

PESQUISA AVALIA PERCEPÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS PARA O NOVO MOMENTO DO SANEAMENTO NO BRASIL

*Nova pesquisa do Instituto Trata Brasil, em parceria com a Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR), aborda pilar essencial do saneamento, a **regulação**, e revela que mais de 75% de dirigentes e técnicos das agências entendem que normas da ANA podem reduzir interferência política*

Março 2021 – Neste novo estudo, o Instituto Trata Brasil, em parceria com a Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR), instituição que congrega os principais entes reguladores do Brasil, traz dados de pesquisa feita com 66 agências reguladoras de saneamento pelo país. O estudo é relevante para o cenário com a nova Lei do Saneamento, no qual toda a verificação do cumprimento das metas de universalização passará pelas agências. Vale lembrar que mais de duas mil cidades brasileiras ainda não têm os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário regulados.

A pesquisa capta a percepção de dirigentes e técnicos das agências reguladoras sobre os desafios trazidos com as novas atribuições às agências e à Agência Nacional das Águas e Saneamento Básico (ANA), responsável pela formulação das normas de referência para toda a regulação dos serviços. Na presente pesquisa foram recebidas 143 respostas de 48 agências. A metodologia do estudo pode ser acessada no relatório completo nos sites www.tratabrasil.org.br e www.abar.org.br.

Os dados revelam que, entre as agências reguladoras, existe a expectativa de que, ao estabelecer as novas normas de referência para o setor, a ANA possa reduzir a margem para interferência política nas agências. Há também, entre os entrevistados, a percepção de que a ANA poderá desempenhar papel importante na qualificação dos reguladores infranacionais, para que eles cumpram adequadamente sua missão na universalização dos serviços de saneamento.

Os desafios do saneamento básico são preocupantes, conforme os dados publicados pelo Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS, 2019). São mais de 100 milhões de brasileiros sem coleta de esgotos, cerca de 35 milhões sem acesso à água tratada e somente 46% dos esgotos gerados são tratados. Perdemos 39% da água potável produzida por ineficiências na distribuição, resultando em mais escassez hídrica e perda de recursos financeiros essenciais para a universalização. São, portanto, vários os desafios a serem vencidos com a nova Lei Federal, 14.026/2020, sobretudo em relação à regulação dos serviços, pilar essencial para garantir segurança aos investimentos necessários para que, em 2033, 99% da população tenha água tratada e 90% tenha seus esgotos coletados e tratados.

Regulação do saneamento básico e Desafios com a nova Lei – O titular dos serviços públicos de saneamento básico deverá definir a entidade responsável pela regulação e fiscalização desses serviços, independentemente da modalidade de sua prestação. Diferentemente das outras infraestruturas que possuem uma única agência reguladora federal, no caso do saneamento são várias agências infranacionais. Na prática, cada município tem o poder de escolher sua agência, o que criou um cenário múltiplo. Temos agências reguladoras municipais, estaduais e consorciadas. Essas agências têm como objetivos principais:

- a) Definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária;
- b) Garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas nos contratos de prestação de serviços e nos planos de saneamento;

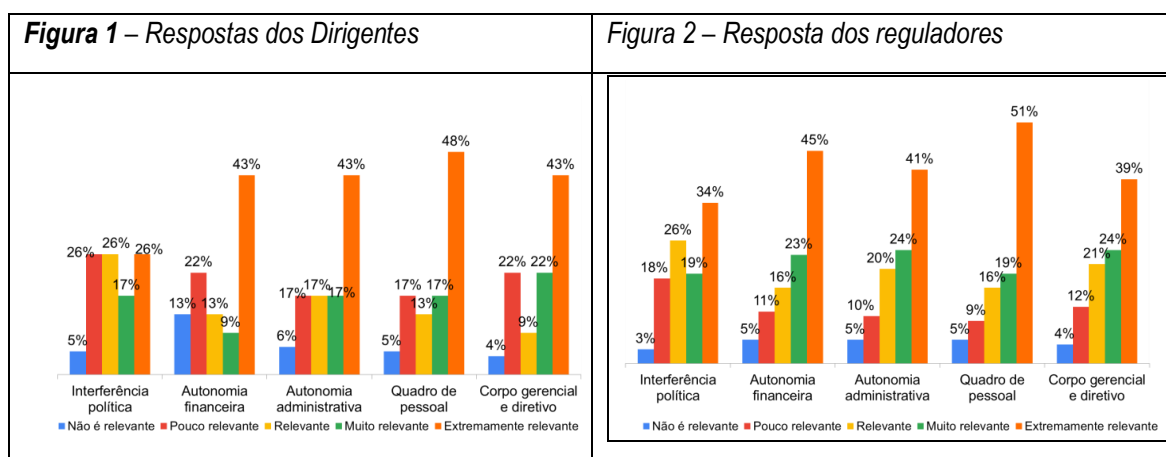
c) Estabelecer padrões e normas para a adequada prestação e a expansão da qualidade dos serviços e para a satisfação dos usuários.

Considerando que o Marco Regulatório traz novos desafios para as agências reguladoras, notadamente em relação ao conjunto de normas de referência (cerca de 22 normativos, conforme minuta de Agenda Regulatória da ANA para o biênio 2021-2022), é muito importante que elas tenham os instrumentos básicos de trabalho (recursos humanos e materiais), capacitação dos técnicos, independência e autonomia financeira para assumir tamanha responsabilidade.

PRINCIPAIS RESULTADOS

QUAIS SÃO OS PRINCIPAIS DESAFIOS DAS AGÊNCIAS REGULADORAS?

Pergunta: Avalie alguns desafios para a sua Agência: a. Interferência política; b. Autonomia financeira; c. Autonomia administrativa; d. Quadro de pessoal; e. Corpo gerencial e diretivo



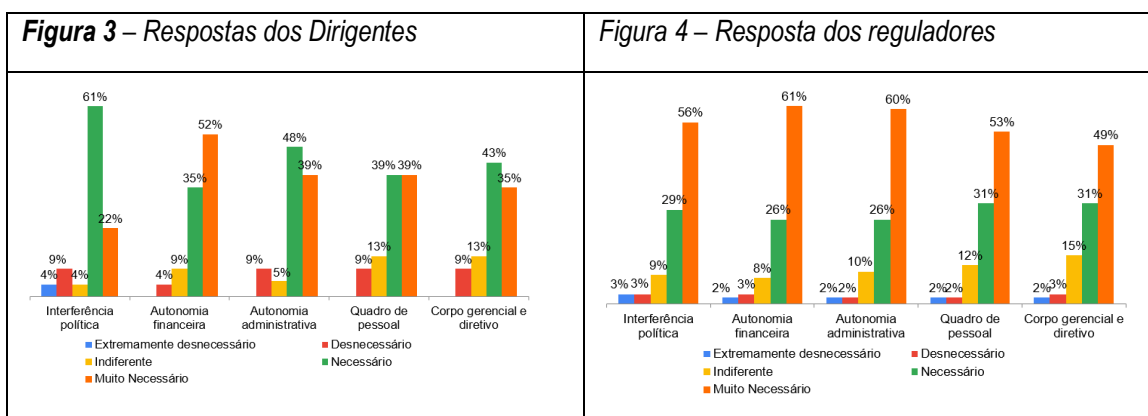
As agências reguladoras de saneamento básico enfrentam diferentes desafios, desde a sustentabilidade financeira, autonomia administrativa, quadro de pessoal como também em relação ao quadro gerencial e diretivo. **No estudo, se considerarmos a percepção dos reguladores apenas no item “Extremamente Relevante”, vemos que os grandes desafios serão no Quadro de Pessoal (51% das respostas), Autonomia Financeira (45%) e na Autonomia Administrativa (41%). Importante notar também que a Interferência Política foi citada por mais de 1/3 dos Reguladores.** Também os dirigentes elencam os mesmos quesitos, porém em menor proporção como “Extremamente Relevante”.

Com relação ao desafio para o Quadro de Pessoal (51% das respostas de reguladores e 48% dos dirigentes), ressalta-se que mais da metade dos servidores das agências participantes não é concursada, o que é visto como principal motivo da rotatividade, tornando a transferência e retenção do conhecimento de regulação mais difícil com conseqüente impacto na continuidade normal das atividades regulatórias.

Destaque para a relevância que o item “**Interferência Política**” teve. Se juntarmos as denominações “extremamente relevante + muito relevante + relevante”, chegamos a 79% das respostas para reguladores e 69% para dirigentes. Nesse aspecto, Édison Carlos, presidente executivo do Instituto Trata Brasil, diz: “*As agências precisam trabalhar livres de interferências políticas, pois é um trabalho técnico e muito especializado. Interferências deste tipo comprometem a finalidade e aumentam a percepção de risco ao investidor afugentando investimentos essenciais para universalização.*”

QUAIS TÓPICOS DEVERIAM SER OBJETO DE MAIOR ATENÇÃO PELA ANA - AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO EM SUAS NORMAS DE REFERÊNCIAS?

Pergunta: Como você avalia a necessidade dos tópicos elencados a seguir constarem na norma de referência sobre governança regulatória da ANA? a. Interferência política; b. Autonomia financeira; c. Autonomia administrativa; d. Quadro de pessoal; e. Corpo gerencial e diretivo



Ainda nos mesmos tópicos citados da pergunta anterior, dirigentes e reguladores opinaram sobre quais aspectos são mais importantes de fazerem parte das normas de referência a serem publicadas pela ANA. Somando-se as denominações “muito necessário + necessário”, os **dirigentes julgaram todos como relevantes para constarem nas normas (patamares acima de 75%)**. Quando analisadas as respostas dos reguladores, mais de 80% deles também ressaltaram essa necessidade.

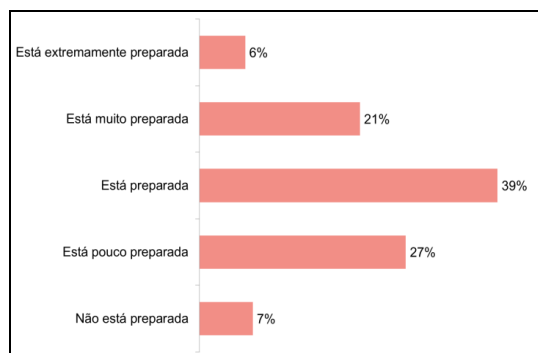
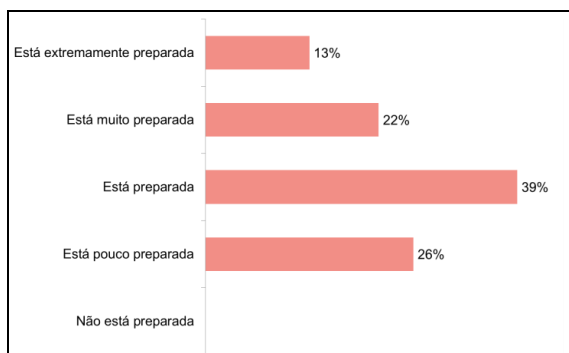
Verifica-se diferença mais acentuada nas respostas de dirigentes e reguladores quando o tema é “Interferência Política”. Se consideradas apenas as respostas “Muito Necessário”, apenas 22% dos dirigentes avaliaram assim, já entre os técnicos foram 56%. Se juntarmos os itens “Muito Necessário + Necessário” seriam 83% dos dirigentes e 85% dos técnicos.

AS AGÊNCIAS ESTÃO PREPARADAS PARA O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO?

Pergunta: A sua Agência Reguladora está preparada para o cumprimento do novo marco regulatório?

Figura 5 – Respostas dos Dirigentes

Figura 6 – Respostas dos Reguladores



Este item da pesquisa trata da percepção dos dirigentes e reguladores em relação à preparação das agências para o cumprimento do novo Marco Regulatório. **Pode-se observar que o percentual de 66% dos reguladores afirmou que a agência “Está extremamente preparada + Muito preparada + Preparada”;** já entre os dirigentes foram 74%. Importante notar que pouco mais de ¼ das respostas de reguladores (27%) e dirigentes (26%) afirmaram que suas agências estão “Pouco preparadas”, o que são índices relevantes e que merecem atenção especial da ANA.

A ANA ESTÁ CAPACITADA A ATENDER AS NOVAS COMPETÊNCIAS DO MARCO LEGAL?

Pergunta : *Como você avalia a seguinte afirmação: " A ANA possui capacidade para atendimento às novas competências estabelecidas no novo marco regulatório"*

Figura 7 – Respostas dos Dirigentes

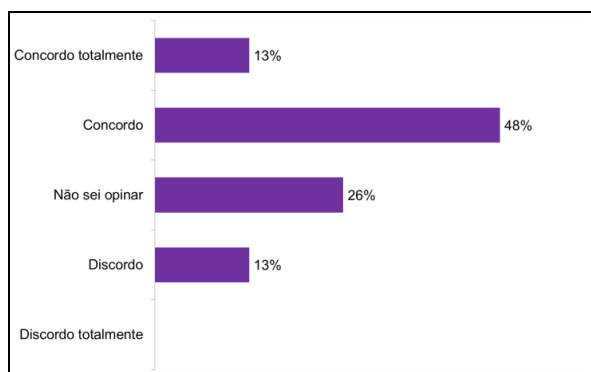
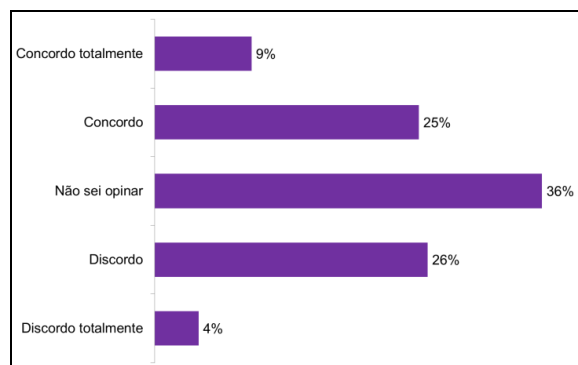


Figura 8 – Respostas dos Reguladores



Houve uma significativa diferença na percepção de dirigentes e técnicos quanto à questão. **Enquanto 61% dos dirigentes acreditam que a ANA está capacitada em atender as novas competências (responderam “Concordo” ou “Concordo totalmente”), apenas 34% dos técnicos reguladores concordaram.** Percebe-se que ainda há um desconhecimento sobre esta nova função da ANA, expresso nos 36% de respostas “Não sei opinar” pelos reguladores e 26% dos dirigentes. Relevante também observar que 13% dos dirigentes, que teoricamente são os que detêm maior contato político / institucional e mais próximos dos órgãos federais, discordaram da capacidade da agência em atender às competências. Do lado dos reguladores foi ainda pior, 30% dos reguladores discordaram da ANA ter capacidade para atender às novas competências.

QUAL A IMPORTÂNCIA DAS ENTIDADES MUNICIPAIS, ESTADUAIS E FEDERAIS NA MELHORARIA DA GOVERNANÇA NAS AGÊNCIAS REGULADORAS?

Pergunta : Avalie a importância do apoio destas entidades para a melhoria da governança de sua Agência para fazer frente ao novo marco regulatório: a. Prefeitura municipal; b. Governo do Estado; c. Ministério Público; d. ANA; e. MDR

Figura 9 – Respostas dos Dirigentes

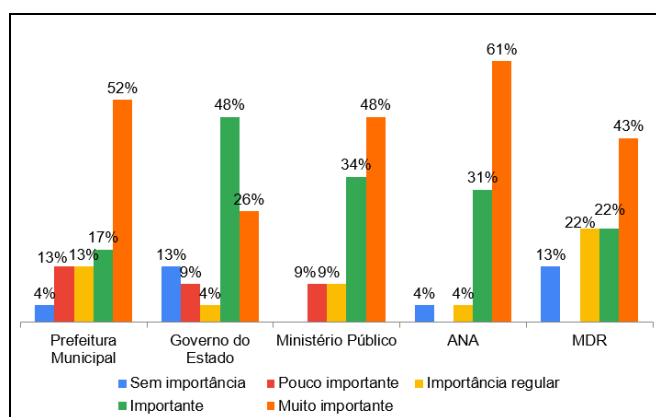
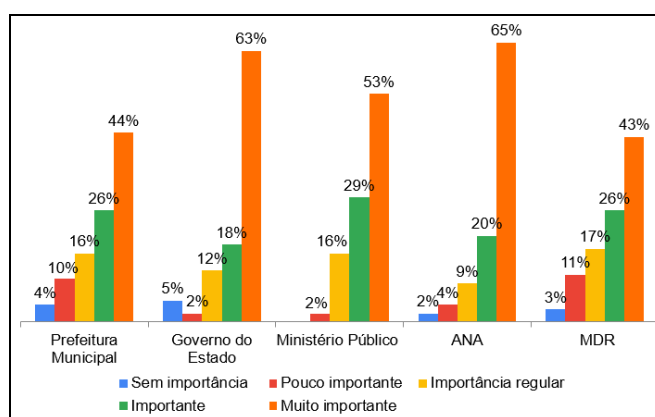


Figura 10 – Respostas dos Reguladores



A pesquisa avaliou a percepção da importância do apoio das entidades (prefeitura, governo do estado, ministério público, ANA e Ministério do Desenvolvimento Regional) para a melhoria da governança das agências reguladoras para fazer frente ao novo marco regulatório. O apoio da ANA alcançou os maiores percentuais para os dirigentes (92%) e reguladores (85%), ambas a considerando como “Muito Importante + Importante” para a melhoria da governança.

Sobre esse aspecto, o presidente da ABAR, Fernando Franco, pontua: “A ANA, por meio das novas normas de governança, pode criar incentivos concretos para a melhoria da qualidade da regulação do saneamento no país, seja por meio de maiores exigências quanto a autonomia financeira e administrativa das agências, seja por uma maior blindagem contra interferências políticas”.

Em segundo lugar, vem o Ministério Público com 82% de dirigentes e reguladores respondendo ser seu apoio como “Muito Importante + Importante”. Entende-se que o MP, com seus instrumentos próprios, pode criar incentivos para cumprimento dos contratos por parte dos prestadores de serviços, uma vez que em vários locais do país já tem se utilizado das decisões das agências para embasar seus processos administrativos e punitivos.

Grande divergência na visão de dirigentes e reguladores para a importância do apoio do Governo do Estado para a melhoria da governança. Enquanto apenas 26% dos dirigentes o consideraram como “Muito importante”, pelo lado dos reguladores as respostas alcançaram 63%. Já no tocante ao MDR, a soma das respostas “Muito Importante + Importante” foram próximos (65% dos dirigentes e 69% dos reguladores).

Da mesma forma que na pergunta anterior, a pesquisa mostra que também aqui cabe a construção de uma Agenda Pró-regulação que possa ser mais bem divulgada para as entidades, em especial aos Ministérios Públicos de cada estado.

CONCLUSÃO DO ESTUDO

A pesquisa é relevante por termos um novo Marco Legal do Saneamento Básico no país e que tem como um dos seus principais pilares a Regulação. São as agências reguladoras que precisarão acompanhar os contratos, fazer cumprir as metas, verificar o avanço nos indicadores e o cumprimento dos investimentos, mas também a qualidade dos serviços, tarifas e capacidade de pagamento do cidadão.

Os resultados mostram que tanto os dirigentes quanto os técnicos das agências reguladoras entendem ser o novo Marco Legal do Saneamento uma grande oportunidade para melhorar aspectos relevantes, tais como as autonomias administrativas e financeira. Veem, também, os requisitos da nova Lei como desafios para o corpo técnico e gerencial, que deverão estar adequados, treinados e valorizados.

Há uma esperança substancial por parte desse público de que as novas normas de referência a serem publicadas pela ANA contemplem e tragam melhorias às agências, em especial à governança regulatória, autonomia e redução da interferência política.

Ficou evidente para dirigentes e técnicos que o trabalho desenvolvido pelas agências, ainda mais a partir do novo marco legal, receba apoio dos principais tomadores de decisão ligados ao tema, seja a prefeitura, governo do estado, Ministério Público, ANA e ministérios envolvidos.

Fernando Franco, presidente da ABAR, acredita que o fortalecimento as agências reguladoras seja um fator de segurança para a realização de investimentos no setor. "O Brasil que a gente quer em 2033 é um país onde o abastecimento de água e a coleta de esgoto sejam um direito universal. Para isso, precisamos avançar na ampliação dos serviços e na redução do índice de perdas, o que requer investimentos significativos. Fortalecer a regulação assegura que os recursos serão bem aplicados e teremos o retorno de universalização esperado."

Édison Carlos, presidente executivo do Instituto Trata Brasil, afirma que o novo Marco Legal do Saneamento pode ser uma virada de jogo para todo o setor, inclusive da regulação. "Colocamos muita esperança de que a nova Lei traga, para todos, o acesso ao que há de mais básico que é saneamento. Para isso, ter um sistema de regulação forte, preparado e independente política e economicamente será fundamental. Sem isso, corremos risco de não aproveitar todo o potencial que o novo marco legal traz."