura técnica, operacional e orçamentária suficiente” foi a de menor nota na **Tabela 4** para os Aspectos Relevantes do Setor, significando que os especialistas admitem a fragilidade da ANA, porém não reconhecem que esse é um dos maiores problemas. O PL, antecipando essa questão, prevê a transformação de 26 cargos comissionados para as novas atribuições da agência, mas que podem não ser suficientes. Uma das alternativas para a ANA é se valer da estrutura já existente das agências reguladores subnacionais por meio de cooperação técnica, porém essa possibilidade precisa ser bem coordenada, para não sobrecarregar algumas agências infranacionais.

Tabela 4 – Pontuação das Normas de Referência em relação aos critérios

| Critérios | Objetivos da Regulação | | | | | | Aspectos Relevantes do Setor | | | | PONTUAÇÃO MÉDIA |
|--|------------------------|---------------------------------|--|---|-------------------------------|-------------------------|-----------------------------------|---|---|--|-----------------|
| | Modicidade tarifária | Prestação adequada dos serviços | Garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas | Manter o equilíbrio econômico-financeiro da concessão | Universalização do saneamento | Satisfação dos usuários | É um assunto urgente para o setor | A ANA possui estrutura técnica, operacional e orçamentária suficiente | Colaborará com a universalização da regulação, considerando o vazio normativo | Possui baixa complexidade para elaboração e aplicação das normas de referência [...] | |
| Normas de referência | | | | | | | | | | | |
| Padrões de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento | 4,1 | 4,8 | 4,3 | 3,9 | 4 | 4,4 | 4,2 | 2,3 | 3,9 | 2,3 | 3,8 |
| Regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento | 4,6 | 4,3 | 4,3 | 4,6 | 4,2 | 4 | 4,4 | 2,2 | 4,2 | 2,1 | 3,9 |
| Padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento | 3,6 | 4 | 4 | 4 | 3,8 | 3,6 | 3,8 | 2,1 | 3,6 | 2,2 | 3,5 |

| | | | | | | | | | | | |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Critérios para a contabilidade regulatória | 4,4 | 3,8 | 3,9 | 4,5 | 3,7 | 3,6 | 4,1 | 2,2 | 3,7 | 2,1 | 3,6 |
| Redução progressiva e controle da perda de água | 4,2 | 4,5 | 4,4 | 4 | 4 | 4 | 4,5 | 2,4 | 3,9 | 2,2 | 3,8 |
| Metodologia de cálculo de indenizações devidas em razão dos investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados | 4,1 | 3,6 | 3,9 | 4,4 | 3,7 | 3,3 | 3,9 | 2,1 | 3,6 | 2,1 | 3,5 |
| Governança das entidades reguladoras | 4,1 | 4,2 | 4,2 | 4,2 | 4,1 | 4 | 4,2 | 2,8 | 4 | 2,5 | 3,8 |
| Reuso dos efluentes sanitários tratados | 3,5 | 3,8 | 3,4 | 3,4 | 3,5 | 3,3 | 3,9 | 2,5 | 3,4 | 2,1 | 3,3 |
| PONTUAÇÃO MÉDIA | 4,1 | 4,1 | 4,1 | 4,1 | 3,9 | 3,8 | 4,1 | 2,3 | 3,8 | 2,2 | - |

PROPOSTA DE PRIORIZAÇÃO DAS NORMAS DE REFERÊNCIA

A proposta de priorização das normas de referência é obtida através da agregação de todos os resultados da pesquisa. Trata-se do cruzamento das informações da **Tabela 3** com a **Tabela 4**. As prioridades foram agrupadas em Alta, Média e Baixa, conforme apresentado na **Tabela 5**.

Tabela 5 – Proposta de Priorização das Normas de Referência

| Norma de Referência | Valor ponderado (%) | Prioridade |
|---|---------------------|--------------|
| Governança das entidades reguladoras | 13,21 | Alta |
| Regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento | 13,20 | Alta |
| Redução progressiva e controle da perda de água | 13,05 | Alta |
| Padrões de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento | 13,02 | Alta |
| Critérios para a contabilidade regulatória | 12,25 | Média |
| Padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento | 11,95 | Média |
| Metodologia de cálculo de indenizações devidas em razão dos investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados | 11,86 | Média |
| Reuso dos efluentes sanitários tratados | 11,46 | Baixa |
| | 100,00 | |

A “Governança das entidades reguladoras” foi considerada a maior prioridade para a normatização de referência pela ANA, com 13,21%. Essa necessidade já havia sido apontada pela ABES (2017), que recomendou a busca de maior autonomia financeira, capacidade técnica e independência decisória para as agências reguladoras. A existência de agências bem estruturadas, por meio de boas práticas de governança, facilitará o processo de criação e implementação das normas de referência.

Com pontuação muito próxima, a “Regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento” teve 13,20%. Essa prioridade tem relação com o impacto econômico-financeiro que ocorre nas revisões tarifárias. Os resultados de um RTO (Revisão Tarifária Ordinária) impactam diretamente o valor de uma empresa no mercado, além da população ser muito sensível a qualquer tipo de aumento tarifário. A crise do COVID-19 é uma demonstração de como a regulação tarifária é importante, pois a tendência é que diversos prestadores de serviços solicitem o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos. A existência de normas claras de regulação tarifária mitiga a arbitrariedade e a possibilidade de judicialização do assunto.

Os especialistas consideraram a “Redução progressiva e controle da perda de água” como assunto de alta prioridade, com 13,05%. Segundo o Ministério de Desenvolvimento Regional (2019), em 2018, o Índice de Perdas no Brasil foi de 38,5%, sendo considerado um dos principais ícones da ineficiência do setor. A redução das perdas causa externalidades positivas, como a redução do consumo de produtos químicos e de energia elétrica, além do aumento de receita quando se considera as perdas relacionadas a submedição dos hidrômetros ou fraudes. A normatização sobre o tema pode criar incentivos regulatórios ao prestador na busca pela redução e controle das perdas.

Por fim, o último assunto de alta prioridade são os “Padrões de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento”, com 13,02%. O conceito é amplo e está relacionado as condições operacionais e de manutenção dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário como continuidade do fornecimento, qualidade da água distribuída e do esgoto tratado, bem como condições comerciais e de atendimento. Os indicadores de qualidade dos serviços carecem de melhor acompanhamento no país, além de apresentarem problemas de inconsciência dos dados, o que se pode considerar como uma das razões para a alta prioridade do assunto. Em razão da crise do COVID-19, tal tema será alçado a um patamar de maior interesse por parte da sociedade.

COMPARAÇÃO ENTRE OS DIFERENTES GRUPOS PESQUISADOS

Esta seção objetiva comparar os resultados totais com os resultados de cada um dos três grupos de especialistas (Prestadores de Serviços, Agências Reguladoras e Demais Categorias). Cabe a ressalva que a quantidade de especialistas de cada Grupo é pequena para realizar uma análise estatística mais apurada. Portanto, os valores apresentados na **Tabela 6** servem como um indicativo do pensamento de cada um dos grupos de especialistas sobre a prioridade na edição das normas de referência.

Tabela 6 – Matriz de Decisão

| | Critérios | Subcritérios | Valores (%) | | | |
|--------------------------------------|------------------------------|--|--------------|----------------------|-------------------------|-------------------|
| | | | TOTAL | Agências Reguladoras | Prestadores de serviços | Demais Categorias |
| Priorização das normas de referência | Objetivos da Regulação | Universalização do saneamento | 23,04 | 24,87 | 20,16 | 24,51 |
| | | Prestação adequada dos serviços | 18,65 | 18,76 | 19,44 | 17,36 |
| | | Manter o equilíbrio econômico-financeiro da concessão | 18,36 | 15,75 | 19,57 | 20,34 |
| | | Garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas | 14,12 | 14,09 | 13,04 | 15,66 |
| | | Satisfação dos usuários | 14,03 | 13,11 | 17,06 | 11,08 |
| | | Modicidade tarifária | 11,8 | 13,42 | 10,72 | 11,05 |
| | Aspectos Relevantes do Setor | Regulação em todos o país, considerando o vazio normativo existente | 28,74 | 28,06 | 30,98 | 27,39 |
| | | Complexidade na elaboração e aplicação das normas de referência, considerando a adaptação das agências subnacionais e prestadores de serviço | 26,20 | 28,06 | 26,85 | 22,45 |
| | | Urgência para o setor | 24,75 | 26,48 | 18,85 | 28,37 |
| | | Estrutura técnico, operacional e orçamentária suficiente da ANA | 20,31 | 17,4 | 23,32 | 21,8 |

O item de maior nota e consenso entre os grupos foi a “Regulação em todos o país, considerando o vazio normativo existente”. Os benefícios de estabilidade regulatória e a segurança jurídica que são proporcionados ao alcançar a regulação em todo o país, podem resultar em incremento nos investimentos do setor e aumento da eficiência na prestação dos serviços.

Uma grande variação também foi encontrada na “Urgência para o Setor”, tendo um resultado menor para os Prestadores de Serviços. Uma explicação é que a maioria dos especialistas do subgrupo prestadores de serviços são vinculados às empresas estaduais e o PL nº 4.162/2019 traz pontos que afetam intensamente suas operações, como a obrigatoriedade das licitações em novas concessões e a possibilidade de alienação do controle acionário das empresas. Esses pontos criam riscos mais urgentes para esse grupo do que a normatização de referência da ANA, objeto da pesquisa.

Outra variação expressiva foi observada na avaliação da “Satisfação dos Usuários”, onde o valor foi maior para os Prestadores de Serviços em relação aos demais. A motivação pode ser devido ao Prestador de Serviços ser o mais diretamente envolvido com o usuário e, desta forma, consiga observar suas necessidades com maior intensidade.

A **Tabela 7** apresenta a Proposta de Priorização das Normas de Referência segmentado em Total (todos os especialistas) e nos três grupos de especialistas. Em vermelho estão destacadas as prioridades que ficaram diferentes quando comparados ao Total.

Tabela 7 – Proposta de Priorização das Normas de Referência

| Normas de referência | TOTAL | | Agências Reguladoras | | Prestadores de serviços | | Demais Categorias | |
|---|---------------------|------------|----------------------|------------|-------------------------|------------|---------------------|------------|
| | Valor ponderado (%) | Prioridade | Valor ponderado (%) | Prioridade | Valor ponderado (%) | Prioridade | Valor ponderado (%) | Prioridade |
| Governança das entidades reguladoras | 13,21 | Alta | 13,21 | Alta | 13,32 | Alta | 13,09 | Alta |
| Regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento | 13,20 | Alta | 13,07 | Alta | 13,07 | Alta | 13,53 | Alta |
| Redução progressiva e controle da perda de água | 13,05 | Alta | 13,15 | Alta | 12,64 | Alta | 13,36 | Alta |
| Padrões de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento | 13,02 | Alta | 12,86 | Alta | 13,3 | Alta | 12,91 | Alta |
| Critérios para a contabilidade regulatória | 12,25 | Média | 12,47 | Média | 11,97 | Média | 12,38 | Média |
| Padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento | 11,95 | Média | 12,02 | Média | 12,11 | Média | 11,70 | Baixa |
| Metodologia de cálculo de indenizações devidas em razão dos investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados | 11,86 | Média | 11,58 | Baixa | 12,3 | Média | 11,68 | Baixa |
| Reuso dos efluentes sanitários tratados | 11,46 | Baixa | 11,64 | Baixa | 11,29 | Baixa | 11,35 | Baixa |

Em termos de prioridade alta, observa-se convergência nos quatro assuntos para normatização de referência escolhidas com este nível de hierarquização para os diferentes grupos de especialistas.

Nota-se que a “Padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento” foi considerada de prioridade baixa para as Demais Categorias. O contrato (instrumento negocial) padronizado

facilita a gestão pelo Prestador de Serviços e pela Agência Reguladora, que geralmente possuem uma grande quantidade de contratos. Um possível motivo é que essa situação pode não ser percebida ou não ser relevante para as Demais Categorias.

Outra diferença ocorreu em “Metodologia de cálculo de indenizações devidas em razão dos investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados” que possui prioridade média apenas para os Prestadores de Serviço. A diferença pode ser justificada devido ao item aumentar a segurança jurídica do prestador, facilitando o processo de licitação, contratação e eventual indenização dos prestadores de serviços, porém esse assunto não afeta significativamente os demais grupos.

CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

A construção desta pesquisa se mostrou oportuna diante do momento de pandemia, onde o papel do saneamento é essencial para evitar a propagação do COVID-19. Se soma a esse senso de oportunidade, a sanção do PL nº 4.162/2019 pouco tempo após a conclusão da pesquisa.

Neste contexto, os objetivos da regulação e os aspectos mais relevantes do setor que foram a base dos critérios de priorização são complementares: Um está associado a universalização da infraestrutura e outro da regulação. São necessários investimentos na ordem de 750 bilhões de reais até o ano 2033 para a universalização do saneamento. No tocante a função reguladora, 39% dos municípios não possuem nenhum tipo de regulação. Por outro lado, a estabilidade de regras e a segurança jurídica decorrente da regulação resulta em melhoria do ambiente de negócios e, conseqüentemente, possibilita o aumento de investimentos públicos e privados, demonstrando a complementaridade citada.

Ressalta-se que a pesquisa abrangeu os componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário e que a ANA deverá considerar os outros componentes do saneamento, o que aumenta complexidade do tema. Outra questão importante são os prazos legais que poderão alterar as prioridades e deverão ser considerados na abordagem da ANA.

A atuação da ANA poderá sanar dificuldades regulatórias que, desde a promulgação da Lei nº 11.445/2007, não foram resolvidas, porém não é possível serem criadas expectativas elevadas, haja vista a falta de cultura e expertise da ANA no setor de saneamento. Desta forma, se o PL for aprovado, a ANA terá grandes desafios pela frente, principalmente para adequar sua estrutura operacional e para lidar com a complexidade de criação dessas normas de referência. Uma das alternativas para a ANA é se valer da estrutura já existente das agências reguladoras infranacionais por meio de cooperação técnica, porém essa possibilidade precisa ser bem coordenada, para não sobrecarregar algumas agências subnacionais.

Importantes resultados puderam ser extraídos da pesquisa. O mais relevante é prioridade de normatização que a ANA deverá adotar. A Governança das entidades reguladoras é o principal tema, devido ao déficit de regulação no país. A Regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento deve ocorrer em seguida em razão do propósito de aprimorar condições econômico-financeira dos contratos do setor com vistas a universalização do acesso. A Redução progressiva e controle da perda de água e os Padrões de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento, são outras duas prioridades que estimularão melhorias ambientais, como economia de recursos hídricos e aumento da qualidade dos serviços, que resultam inclusive em diminuição na proliferação de doenças, como a COVID-19.

Outro ponto importante é que os resultados desta pesquisa foram obtidos a partir da análise da versão original do PL 4.162/2019. Em julho/2020, foi aprovado e sancionada a segunda versão do PL (4.162-A/2019) resultando na criação da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, onde foi ampliado a quantidade assuntos a serem normatizados, porém todos relacionados aos assuntos apresentados na pesquisa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ABAR. **ABAR se manifesta sobre PL substitutivo do Saneamento**. 2019a. Disponível em: <http://abar.org.br/2019/10/22/abar-se-manifesta-sobre-pl-substitutivo-do-saneamento/>. Acesso em: 06 mar. 2020.
2. ABAR. **Regulação: Saneamento Básico**. Brasília: ABAR, 2019b. 54 p.

3. ABCON. **Posicionamento ABCON sobre texto substitutivo do PL 3.261/2019 e apensados.** 2019. Disponível em: <http://abconsindcon.com.br/noticias/posicionamento-abcon-sobre-texto-substitutivo-do-pl-3-261-2019-e-apensados/>. Acesso em: 06 mar. 2020.
4. ABES. **ABES propõe um pacto pelo Saneamento a todas as entidades do setor, governo, parlamentares e sanitaristas do Brasil.** 2018. Disponível em: <http://abes-dn.org.br/?p=26317>>. Acesso em: 03 fev. 2020.
5. AESBE (Brasília). **Conheça as vantagens da regulação integrada no saneamento básico.** 2019. Disponível em: <https://aesbe.org.br/conheca-as-vantagens-da-regulacao-integrada-no-saneamento-basico/vantagens-da-regulacao-integrada-no-saneamento-basico>. Acesso em: 06 mar. 2020.
6. ASSEMAE. **MP 868 - ASSEMAE defende melhorias.** 2019. Disponível em: <http://www.assemae.org.br/noticias/item/4753-mp-868-no-congresso-nacional-assemae-defende-melhorias-no-texto>. Acesso em: 06 mar. 2020.
7. BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. PL nº 4.162, de 2019. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=69FC763237B64CCDE6AA2C9F80132867.proposicoesWebExterno1?codteor=1787462&filename=PL+4.162/2019>. Acesso em: 03 fev. 2020.
8. BRASIL. Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Brasília. jul. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9984.htm>. Acesso em: 02 mai. 2020.
9. BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico no Brasil, dentre outros dispositivos legais. Brasília. p. 1-26, jan. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm>. Acesso em: 20 fev. 2020.
10. GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; MELO, Álisson José Maia; SILVA, Alexandre Caetano. A ANA como supervisora nacional da regulação do saneamento básico: Estratégias e desafios. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO, 11., 2019, Maceió. **Anais [...]**. Maceió: ABAR, 2019. p. 34 - 46.
11. KPMG; ABCON. **Para universalizar saneamento Brasil precisa de R\$ 750 bi segundo KPMG.** 2020. Disponível em: <http://infraroi.com.br/para-universalizar-saneamento-brasil-precisa-de-r-750-bi/>. Acesso em: 06 maio 2020.
12. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: 24º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2018.** Brasília: SNS/MDR, 2019. 180p.: il. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos>