

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO Nº @@txt_identificacao@@

Documento nº @@nup_protocolo@@

ANEXO I – CONSOLIDAÇÃO DAS REUNIÕES DE TOMADA DE SUBSÍDIOS

1. OBJETIVO

Com o objetivo de debater e angariar sugestões para a elaboração da Norma de Referência sobre indicadores e padrões de qualidade, eficiência e eficácia na prestação, na manutenção e na operação de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA realizou duas rodadas de reuniões com a participação de agentes diretamente envolvidos na regulação, na prestação e no fomento dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário afetados pelo problema regulatório.

A primeira rodada de reuniões foi realizada entre os dias **13 e 16 de abril de 2021** e a segunda entre os dias **18 e 21 de maio de 2021**.

Antecipadamente, foi encaminhado a todos os participantes, convidados para esta reunião, uma proposta preliminar de pauta a ser debatida, abordando os indicadores para a Norma de Referência.

A condução das reuniões ficou a cargo de Carlos Motta e Elisabeth Siqueira Juliatto e as apresentações sobre a proposta que foram discutidas nestas reuniões ficou sob a responsabilidade de Bolivar Matos. Além destes servidores, houve o apoio técnico dos demais servidores, integrantes do grupo de trabalho da ANA para elaboração da NR.

Os participantes destas reuniões foram:

- Agências Reguladoras Estaduais e Regionais
- Prestadores de Serviço
- Entes Governamentais
- Agências Reguladoras Municipais
- Terceiro Setor e Entidades de Ensino e Pesquisa.

A primeira rodada de reuniões contou com um total de 399 participantes e a segunda com 319.

Os principais resultados desta etapa são apresentados nos subitens seguintes, de forma sistematizada conforme as perguntas elaboradas para as respectivas oficinas.

2. SINTESE DAS DISCUSSÕES E CONTRIBUIÇÕES

2.1. PRIMEIRA RODADA DE REUNIÕES

Pelas contribuições e observações dos participantes, é notória a existência de consensos em relação a alguns temas e divergência na percepção de outros.

Nos distintos grupos observou-se a maior maturidade institucional entre os Prestadores no tocante à questão de acompanhar a qualidade dos serviços por meio de Indicadores de Desempenho, havendo uma unanimidade da necessidade de que o acompanhamento dos Indicadores é o método mais adequado de avaliar desempenho por partes dos Agentes Reguladores.

Importante observar que houve uma maior contribuição em relação a Indicadores relativos a Abastecimento de Água do que a Esgotamento Sanitário.

Em relação às diretrizes propostas pela ANA, de haver uma abordagem dos Indicadores por dimensões, houve uma compreensão geral da tipologia proposta.

Em relação às dimensões e seus aspectos, ocorreram discordâncias quanto à denominação “Eficiência Econômica”, sendo sugerida a utilização de “Sustentabilidade Econômica” e, nesta dimensão, foram manifestadas observações quanto à validade de se avaliar a Sustentabilidade Econômica, uma vez que nos contratos, em particular com Prestadores Privados, a Eficiência Econômica já seria uma verificação anterior à celebração dos contratos.

No geral os grupos têm a compreensão da necessidade de uma padronização nacional, tendo o SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento como referência e que as práticas de Gestão da Informação propostas no projeto ACERTAR garantirão a boa utilização dos Indicadores.

Os fatores mais críticos de sucesso da implantação e operacionalização dos Indicadores, presentes nos encontros, estão na métrica de alguns Indicadores, notadamente, de apuração das Perdas Físicas, e na dificuldade de mensurar a continuidade dos serviços.

A preocupação mais geral manifestada é da necessidade dos Prestadores incorporarem uma cultura de buscas de padrões, sendo que houve manifestação expressa de observar uma transição para adaptação das empresas a partir da nova abordagem.

Quanto à oportunidade e validade de se ter uma padronização dos Indicadores, há uma preocupação generalizada de haver um número mínimo de Indicadores. Houve manifestações no sentido de haver referências regionais.

É unânime a percepção de que haja Indicadores propostos pelos Entes Reguladores infranacionais. Alguns participantes têm o entendimento de que três Indicadores Regionais ou Locais é pouco para absorver estas especificidades.

2.2. SEGUNDA RODADA DE REUNIÕES

A síntese das contribuições obtidas neste 2º ciclo de reuniões, onde os participantes apresentaram suas propostas e experiências é apresentada a seguir.

No cunho geral, espera-se que a Norma de Referência esteja alinhada ao SNIS/SINISA e que acompanhe o amadurecimento do Projeto Acertar, que ela deva ser auditável e se inter-relacione com outros sistemas. Foi ressaltada a preocupação dos indicadores que não compõem a cesta do SNIS.

Outro aspecto abordado refere-se à qualidade e à uniformidade dos dados coletados, que impactam diretamente na confiabilidade destes dados. Tratamentos diferenciados, localizados e sem padronização refletem nos resultados, com isto é primordial a necessidade de harmonização de conceitos e métodos. A adoção de um manual com definições detalhadas é um dos mecanismos pleiteados.

A proposta de adoção de Indicadores Núcleo foi muito bem recebida.

Foi consenso que a implementação da Norma de Referência deva ser feita paulatinamente, com ascensão de acordo com a maturidade do sistema ou por região do país.

Observou-se também a preocupação com referência à necessidade de ajustes em indicadores já em utilização, dentre outros, como os que tratam de: perdas, DBO, continuidade, acesso aos serviços, reclamações e eficiência energética.

Foram levantadas várias dúvidas pertinentes ao universo dos indicadores como: o risco de sobreposição de políticas públicas e a não competência das agências com relação às conformidades ambientais.

Não foram esquecidos os temas ligados aos indicadores de modicidade tarifária, de comprometimento da renda, além da necessidade de definições e delimitações como por exemplo: de área urbana e área de concessão.

No aspecto gerencial e contratual foi grande a preocupação que os indicadores de eficiência e sustentabilidade estejam atrelados ao decreto de sustentabilidade econômica.

Quanto aos padrões, entende-se a necessidade de escalonar bem as faixas de forma a evitar degraus muito elevados entre elas.

A grande oportunidade visualizada pelos participantes é a de uniformização dos dados, a possibilidade de permitir a comparação com bases idênticas e a transparência dos dados e resultados.

Por fim, a boa prática da governança impõe a publicidade e transparência dos indicadores.

3. PROPOSIÇÕES APRESENTADAS

3.1. PRIMEIRA RODADA DE REUNIÕES

Como já mencionado, antes de cada ciclo de reuniões, foi disponibilizada uma apresentação, na qual é mostrado o estágio de desenvolvimento da Norma de Referência, o objetivo do trabalho, o cronograma de elaboração da NR, os conceitos e as proposta preliminares.

Foi disponibilizado, antecipadamente, um documento com um conjunto de questões a serem discutidas para estímulo de proposições e debate. Esta documentação foi encaminhada 15 (quinze) dias antes do encontro. As questões propostas foram:

1. Você concorda com as conclusões apresentadas?

2. Você concorda com as diretrizes apresentadas? Qual (ou quais) você não concorda? E por quê?
3. Em sua opinião, quais seriam as principais dificuldades na implantação e operacionalização dos indicadores de avaliação da qualidade dos serviços? E quais seriam as possíveis soluções para essas dificuldades?
4. Especificamente, você entende que:
 - 4.1. O Brasil deve contar com uma lista mínima de indicadores e padrões? Que sejam os mesmos para todo o país? São necessários recortes (geográficos, institucionais, populacionais etc.) a serem aplicados?
 - 4.2. As metas devem ser definidas localmente, a partir de diretrizes mais gerais dadas primeiramente pela Lei 14.026 e pela Norma de Referência?

A estes tópicos, os agentes se manifestaram com as seguintes proposições e observações, que são apresentadas abaixo:

3.1.1. Agências Reguladoras Estaduais e Regionais

- i. Recomendação de que Indicadores não devam constar em Contratos;
- ii. preocupação quanto a Indicadores que não constem do SNIS/SINISA;
- iii. que o não-atingimento de metas de Indicadores não deva estimular o rompimento de contratos; e
- iv. que os Indicadores sejam trabalhados regionalmente.

3.1.2. Prestadores de Serviço

- i. Proposta de não consideração de Indicadores de “Eficiência Econômica”, considerando que a análise de viabilidade dos contratos já é balizada por critérios econômico e financeiros, não havendo, portanto, necessidade de Indicadores nesta dimensão;
- ii. houve manifestações contra e a favor de haver indicador para medir a disponibilidade dos Recursos Hídricos e o impacto físico nos mananciais pelos serviços de água e esgotos;
- iii. apontada a situação de problemas com a outorga de uso dos Recursos Hídricos;
- iv. que o tema de Reuso deva ser considerado na definição dos Indicadores;
- v. que os atuais Indicadores para aferir o nível das Perdas de água são frágeis; e
- vi. como nos outros grupos, pouca discussão sobre Indicadores de qualidade dos Sistemas de Esgotamento Sanitário.

3.1.3. Entes Governamentais

- i. Que haja um Indicador que permita uma avaliação do porte das Infraestruturas a serem financiadas;
- ii. que informações relativas ao atendimento em saneamento coletadas pelo IBGE (Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) sejam incorporáveis aos Sistemas de Informação Oficiais geridos no setor de saneamento;
- iii. que a transição do SNIS para o SINISA, com maior capacidade em TI, será desenvolvida, mas há preocupações com quadro de Analistas nos Entes Reguladores Subnacionais e em nível central, no Órgão Gestor da Política Pública de Saneamento;
- iv. que o SNIS não deve ser utilizado como Sistema de Avaliação dos Prestadores e que é um Sistema voltado para o Planejamento e Acompanhamento da política Pública e que, para a regulação dos Prestadores deva haver Sistemas de Informações desenvolvidos pelos Entes Reguladores; e
- v. que o SNIS possui um Sistema de Cruzamentos e Checagens eficiente, mas a sua emissão em períodos menores que um ano é problemática.

3.1.4. Agências Reguladoras Municipais

- i. Que haja uma forma de adequação dos contratos existentes à NR;
- ii. que haja diretrizes quanto as áreas do zoneamento urbano, para que os indicadores reflitam bem a realidade;
- iii. há dificuldades na apuração de Indicadores em regiões de baixa densidade populacional;
- iv. apresentou discussão sobre a questão do índice de Atendimento de Esgotos Sanitários apenas em Sistemas Separador Absoluto; e
- v. que sejam utilizados Indicadores com período menor que um ano, mesmo que sua publicação seja anual.

3.1.5. Terceiro Setor e Entidades de Ensino e Pesquisa

- i. Recomenda utilização de NBR específica da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas).

3.2. SEGUNDA RODADA DE REUNIÕES

Esta segunda etapa da Tomada de Subsídios foi precedida da definição de Indicadores em suas respectivas dimensões e aspectos a serem avaliados. O público participante, portanto, já dispunha do conjunto de indicadores estudados pela Agência e, como esperado, a contribuição e participação dos diversos agentes foram mais ativas.

Como na primeira etapa, foi disponibilizado, antecipadamente, um documento com um conjunto de questões a serem discutidas para estímulo de proposições e debate. Esta documentação foi encaminhada 15 (quinze) dias antes do encontro. As questões propostas foram:

1. Você concorda com a proposta de indicadores apresentada?
2. Quais você não concorda? E por quê?
3. Você sugere inclusões, exclusões ou substituições? Por quê?
4. Você tem experiência com os indicadores que você está propondo? Eles já foram testados na prática? Quais suas limitações?
5. Você concorda com as diretrizes para determinação dos padrões de referência?

As principais proposições apresentadas neste ciclo de reuniões, assim como as respectivas justificativas são apresentadas abaixo, ordenados por dimensão.

3.2.1. Acesso aos Serviços

- i. Nesta dimensão, para o índice de população atendida com água, os participantes entendem que o indicador deveria referenciar-se à cobertura do sistema e não ao atendimento. Casos de baixa adesão, muitas vezes, são externos ao prestador do serviço;
- ii. foi solicitado que os indicadores desta dimensão sejam relacionados com o número de economias e não com a população e que sejam incluídas nos cálculos as economias inativas;
- iii. para o tratamento de esgoto, foi sugerido que o indicador deva ser calculado por economias e com a inclusão das economias inativas;
- iv. outro indicador que obteve bastante contribuição foi o índice de população rural atendida com o esgotamento sanitário. Neste, existem dificuldades com a quantificação da população, nas definições das obrigações contratuais, necessitando então de esclarecimento normativo sobre estes temas; e
- v. também houve contribuições com o tema precisão e justiça na cobrança. Foi sugerido a adoção de um indicador de fraudes por ligações, existência de pagamento pela disponibilidade do serviço.

3.2.2. Qualidade dos Serviços

- i. Numa ordem decrescente de contribuições elencamos inicialmente a continuidade do serviço. Foram unânimes em apontar a dificuldade em se apurar os dados para este indicador e que não deveriam ser excluídas as paralizações inferiores a 6 horas;

- ii. com relação às perdas, foi entendimento de que é possível a aplicação do indicador em percentual, porém, o mais pertinente seria utilizar o índice de perdas por ligação;
- iii. indicador de índice de reclamações deveria ser inserido no grupo de complementares, ser segregado em solicitações e reclamações e também dar tratamento diferenciado às solicitações atendidas dentro do prazo.
- iv. para os indicadores de incidência de coliformes totais, foi sugerido a apuração dentro do padrão e não fora como está no SNIS e que considere, simultaneamente, o cumprimento das concentrações limite e da frequência mínima de amostragem. Avaliar a utilização também da E. Coli e turbidez;
- v. incidência das análises de DBO das águas residuárias na saída da ETE fora do padrão, foram inúmeras as contribuições. Dentre elas podemos citar a exclusão do indicador, a utilização da apuração “dentro” do padrão, utilização do índice licenciado;
- vi. os indicadores que tratam da destinação do lodo de ETA e ETE também receberam muitas sugestões, desde a supressão, a mudança para o grupo complementar, a substituição por indicador de conformidade ambiental; e
- vii. quanto ao indicador de extravasamento de esgoto, foi unânime a sugestão de alteração do indicador por extensão para extravasamento por ligação.

3.2.3. Eficiência e Sustentabilidade

- i. Os Indicadores hidrometração devem ser indicadores para constar no grupo de indicadores núcleo, de nível de serviço, que tenha efeito sobre os contratos. Nestes é preciso atentar que para uma efetividade dos cálculos é necessário um percentual mínimo de micro medidores. Entre as sugestões está a de se utilizar o indicador de micromedição relativo ao volume disponibilizado;
- ii. semelhantemente ao indicador de hidrometração, o de macromedição recebeu semelhantes contribuições, ou seja, devem constar no grupo de indicadores núcleo e produzam efeitos sobre os contratos;
- iii. o indicador de desempenho operacional que trata do tempo médio de reparo de extravasamento recebeu algumas sugestões que convergiram para a dificuldade de se apurar o tempo, na discrepância entre os prestadores e para a implementação em um segundo momento;
- iv. em outro indicador de eficiência operacional, o de produtividade do pessoal, houve unanimidade em sugerir a supressão deste, baseado nos fatos de não demonstrar relação direta com os resultados efetivos ao consumidor final, por ser uma tarefa complexa e que pode fomentar comparações equivocadas entre operadores, além das discrepâncias entre sistemas e a sua localização;

- v. foram poucas as contribuições sobre desempenho financeiro, nestas, foi sugerido que o tema seja tratado na contabilidade regulatória, a sua substituição pelo Índice de suficiência de caixa e ainda que não seja utilizado, pois, depende do modelo de contrato;
- vi. para o indicador de desempenho comercial que seja substituído o índice de faturamento comprometidos por índice de evasão de receitas;
- vii. em sustentabilidade ambiental as contribuições sobre o índice de consumo de energia tiveram divergências de opinião, tanto em SAA e SES. Alguns participantes concordaram com a inserção deste indicador, outros acharam que o índice normalizado é o mais indicado, mas devido a algumas dificuldades em implementá-lo avaliaram ser mais pertinente manter o índice utilizado pelo SNIS; e
- viii. por fim, a eficiência no uso de recursos hídricos, o índice de utilização do volume outorgado. As contribuições foram unânimes em sugerir a sua supressão. Foi considerado um índice prejudicado se o prestador buscar outorgar pela resiliência do sistema.

3.3. INSTITUIÇÕES PARTICIPANTES

Os convites a entidades e divulgação no sítio da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico foi amplo.

A participação foi diversa, permitindo, com isso, uma coleta de subsídios que possibilitou um foco mais adequado pela Agência.

Participantes:

Agências Reguladoras Infranacionais
ADASA – Agência Reguladora Distrital DF
AGEPAN - Agência Reguladora Estadual MS
AGERB - Agência Reguladora Municipal - Buritis RO
AGERGS - Agência Reguladora Estadual RS
AGERSA - Agência Reguladora Estadual BA
AGESAN-RS Agência Reguladora Intermunicipal RS
AGIR - Agência Reguladora Intermunicipal SC
AGR - Agência Reguladora Estadual GO

Agências Reguladoras Infranacionais
AGRESE - Agência Reguladora Estadual SE
ARCE - Agência Reguladora Estadual CE
ARCON - Agência Reguladora Estadual PA
ARESC - Agência Reguladora Estadual SC
ARES - Agência Reguladora Intermunicipal SP

ARISB - Agência Reguladora Intermunicipal MG
ARISCEARA - Agência Reguladora Intermunicipal CE
ARPB - Agência Reguladora Estadual PB
ARPE - Agência Reguladora Estadual PE
ARSAE - Agência Reguladora Estadual MG
ARSBAN - Agência Reguladora Municipal Natal/RN
ARSEC - Agência Reguladora Municipal Cuiabá/MT
ATR - Agência Reguladora Estadual TO
DAEA - Agência Reguladora Municipal Araraquara SP

Prestadores de Serviço
AEGEA – Prestador Privado (RO, AM, PA, MA, PI, ES, SP, SC, RS, MS, MT)
Grupo Atlantis - Prestador Privado (SC, BA, RJ, RS, SC)
BRK Ambiental – Operador Privado
EMBASA – Prestador Público Estadual BA
CAESB - Prestador Público Distrital DF
CAEMA - Prestador Público Estadual MA
CAERN - Prestador Público Estadual RN
CAGECE - Prestador Público Estadual CE
CAGEPA - Prestador Público Estadual PB
CASAN - Prestador Público Estadual SC
CISAB – Consórcio Intermunicipal Zona da Mata MG
CISAM – Consórcio Intermunicipal SC
Cia de Saneamento de Jundiaí
COPASA - Prestador Público Estadual MG
CORSAN - Prestador Público Estadual RS
Grupo Águas do Brasil
SAAE Caeté MG
GSINIMA – Prestador Privado (SP, AL, RJ)
SAAE Lucas do Rio Verde MT
SAAE Mogi Mirim MT
SABESP - Prestador Público Estadual SP
SAMAE - Prestador Público Municipal Blumenau SC
SANASA - Prestador Público Municipal Campinas SP
SANEAGO - Prestador Público Estadual GO
SANEPAR - Prestador Público Estadual PR
SANESUL - Prestador Público Estadual MS

Empresas Privadas (Geral)
3G Radar – Mercado Financeiro
Banco Santander - Mercado Financeiro
NAVI Capital – Mercado Financeiro

UBSBB – Mercado Financeiro

Associações de Representação

ABCON - Assoc. Bras. das Concessionárias Privadas de Serv. Água e Esgotos

AESBE - Assoc. das Emp. Estaduais de Sanem. Básico
--

ABAR - Assoc. Bras. de Agências de Regulação
--

ASSEMAE - Assoc. Nacional dos sistemas Municipais de Saneamento

CNM - Confederação Nacional de Municípios

Terceiro Setor / Sociedade Civil / Ensino e Pesquisa

ABES - Assoc. Brasileira de Enga. Sanitária e Ambiental

ABRHidro - Assoc. Bras. de Recursos Hídricos
--

TRATA BRASIL - Sociedade Civil

GIZ - Agente de Apoio Bilateral Meio Ambiente Alemanha
--

Entes Governamentais

BNDES – Banco de Fomento (Governo Federal)
--

FUNASA – Fundação Nacional da Saúde

Secretaria de Governo São Paulo

IBGE – Fundação Federal

Ministério da Economia

Ministério do Desenvolvimento Regional
--

Ministério do Meio Ambiente

4. CONTRIBUIÇÕES POR ESCRITO

Após a realização das reuniões públicas, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico recebeu contribuições por escrito de diversos participantes contendo comentários e sugestões acerca dos indicadores e respectiva classificação. Estas contribuições foram utilizadas para nortear os estudos de definições dos indicadores a adotar na presente Norma de Referência. As contribuições foram recebidas dos seguintes participantes das reuniões para tomada de subsídios:

Associações de Representação

ABCON - Assoc. Bras. das Concessionárias Privadas de Serv. Água e Esgotos

AESBE - Assoc. das Emp. Estaduais de Sanem. Básico
--

ABAR - Assoc. Bras. de Agências de Regulação
--

Agências Reguladoras Infranacionais
--

Agência Reguladora de Goiânia

ARCE - Agência Reguladora Estadual CE

ARES- PCJ - Agência Reguladora Intermunicipal SP (Piracicaba, Capivari, Jundiaí)
--

ARISB - Agência Reguladora Intermunicipal MG
ARSAE - Agência Reguladora Estadual MG
CISAM-REG - Agência Reguladora Intermunicipal SC

Prestadores de Serviço
CAESB - Prestador Público Distrito Federal
CAGECE - Prestador Público Estadual CE
COPASA - Prestador Público Estadual MG
EMBASA - Prestador Público Estadual BA
SANEPAR - Prestador Público Estadual PR
SEMAE – Prestador Público Municipal São José do Rio Preto

Entes Governamentais
FUNASA/RO – Fundação Nacional da Saúde (Rondônia)
Fundação Rio-Águas – Órgão da Secretaria Municipal de Meio Ambiente do Rio de Janeiro
SRE/ANA – Superintendência de Regulação de Usos de Recursos Hídricos

Terceiro Setor / Sociedade Civil / Ensino e Pesquisa
ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
TRATA BRASIL - Sociedade Civil
PROEESA-AKUT-GIZ - Agente de Apoio Bilateral Meio Ambiente Alemanha
Rui Marques - Consultor