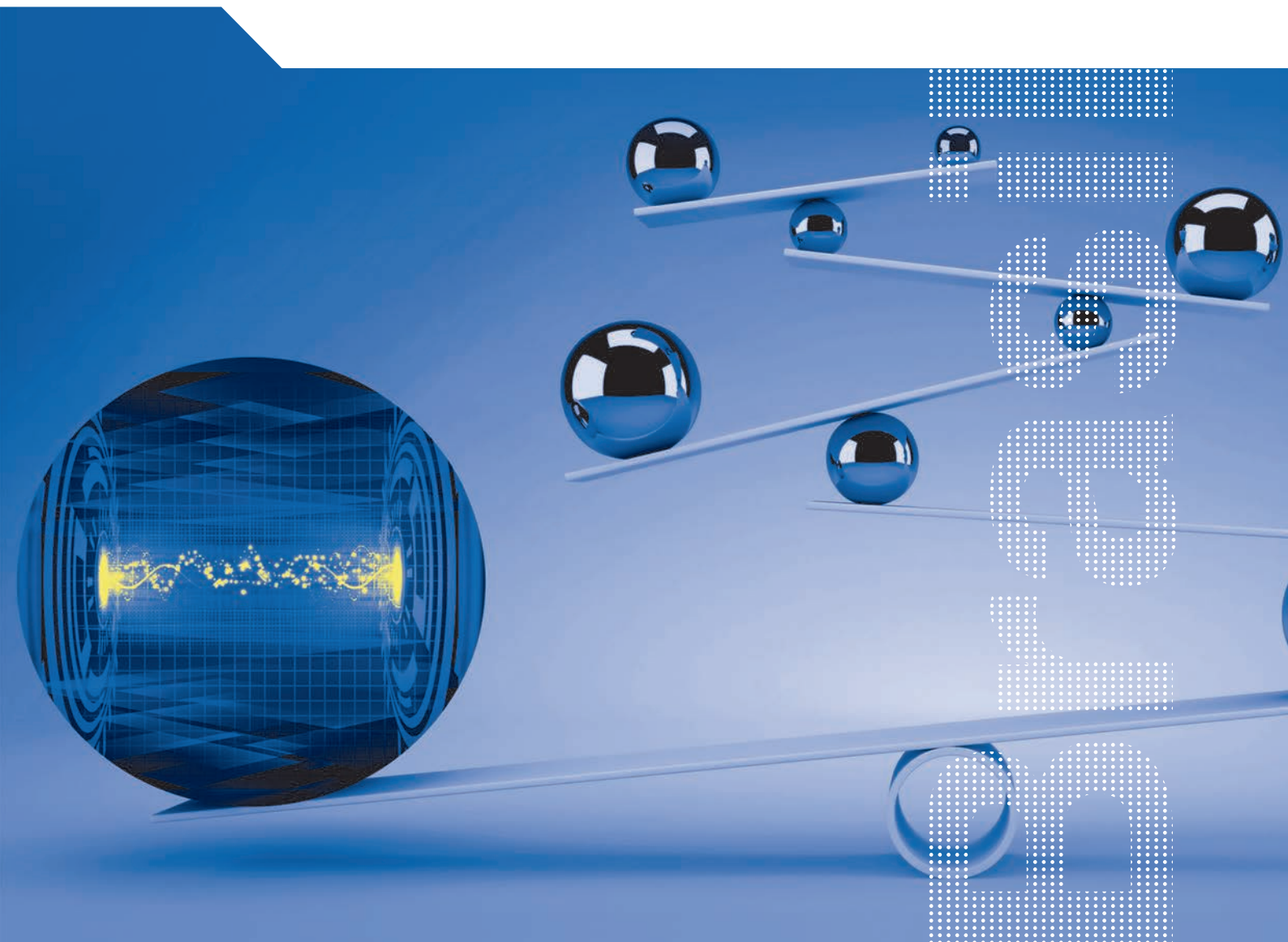




# Impulsionando o desempenho da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico do Brasil





# **Impulsionando o desempenho da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico do Brasil**

Este documento e qualquer mapa aqui incluído foi elaborado sem prejuízo do status ou soberania de qualquer território, da delimitação de limites e fronteiras internacionais e do nome do território, cidade ou área.

Os dados estatísticos para Israel são fornecidos por e sob a responsabilidade das autoridades israelenses. O uso desses dados pela OCDE é feito sem prejuízo das colinas de Golã, Jerusalém Oriental e assentamentos israelenses na Cisjordânia, nos termos do direito internacional.

Nota de rodapé da Turquia

As informações deste documento que mencionam “Chipre” referem-se à parte sul da ilha. Não existe uma única autoridade que represente ao mesmo tempo as populações cipriotas turcas e gregas na ilha. A Turquia reconhece a República Turca de Chipre do Norte (RT CN). Enquanto não houver uma solução duradoura e justa no âmbito das Nações Unidas, a Turquia manterá sua posição no que diz respeito à “questão de Chipre”.

Nota dos Estados membros da União Europeia os quais são membros da OCDE e da União Europeia

A República de Chipre é reconhecida por todos os membros das Nações Unidas com exceção da Turquia. As informações constantes deste documento referem-se à área sob controle efetivo do Governo da República de Chipre.

**Por favor, cite esta publicação como:**

OECD (2024), *Impulsionando o desempenho da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico do Brasil*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/976bf5d2-pt>.

ISBN 978-92-64-94597-5 (impresso)

ISBN 978-92-64-95338-3 (PDF)

ISBN 978-92-64-60103-1 (HTML)

ISBN 978-92-64-96159-3 (epub)

**Publicado originalmente pela OCDE sob o título:** OECD (2024), *Driving Performance at Brazil's National Agency for Water and Basic Sanitation*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5b7dffa0-en>.

Esta tradução foi encomendada pela Direção da Governação Pública e a sua exatidão não pode ser garantida pela OCDE. As únicas versões oficiais são os textos em inglês e/ou francês.

**Fotografias:** Capa © Leigh Prather/Fotolia.com; © Mr. Vander/Fotolia.com; © magann/Fotolia.com.

As erratas das publicações da OCDE podem ser acessadas online em: [www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm](http://www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm).

© OCDE 2024

O uso do conteúdo do presente trabalho, tanto em formato digital quanto impresso, é regido pelos termos e condições seguintes: <https://www.oecd.org/termsandconditions>.

# Prefácio

Os reguladores econômicos desempenham um papel importante, garantindo preços acessíveis, qualidade e acesso a serviços essenciais, como água e saneamento básico, além de promover o uso sustentável dos recursos para garantir sua disponibilidade para futuras gerações. Os riscos são altos: as ações dos reguladores afetam os resultados do mercado e podem ter fortes implicações sociais e ambientais. Choques exógenos, como crise climática ou um ambiente político, econômico e social em rápida transformação tornam o equilíbrio desses resultados uma tarefa ainda mais desafiadora. Espera-se que os reguladores garantam estabilidade e criem normativos que protejam o interesse público sem impedir a inovação. A boa governança é essencial para assegurar a efetividade do regulador e garantir melhores resultados, principalmente em tempos de mudança.

Aumentar a resiliência dos recursos hídricos e melhorar a cobertura dos serviços de saneamento básico são questões de alta prioridade no Brasil, onde mais de 200 milhões de pessoas dependem da geração de energia hidrelétrica e quase 100 milhões de pessoas não têm acesso a serviços de coleta e tratamento de esgoto. A Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) desempenha um papel central no enfrentamento desses desafios.

Este relatório aplica o Quadro de Avaliação de Desempenho para Reguladores Econômicos da OCDE (PAFER, na sigla em inglês) à ANA, a convite do órgão regulador. A OCDE desenvolveu o quadro PAFER para auxiliar os reguladores a avaliar e melhorar seu desempenho organizacional e suas estruturas de governança. Baseado nos Princípios de Melhores Práticas da OCDE para Governança dos Reguladores, o quadro analisa a governança interna e externa dos reguladores, incluindo suas estruturas organizacionais, comportamentos, responsabilidades, processos, informações e gestão de desempenho, bem como a clareza de papéis, relações, distribuição de poderes e responsabilidades com outras partes interessadas governamentais e não governamentais.

A ANA tem um sólido histórico na gestão de recursos hídricos, mas agora enfrenta o desafio de cumprir um mandato mais amplo, que inclui o saneamento básico, para o qual desenvolverá normas de referência nacionais. Para assumir efetivamente essas novas atribuições, o relatório recomenda que a ANA esclareça seu papel, corrija as divergências entre seu mandato, sua missão e seus poderes de regulação no setor de saneamento básico, desenvolva suas competências analíticas econômicas para os recursos hídricos e para o saneamento e defenda reformas que reduzam as restrições externas que afetam seu desempenho institucional.

Este relatório se baseia no trabalho da OCDE sobre o setor de recursos hídricos no Brasil, em um estudo mais recente de 2022 sobre a promoção da resiliência hídrica, realizado pelo Centro de Empreendedorismo, PMEs, Regiões e Cidades da OCDE (CFE), e no relatório *Reforma Regulatória no Brasil* da OCDE. Esta é a segunda análise desse tipo referente a uma entidade reguladora brasileira, após a análise da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) de 2021.

Este relatório faz parte do programa de trabalho da OCDE sobre governança dos reguladores e política regulatória, encabeçado pela Rede de Reguladores Econômicos da OCDE e pelo Comitê de Política Regulatória da OCDE, com o apoio da Divisão de Política Regulatória da Diretoria de Governança Pública da OCDE. O relatório foi apresentado à Rede de Reguladores Econômicos da OCDE para comentários em sua 21ª reunião em dezembro de 2023 e tornado público através de procedimento por escrito pelo Comitê de Política Regulatória em 4 de março de 2024. Ele foi preparado para publicação pelo Secretariado.

# Agradecimentos

Este relatório foi elaborado pela Diretoria de Governança Pública (GOV) da OCDE, sob a liderança de Elsa Pilichowski, Diretora; János Bertók, Diretor-Adjunto; e Anna Pietikainen, Chefe da Divisão de Política Regulatória. Ele foi coordenado e redigido por Alexander Roberts, com contribuições significativas de Vincent Van Langen e Lucas Segal, sob a orientação e supervisão de Martha Baxter. Também recebeu comentários substanciais de Xavier Le Flaive, da Diretoria de Meio Ambiente da OCDE (ENV), e de Oriana Romano, do Centro de Empreendedorismo, PMEs, Regiões e Cidades da OCDE (CFE).

Jennifer Stein coordenou o processo editorial e Andrea Uhrhammer forneceu apoio editorial. Barbara Acs e Claudia Paupe forneceram apoio administrativo. A tradução do relatório para o português foi realizada pela AP | Portugal.

A equipe incluiu três revisores, os quais participaram de uma missão ao Brasil e forneceram inúmeras contribuições e feedback ao longo da elaboração do relatório: Alan Sutherland, Diretor-Executivo da Water Industry Commission for Scotland; France Pégeot, Presidente e CEO da Canadian Transportation Agency; e Peter Gammeltoft, ex-Chefe de Unidade da Diretoria-Geral de Meio Ambiente da Comissão Europeia (DG ENV) e Presidente da Comissão Internacional para a Proteção do Rio Danúbio (ICPDR).

O relatório não teria sido possível sem o apoio da ANA e de seus colaboradores. A equipe gostaria de agradecer especialmente aos seguintes colegas da ANA por sua assistência oportuna e valiosa na coleta de dados e na resposta às solicitações de informações e esclarecimentos adicionais, por seu apoio na organização e condução das missões de apuração de fatos em Brasília e por fornecer feedback em diferentes etapas do processo: Veronica Rios, Diretora-Presidente; Filipe Sampaio e Ana Carolina Argolo, Diretores; Nazareno Araújo, Diretor Interino; Mauricio Abijaodi, ex-Diretor; Tauana Monteiro, Adriana Rodrigues, Claudia Kattar, Leandro Mendes, Ana Paula Fioreze. A equipe também gostaria de agradecer a todos os que participaram das entrevistas durante o processo, incluindo os vários departamentos da ANA, o governo e os atores do setor e da sociedade civil, que contribuíram para a análise apresentada no relatório.

# Índice

Abreviaturas e siglas	9
Sumário executivo	13
<b>1 Avaliação e recomendações</b>	<b>16</b>
Introdução	17
Esclarecer o papel da ANA e corrigir as divergências entre o mandato, a missão e os poderes de regulação da agência	19
Desenvolver competências analíticas em economia para recursos hídricos e saneamento	27
Desenhar uma organização que apoie a responsabilização e a entrega eficiente de resultados para os cidadãos	33
Atuar com restrições de recursos financeiros e humanos	37
Promover uma cultura de independência e integridade durante períodos de mudanças organizacionais	42
Aumentar a transparência e o acesso por meio de dados e transformação digital	46
Referências	49
Notas	51
<b>2 Contexto institucional e setorial</b>	<b>52</b>
Introdução	53
Arcabouço institucional do Brasil	53
Reforma do setor	55
Visão geral do setor	59
Referências	70
Notas	72
<b>3 Governança da ANA</b>	<b>75</b>
Papel e objetivos	76
Insumo	94
Processo	110
Produto e resultado	126
Referências	131
Notas	134
<b>Anexo A. Metodologia</b>	<b>139</b>
Referências	145



## FIGURAS

Figura 1.1. Evolução do mandato da ANA	19
Figura 1.2. Detalhamento do quadro de pessoal por tipo de contrato	40
Figura 3.1. Mapa estratégico da ANA, 2023-26	88
Figura 3.2. Organograma da ANA	95
Figura 3.3. AIR e o processo da ANA para decisões regulatórias	115
Figura A A.1. Princípios de Melhores Práticas da OCDE para Governança de Reguladores	141
Figura A A.2. Matriz insumo-processo-produto-resultado para indicadores de desempenho	143

## TABELAS

Tabela 1.1. Objetivos estratégicos da ANA	23
Tabela 1.2. Envolvimento da ANA nos fluxos de dados do setor	29
Tabela 1.3. Principais áreas de atuação da ANA	33
Tabela 2.1. Visão geral das regiões do Brasil	60
Tabela 2.2. Análise comparativa da retirada de água	61
Tabela 2.3. Consumo de água no Brasil por região	61
Tabela 2.4. Resumo dos serviços de abastecimento de água e saneamento no Brasil	62
Tabela 2.5. Indicadores por parte da demanda para saneamento, por serviço e região	63
Tabela 2.6. Níveis médios de tarifas, por região	66
Tabela 2.7. Custos indicativos da conta de água e componentes fixos e variáveis	66
Tabela 2.8. Prestação de serviços e custos associados no Brasil, por área de serviço	68
Tabela 2.9. Qualidade e sustentabilidade do serviço no Brasil, por área de serviço	69
Tabela 3.1. Visão geral dos poderes exclusivos ou compartilhados da ANA	78
Tabela 3.2. Normas de referência incluídas na agenda regulatória da ANA, 2022–2024	80
Tabela 3.3. Articulação da ANA com entes públicos em nível nacional	81
Tabela 3.4. Articulação da ANA com órgãos subnacionais	83
Tabela 3.5. Exemplos selecionados de acordos de cooperação da ANA com outras entidades	84
Tabela 3.6. Objetivos estratégicos da ANA, 2023–2026	89
Tabela 3.7. Indicadores quantitativos estratégicos da ANA	90
Tabela 3.8. Competências das unidades de suporte e assessoria da ANA subordinadas à Diretoria Colegiada	95
Tabela 3.9. As funções das superintendências da ANA	96
Tabela 3.10. Receita anual e orçamento da ANA, 2020-23	99
Tabela 3.11. Destinação interna do orçamento da ANA, por unidade organizacional	100
Tabela 3.12. Número de funcionários da ANA por categoria, 2019-2023	103
Tabela 3.13. Número de funcionários da ANA por departamento, 2023	103
Tabela 3.14. Distribuição dos servidores públicos de carreira da ANA por faixa salarial e carreira da ANA	105
Tabela 3.15. Equilíbrio de gênero entre servidores	105
Tabela 3.16. Força de trabalho da ANA por área profissional/especializada	105
Tabela 3.17. Diretoria Colegiada da ANA	110
Tabela 3.18. O envolvimento da ANA nos fluxos de dados do setor	126
Tabela 3.19. Indicadores de desempenho do setor regulado	128
Tabela A A.1. Critérios para avaliar o quadro de desempenho dos reguladores	142

## Acompanhe as publicações da OCDE em:



<https://twitter.com/OECD>



<https://www.facebook.com/theOECD>



<https://www.linkedin.com/company/organisation-eco-cooperation-development-organisation-cooperation-developpement-eco/>



<https://www.youtube.com/user/OECDiLibrary>



<https://www.oecd.org/newsletters/>

# Abreviaturas e siglas

<b>ABAR</b>	Associação Brasileira de Agências Reguladoras
<b>ABDI</b>	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
<b>ABES</b>	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
<b>ABRHidro</b>	Associação Brasileira de Recursos Hídricos
<b>ACT</b>	Acordo de Cooperação Técnica
<b>OTCA</b>	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
<b>ADASA</b>	Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal
<b>ANA</b>	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
<b>ANEEL</b>	Agência Nacional de Energia Elétrica
<b>AR</b>	Agenda Regulatória
<b>ARR</b>	Avaliação de Resultados Regulatórios
<b>ASCOM</b>	Assessoria Especial de Comunicação Social (ANA)
<b>ASGOV</b>	Assessoria Especial de Governança (ANA)
<b>ASINT</b>	Assessoria Especial Internacional (ANA)
<b>ASPAR</b>	Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares (ANA)
<b>ASREG</b>	Assessoria Especial de Qualidade Regulatória (ANA)
<b>AUD</b>	Auditoria Interna (ANA)
<b>CAESB</b>	Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal
<b>CEDAE</b>	Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro
<b>CERH</b>	Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos
<b>CGU</b>	Controladoria-Geral da União
<b>CIC Plata</b>	Comitê Coordenador Intergovernamental dos Países da Bacia do Prata
<b>CIG</b>	Comitê Interministerial de Governança
<b>CISB</b>	Comitê Interministerial de Saneamento Básico
<b>CISC</b>	Comitê de Comunicação e Segurança da Informação (CISC)
<b>CMAP</b>	Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
<b>CNARH</b>	Cadastro Nacional de Usuários de Recursos Hídricos
<b>CNI</b>	Confederação Nacional das Indústrias
<b>CNRH</b>	Conselho Nacional de Recursos Hídricos
<b>CODIA</b>	Conferência de Diretores Ibero-Americanos da Água

<b>COMPESA</b>	Companhia Pernambucana de Saneamento
<b>COPASA</b>	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
<b>COR</b>	Corregedoria (ANA)
<b>TJUE</b>	Tribunal de Justiça da União Europeia
<b>EMBASA</b>	Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A.
<b>ENAP</b>	Escola Nacional de Administração Pública
<b>ERA</b>	Academia de Direito Europeu
<b>UE</b>	União Europeia
<b>EUFJE</b>	Fórum de Juízes da União Europeia para o Meio Ambiente
<b>IMPEL</b>	Rede Europeia para a Implementação e Execução da Legislação Ambiental
<b>FGV</b>	Fundação Getulio Vargas
<b>FNCBH</b>	Fórum Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas
<b>GWI</b>	Global Water Intelligence
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IRB</b>	Instituto Rui Barbosa
<b>IRD</b>	Instituto francês de Pesquisa para o Desenvolvimento
<b>MCidades</b>	Ministério das Cidades
<b>MDIC</b>	Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços
<b>MF</b>	Ministério da Fazenda
<b>MGISP</b>	Ministério da Gestão e Inovação nos Serviços Públicos
<b>MIDR</b>	Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional
<b>MME</b>	Ministério de Minas e Energia
<b>MoU</b>	Memorando de Entendimento
<b>MPO</b>	Ministério do Planejamento e Orçamento
<b>NER</b>	Rede de Reguladores Econômicos
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>ONS</b>	Operador Nacional do Sistema Elétrico
<b>OUV</b>	Ouvidoria (ANA)
<b>PAFER</b>	Quadro de Avaliação de Desempenho para Reguladores Econômicos
<b>PAINT</b>	Plano Anual de Auditoria Interna
<b>PEI</b>	Plano Estratégico Institucional
<b>PFA</b>	Procuradoria Federal (ANA)
<b>PGA</b>	Plano de Gestão Anual
<b>PLOA</b>	Projeto de Lei Orçamentária Anual
<b>PNRH</b>	Política Nacional de Recursos Hídricos
<b>PNSB</b>	Política Nacional de Segurança de Barragens
<b>PNSH</b>	Plano Nacional de Segurança Hídrica
<b>PPA</b>	Plano Plurianual

<b>PPP</b>	Parceria Público-Privada
<b>PROCOMITES</b>	Programa Nacional de Fortalecimento dos Comitês de Bacias Hidrográficas
<b>PROGESTÃO</b>	Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas
<b>PSH</b>	Programa de Segurança Hídrica
<b>RAINT</b>	Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna
<b>REGLA</b>	Sistema Federal de Regulação de Uso
<b>RHN</b>	Rede Hidrometeorológica Nacional
<b>AIR</b>	Análise de Impacto Regulatório
<b>SABESP</b>	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
<b>SAF</b>	Superintendência de Administração, Finanças e Gestão de Pessoas (ANA)
<b>SANEPAR</b>	Companhia de Saneamento do Paraná
<b>SAS</b>	Superintendência de Apoio ao SINGREH e às Agências Infranacionais de Saneamento (ANA)
<b>SFI</b>	Superintendência de Fiscalização (ANA)
<b>SGE</b>	Secretaria-Geral (ANA)
<b>SGH</b>	Superintendência de Gestão da Rede Hidrometeorológica (ANA)
<b>SHE</b>	Superintendência de Estudos Hídricos e Socioeconômicos (ANA)
<b>SIAFI</b>	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
<b>SIGEST</b>	Sistema de Gestão Estratégica (ANA)
<b>SINGREH</b>	Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos
<b>SIOP</b>	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
<b>SIPEC</b>	Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal
<b>SISCOR</b>	Sistema de Correição do Poder Executivo Federal
<b>SISPLANA</b>	Sistema de Planejamento, Orçamento e Gestão da ANA
<b>SITAI</b>	Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação
<b>SIWI</b>	Instituto Internacional da Águas de Estocolmo
<b>SNIRH</b>	Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos
<b>SNIS</b>	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
<b>SNISB</b>	Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens
<b>SNSA</b>	Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
<b>SOE</b>	Superintendência de Operações e Eventos Críticos (ANA)
<b>SPP</b>	Superintendência de Planos, Programas e Projetos (ANA)
<b>SRB</b>	Superintendência de Regulação de Serviços Hídricos e Segurança de Barragens (ANA)
<b>SRE</b>	Superintendência de Regulação de Usos de Recursos Hídricos (ANA)
<b>SSB</b>	Superintendência de Regulação de Saneamento Básico (ANA)
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>STI</b>	Superintendência de Tecnologia da Informação (ANA)
<b>TAR</b>	Tarifa Atualizada de Referência

<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União
<b>TED</b>	Termos de Execução Descentralizada
<b>UFC</b>	Universidade Federal do Ceará
<b>UFLA</b>	Universidade Federal de Lavras
<b>UnB</b>	Universidade de Brasília
<b>PNUMA</b>	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
<b>UNICEF</b>	Fundo das Nações Unidas para a Infância
<b>ONU Água</b>	Unidade de coordenação das Nações Unidas para água e saneamento
<b>USACE</b>	Corpo de Engenheiros do Exército dos Estados Unidos
<b>UWWTD</b>	Diretiva relativa ao tratamento de águas residuais urbanas (Diretiva do Conselho 91/271/CEE)
<b>WICS</b>	Comissão do Setor de Águas da Escócia
<b>WRM</b>	Gestão de Recursos Hídricos
<b>WSS</b>	Saneamento Básico
<b>WWC</b>	Conselho Mundial da Água

# Sumário executivo

A Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) é uma entidade reguladora federal independente e teve seu mandato ampliado significativamente nos últimos anos. Inicialmente focado na gestão de recursos hídricos, o mandato agora também abrange aspectos de segurança de barragens e saneamento básico. Nesse setor, a ANA contribui para alcançar objetivos ambiciosos da política nacional, como a universalização da prestação de serviços, apesar dos desafios da distribuição desigual de recursos hídricos no Brasil, dos choques externos que afetam a segurança e a disponibilidade desses recursos e do complexo sistema de governança multinível do país. Para apoiar a ANA nesse momento crucial, este relatório identifica seis áreas para aperfeiçoamento e fornece recomendações.

## Esclarecer o papel da ANA e corrigir as divergências entre o mandato, a missão e os poderes de regulação da agência

Para cumprir efetivamente suas funções, a ANA deve ter poderes que se alinhem com sua missão e mandato e é fundamental que tanto a ANA quanto as partes interessadas tenham uma compreensão clara do papel do regulador. A ampla variedade de atividades da ANA reflete as prioridades da política nacional, mas uma incompatibilidade entre as funções e os poderes de regulação no setor de saneamento básico, principalmente a falta de poderes de fiscalização, pode impedir sua capacidade de melhorar os resultados para os consumidores. Na gestão de recursos hídricos, a agência deve se articular com as partes interessadas infranacionais para alinhar esforços e influenciar os resultados regulatórios.

### *Principais recomendações*

- **Identificar** e usar abordagens e canais alternativos para aumentar o impacto da ANA e incentivar o cumprimento das normas de referência estabelecidas pelo regulador.
- **Gerenciar** as expectativas em relação aos resultados que a ANA pode entregar, dada a extensão do papel e dos poderes da agência, assim como seu nível de recursos e capacidade.

## Desenvolver competências analíticas no campo econômico dos recursos hídricos e do saneamento

A ANA adquiriu sólida reputação e experiência em gestão de recursos hídricos. Para cumprir suas responsabilidades ampliadas no setor de saneamento básico, a ANA precisa desenvolver competências analíticas no campo econômico dos recursos hídricos e do saneamento. Ao mesmo tempo, o acesso da agência a uma grande quantidade de dados representa oportunidade para aprimorar ainda mais sua capacidade analítica e apoiar a qualidade regulatória.

### ***Principais recomendações***

- **Priorizar** a contratação de pessoal com perfil voltado para ciências econômicas, para aumentar a capacidade e a competência da ANA
- **Redefinir** os atributos dos cargos de alto escalão da ANA, inclusive no nível da diretoria, para incluir conhecimentos econômicos, conforme o caso, e de maneira proporcional.
- **Direcionar** a capacidade analítica atual e futura da ANA para a criação de uma base sólida de evidências e empenhar-se na divulgação e promoção de seu uso pelas partes interessadas.

## **Desenhar uma organização que apoie a responsabilização e a entrega eficiente de resultados para os cidadãos**

O mandato da ANA abrange três subsetores: gestão de recursos hídricos (incluindo a regulação do uso da água), saneamento básico e segurança de barragens. Entretanto, nem a estrutura organizacional atual da ANA nem sua estrutura de governança estão preparadas para operar de forma efetiva em todas as três áreas. A falta de uma responsabilização clara e de uma abordagem da entrega de resultados que abranja toda a organização pode prejudicar a gestão eficiente dos recursos.

### ***Principais recomendações***

- **Mapear** como os recursos estão sendo alocados e usados atualmente para alcançar os objetivos regulatórios, a fim de identificar sinergias entre as áreas de trabalho e oportunidades de maior eficiência na entrega de resultados para os cidadãos.
- **Avaliar** a viabilidade de ajustar a estrutura organizacional ou a estrutura de governança da ANA, criando novas divisões ou implementando uma gestão matricial, para que o trabalho esteja alinhado com as três principais áreas de atuação e permitir cadeia de comando mais claras.

## **Atuar com restrições de recursos financeiros e humanos**

A ANA enfrenta restrições relacionadas à gestão de seus recursos humanos e financeiros devido às regras que regem a arrecadação e o uso das receitas do setor, a gestão fiscal e os procedimentos de contratação do serviço público. Essas restrições geram preocupações quanto à capacidade da ANA de desempenhar suas novas funções, enfrentar os desafios, garantir o uso eficiente dos recursos e atuar de forma independente no futuro.

### ***Principais recomendações***

- **Defender** mudanças na legislação para garantir as receitas necessárias à execução das funções relacionadas com a regulação do saneamento básico e para aumentar a flexibilidade e a autonomia do regulador no uso dos recursos.
- **Defender** a aprovação da contratação de mais servidores públicos efetivos e a modernização e flexibilidade das práticas de contratação do serviço público.

## **Promover uma cultura de independência e integridade durante um período de mudanças organizacionais**

As mudanças recentes no mandato, na estrutura organizacional e na liderança da ANA ocorreram em um ritmo acelerado: quatro novos diretores ingressaram na agência em 2022, dois anos após o novo mandato da ANA no setor de saneamento básico ter sido adotado. A mudança afetou a identidade da equipe e da



organização, gerando certo grau de incerteza. Nesse contexto, a ANA enfrenta o desafio de criar novas unidades e processos de governança que funcionem de forma inclusiva e efetiva, respeitando os altos padrões de integridade.

### ***Principais recomendações***

- **Criar** canais institucionalizados de comunicação que conectem as estruturas de integridade da ANA à diretoria e à tomada de decisões organizacionais mais amplas.
- **Considerar** novas iniciativas como parte de uma estratégia consolidada para aumentar a resiliência da ANA durante períodos de mudança institucional. Essa estratégia poderia fortalecer a cultura e a identidade internas da ANA ao abordar questões relacionadas com a integridade, a motivação dos servidores e a incerteza, principalmente quando os papéis e as expectativas em relação ao comportamento e aos resultados estão mudando.
- **Defender** o retorno das nomeações escalonadas dos membros da diretoria, de acordo com a legislação, e a adesão às melhores práticas em termos de procedimentos de seleção.

## **Aumentar a transparência e o acesso por meio de dados e transformação digital**

As ferramentas, os dados e as tecnologias digitais, sustentados por uma governança robusta, podem possibilitar novas formas de trabalho e melhorar a capacidade da ANA de atender às necessidades das entidades reguladas e dos cidadãos. A ANA deve garantir que a governança digital e de dados se mantenha adequada ao seu objetivo. Além disso, é fundamental que a ANA garanta que as informações, os relatórios e os dados sejam facilmente acessíveis e adequados às necessidades das partes interessadas.

### ***Principais recomendações***

- **Melhorar** a acessibilidade da tomada de decisões regulatórias usando uma linguagem sem jargões, orientações de fácil leitura sobre as decisões, visualizações, resumos e outros formatos acessíveis.
- **Interagir** com outras agências reguladoras no Brasil e no exterior para compartilhar boas práticas no uso de tecnologias digitais.
- **Criar** práticas de monitoramento e avaliação com foco nos principais processos de dados da agência, permitindo a avaliação dos custos e benefícios da coleta e do uso de dados.
- **Analisar** o uso de dados e recursos tecnológicos no desenvolvimento do programa de trabalho da ANA e identificar oportunidades para estender seus benefícios a mais áreas, evitando a duplicidade dentro da ANA e entre outras instituições.

# 1 Avaliação e recomendações

---

Este capítulo resume as principais conclusões e recomendações da análise do Quadro de Avaliação de Desempenho para Reguladores Econômicos (PAFER, na sigla em inglês) da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA. As recomendações visam fortalecer o desempenho organizacional e as estruturas de governança do órgão regulador.

---

Este capítulo avalia os principais problemas que a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) enfrenta em termos de governança e desempenho, e apresenta algumas recomendações, oferecendo caminhos para que a agência possa continuar com as boas práticas, lidar com as necessidades e os desafios em constante transformação e atuar em áreas de oportunidade. Foram incluídos exemplos relevantes de estudos de caso enviados por participantes da Rede de Reguladores Econômicos (NER, na sigla em inglês) da OCDE<sup>1</sup> para ajudar a ilustrar possíveis caminhos a seguir ou indicar ferramentas de apoio a serem consideradas pela ANA.

## Introdução

A ANA tem sido fundamental para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), o principal instrumento legal que disciplina a gestão de recursos hídricos do país desde a fundação da agência no ano 2000. No cumprimento de suas atribuições na gestão de recursos hídricos, a ANA demonstrou liderança e competência para envolver as partes interessadas e promover a capacitação dentro de uma estrutura setorial complexa, a fim implementar a política e promover o cumprimento da legislação. Além disso, desde 2010, a ANA está envolvida na regulação da segurança de barragens, em consonância com a Política Nacional de Segurança de Barragens. Essa tarefa adicional requer habilidades específicas e uma articulação significativa, que, combinada com as atribuições da ANA relativas às operações dos reservatórios, se torna ainda mais importante à medida que a disponibilidade, a demanda e o uso de recursos hídricos forem mudando.

A agência está agora em um momento crucial. Em 2020, o mandato da ANA foi ampliado para incluir funções do setor de saneamento básico. Assim, cabe à ANA a tarefa de elaborar normas de referência nacionais e apoiar e monitorar sua adoção por agências reguladoras infranacionais, (Law No. 14.026, 2020<sup>[1]</sup>), assumindo um papel similar ao de “reguladora das reguladoras”. Essas normas de referência abrangem, entre outras, questões de governança, universalização do acesso, qualidade do serviço e definição de modelo tarifário, para cada um dos quatro componentes do saneamento básico: abastecimento de água potável; coleta e tratamento de esgoto; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e manejo e drenagem de águas pluviais urbanas (consulte o Capítulo 3). A adoção de normas de referência efetivas, que é de responsabilidade das agências reguladoras infranacionais e dos municípios, é um passo importante para que o Brasil alcance o objetivo nacional de universalização do acesso ao abastecimento de água e à coleta e tratamento de esgoto. Atualmente, 44% da população do país não é atendida por serviços de coleta e tratamento de esgoto e 16% não é abastecida com água potável, com diferenças consideráveis entre as áreas urbanas e rurais (consulte o Capítulo 2).

A agência está se adaptando ao seu novo papel e cumprindo suas atribuições em um contexto complexo. Os setores de gestão de recursos hídricos e saneamento básico, que estão inevitavelmente conectados, enfrentam desafios significativos, incluindo a distribuição desigual da riqueza hídrica do Brasil, os impactos das mudanças climáticas e outros choques externos, além de um complexo sistema de governança multinível (OECD, 2022<sup>[2]</sup>).

As seções a seguir avaliam seis áreas de recomendação identificados como parte do processo de análise, a saber: esclarecer o papel da ANA e corrigir as divergências entre o mandato, a missão e os poderes de regulação da agência; desenvolver competências analíticas na economia dos recursos hídricos e do saneamento; desenhar uma organização que apoie a responsabilização e a entrega eficiente de resultados para os cidadãos; atuar com restrições de recursos financeiros e humanos; promover uma cultura de independência e integridade durante a gestão de mudanças institucionais; e, por fim, aumentar a transparência e o acesso por meio de dados e da transformação digital.

Em primeiro lugar, a ANA, como agência reguladora federal, assume a responsabilidade de estabelecer normas de referência de saneamento básico e implementar políticas na gestão de recursos hídricos com o objetivo final de melhorar os resultados regulatórios nos respectivos setores e para os cidadãos. A ANA

desempenha uma grande variedade de funções importantes, mas seus poderes de regulação no setor de saneamento básico não estão alinhados com os objetivos da política, o que limita a capacidade da agência de influenciar os resultados finais (Problema 1). Além disso, na gestão de recursos hídricos, a ANA pode acabar dependendo de outros atores, principalmente na esfera estadual, para ajudar a enfrentar os desafios ou alcançar de forma efetiva e eficiente os objetivos estabelecidos para o Brasil. Para mitigar os riscos de reputação, apoiar as ambições da política e ajudar a cumprir sua missão, a ANA pode procurar esclarecer seu papel junto às partes interessadas e identificar maneiras de abordar as fragilidades estruturais em seu conjunto de ferramentas regulatórias.

Em segundo lugar, os tomadores de decisão em nível infranacional, tanto na gestão de recursos hídricos quanto no saneamento básico, onde as instituições variam em termos de capacidade e competência, precisarão de orientações e de uma base de evidências criada de forma independente para apoiar seus processos de deliberação. A ANA, como uma instituição respeitada e com experiência em gestão e capacitação de recursos hídricos, está bem posicionada para atender a essa necessidade, mas, à medida que as responsabilidades da instituição forem se transformando, as habilidades exigidas pela agência também terão de se transformar (Problema 2). A ANA pode ter como prioridade aumentar sua capacidade e competência no campo econômico dos recursos hídricos e do saneamento, haja vista que já possui boa reputação e experiência em hidrologia e muitas outras áreas científicas e técnicas relativas à gestão de recursos hídricos.

A mudança organizacional, na forma de um novo mandato, nova liderança e novas formas de trabalho, oferece tanto oportunidades quanto riscos. Dois riscos relativos à governança regulatória identificados nesta análise dizem respeito às cadeias de comando (Problema 3) e à promoção de uma cultura de independência e integridade (Problema 5). Desde a reorganização da ANA em 2022, sua estrutura organizacional continua em processo de adaptação para refletir os novos requisitos e desafios. Esse crescimento orgânico da organização ameaça perder de vista o mandato e os principais resultados da agência e interferir nas cadeias de comando. Basicamente, o mandato da ANA abrange três subsetores (regulação do uso de recursos hídricos e gestão de recursos hídricos, segurança de barragens e saneamento básico). As mudanças ocorreram em ritmo acelerado, impactando a equipe e criando um ambiente desafiador para a criação de novas unidades e processos de governança que funcionem de forma inclusiva e efetiva, promovendo ao mesmo tempo uma cultura de integridade.

É importante reconhecer que a ANA está atuando com restrições que afetam sua autonomia financeira e sua capacidade de gestão de recursos humanos (Problema 4), o que influenciou em parte as escolhas da organização sobre como se estruturar e se adaptar ao seu novo mandato. Essas restrições já foram reconhecidas em um relatório independente elaborado pelo Tribunal de Contas da União – TCU (consulte o Capítulo 3) (TCU, 2021<sup>[3]</sup>), mas permanecem em vigor no momento desta análise, já que o enfrentamento dessas restrições requer a revisão do arcabouço legal e da estrutura de governança, o que implica uma significativa articulação e vontade política para reformar.

Por fim, a ANA desempenha um papel de liderança no setor de recursos hídricos em termos de coleta e divulgação de dados, compartilhamento de conhecimento e elaboração de relatórios. Entretanto, nem todas as informações, relatórios e dados são facilmente acessíveis e adequados às necessidades das partes interessadas (Problema 6). As ferramentas, os dados e as tecnologias digitais, assim como sua governança, podem possibilitar novas formas de trabalho e sustentar a capacidade da agência de atender às necessidades de informação e interação das entidades reguladas e dos cidadãos de forma eficiente e efetiva. Como essas áreas continuam a evoluir em um ritmo acelerado, a ANA deve garantir que a governança digital e de dados se mantenha adequada ao que se destina e voltada para o futuro. Ao mesmo tempo, a ANA pode interagir com outras instituições para garantir que as tarefas relativas a dados não sejam duplicadas e pode optar por continuar a desempenhar seu papel de liderança e coordenar as atividades de gerenciamento de dados, de modo a reduzir as ineficiências no uso de recursos para todos os envolvidos.

## Esclarecer o papel da ANA e corrigir as divergências entre o mandato, a missão e os poderes de regulação da agência

**Problema 1:** a ampla variedade de atividades da ANA reflete as ambições da política nacional de fortalecer a gestão de recursos hídricos e melhorar o saneamento básico em todo o país. Entretanto, a ANA, como órgão regulador federal, nem sempre tem poderes para regular diretamente os prestadores de serviços de saneamento básico ou tomar decisões finais relativas à gestão dos recursos hídricos. No setor de saneamento básico, os poderes de regulação recaem principalmente sobre as entidades infranacionais, enquanto a ANA assume a responsabilidade de estabelecer normas nacionais não vinculantes. Embora a agência esteja bem posicionada e seja confiável para estar à frente do estabelecimento de normas, a incompatibilidade entre as funções e os poderes de regulação pode afetar sua capacidade de melhorar os resultados da política pública no setor de saneamento básico e pode ainda oferecer riscos à reputação se o seu papel não for bem compreendido e as expectativas não forem bem geridas. Na gestão de recursos hídricos, embora a ANA tenha poderes diretos sobre questões relativas a corpos hídricos de domínio da União, a agência deve coordenar as decisões com várias partes interessadas para obter resultados nesse setor e não toma decisões regulatórias relativas a corpos hídricos fora do domínio da União.

### Avaliação

A ANA passou por duas importantes ampliações de seu mandato desde sua fundação, refletindo a confiança e a boa reputação que conquistou como uma agência tecnicamente competente e ágil. Depois de atuar como Agência Nacional de Águas por mais de uma década desde a sua fundação no ano 2000, incumbida da gestão de recursos hídricos, o mandato da ANA foi ampliado pela primeira vez em 2010, com a introdução de uma nova função no âmbito da Política Nacional de Segurança de Barragens (Law No. 12.334, 2010<sup>[4]</sup>). Mais recentemente, em 2020, a nova Lei do Saneamento (Law No. 14.026, 2020<sup>[1]</sup>) ampliou o mandato do órgão regulador para incluir os serviços de saneamento básico, cabendo à ANA a tarefa de elaborar normas de referência nacionais e apoiar e monitorar sua adoção pelas agências reguladoras infranacionais (consulte o Capítulo 3).

Figura 1.1. Evolução do mandato da ANA



**A ANA desempenha uma ampla variedade de funções importantes, algumas das quais vão além das funções tradicionais de regulação econômica.** A ANA tem poderes diretos de regulação em relação a várias de suas funções, por exemplo, regular a adução de água bruta e as outorgas de uso de recursos hídricos para irrigação ou inspecionar e fiscalizar o cumprimento das normas operacionais e de segurança de determinados tipos de reservatórios e barragens. Há também muitos casos em que o papel da agência está mais próximo do papel de capacitadora, facilitadora ou coordenadora especializada. A ANA optou por adotar táticas “mais brandas” para influenciar os resultados do setor nos casos em que as entidades reguladoras infranacionais não tomaram a iniciativa. A Agência demonstra efetividade em relação a áreas em que tem poderes diretos de regulação e tem feito esforços para atuar como coordenadora e consultora em outras áreas. No futuro, ao interagir com as partes interessadas, a ANA precisará usar sua reputação para obter efetividade, e somar a isso novas evidências, à medida que forem sendo disponibilizadas, para alcançar maior influência e impacto.

**As partes interessadas da ANA, e a própria ANA, têm expectativas em relação à contribuição da agência para alcançar objetivos ambiciosos da política em um contexto desafiador.** Por exemplo, a política de saneamento básico tem o objetivo de alcançar a universalização dos serviços de saneamento básico até 2033. Para tanto, serão necessários investimentos significativos e coordenação multinível de vários atores, não apenas do sistema político brasileiro, mas também fora do setor público, com prestadores privados, investidores e especialistas do setor. O que se espera é que a ANA exerça a liderança por meio da elaboração de normas de referência nacionais, tendo definido para si mesma objetivos igualmente desafiadores ao incorporar o progresso dos objetivos da política de saneamento em seu planejamento estratégico. O novo marco do saneamento foi concebido para incentivar a participação do investimento do setor privado, o que continua sendo prioridade e expectativa para muitas partes interessadas, porém as normas de referência da ANA não tratam das estruturas de propriedade por meio dos quais os resultados são entregues.

**Considerando a dimensão do desafio e a importância do trabalho da ANA na elaboração de normas de referência nacionais no setor de saneamento básico, os poderes de regulação da agência não estão alinhados com os objetivos da política, o que restringe sua capacidade de influenciar os resultados finais.** A regulação direta dos prestadores de serviços de saneamento básico continua sendo responsabilidade das entidades reguladoras estaduais e municipais. Embora a ANA elabore as normas de referência nacionais de saneamento básico, ela não tem poderes para aplicá-las. As agências reguladoras infranacionais podem adotar as normas de referência da ANA de forma voluntária. Os prestadores de serviços na esfera municipal podem evitar requisitos de cumprimento das normas da ANA alterando a agência reguladora à qual prestam contas. Conforme o marco brasileiro, os prestadores não precisam ser regulados pela agência estadual, podendo escolher uma agência de outro estado ou município, desde que no nível correto.

**Atualmente, os recursos e incentivos necessários para apoiar a adoção das normas de referência de saneamento básico da ANA pelas entidades infranacionais não existem ou não são aplicados de maneira uniforme.** A atual estrutura de incentivos se baseia em um financiamento federal condicionado, recebido pelos municípios quando eles são regulados por reguladores infranacionais que cumprem as normas nacionais. Entretanto, é improvável que o acesso ao financiamento federal garanta a adoção nos casos em que a vontade política local é pautada por narrativas de soberania e controle. A regionalização da prestação de serviços (a criação de blocos municipais) é fundamental para melhorar o acesso, principalmente nas áreas rurais, possibilitando as economias de escala necessárias e permitindo o subsídio cruzado. A ANA não tem poderes para impor a regionalização, que deve ser implementada em cooperação com as entidades municipais. O saneamento pode não ser identificado como uma prioridade na esfera municipal, o que pode ser minimizado por meio da colaboração com agências reguladoras infranacionais e da discussão de boas práticas (discutidas no Problema 2). Resolver a questão dos incentivos e fortalecer as medidas para mitigar o não cumprimento das normas é fundamental para que a mudança ocorra e ganhe força em nível local.

**Embora a ANA tenha maiores poderes de regulação na gestão de recursos hídricos, existem também certas situações em que a agência depende de outros atores para enfrentar desafios ou alcançar seus objetivos.** Na gestão de recursos hídricos, os poderes efetivos de regulação da ANA se aplicam a corpos hídricos de domínio da União<sup>2</sup> e, dada a dimensão desse domínio, isso se traduz em: regular diretamente a adução de água bruta e emitir outorgas de uso de recursos hídricos, para definir regras de alocação e usos prioritários da água e para estabelecer marcos regulatórios abrangentes para a gestão de recursos. Entretanto, no que diz respeito à gestão de rios e corpos hídricos estaduais, a ANA não tem poderes diretos de regulação e deve se articular com as agências estaduais de gestão de recursos hídricos e com os comitês de bacias hidrográficas para fortalecer o Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos (SINGREH) e implementar o PNRH. Embora a ANA ofereça apoio financeiro, conhecimento técnico, orientação e capacitação, a maioria das decisões sobre a gestão dos recursos hídricos é tomada pelo respectivo comitê de bacia hidrográfica ou pela agência estadual de gestão de recursos hídricos. Para que se tomem decisões informadas e integradas a fim de garantir que os recursos hídricos sejam geridos de forma sustentável e sejam resilientes e suficientes para atender às necessidades e pressões em constante transformação, a ANA precisará continuar a influenciar o setor por meio de sua articulação e interação com as agências estaduais de gestão de recursos hídricos e os comitês de bacias hidrográficas. Esse esforço se torna ainda mais importante diante de tendências como as mudanças climáticas, o crescimento populacional e a urbanização (consulte “Contexto institucional e setorial” para uma discussão mais detalhada).

**Um ingrediente do sucesso da ANA até o momento tem sido sua capacidade de promover a capacitação em todo o setor e estabelecer relações de trabalho positivas.** A ANA desenvolveu modos diferentes e adequados de interação com os atores do setor, refletindo os casos em que a agência desempenha um papel de capacitação ou gestão em vez de regulação. Ao mesmo tempo, a agência conseguiu coordenar a Rede Hidrometeorológica Nacional (RHN) e gerenciar o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH), que, juntos, fornecem dados operacionais ao setor e aumentam a transparência. A ANA tem se mostrado aberta e proativa, organizando acordos de cooperação de longo prazo e programas de pesquisa com as principais partes interessadas para receber perspectivas externas sobre questões atuais ou desenvolver um trabalho de monitoramento. Pode haver outras oportunidades para formalizar um grupo consultivo mais inclusivo e com várias partes interessadas para fins similares e para desenvolver uma interação bilateral.

### *Clareza de papéis e gestão de expectativas*

**Quando se soma a baixa compreensão das partes interessadas sobre o papel da ANA, as expectativas e ambições da política de saneamento e de recursos hídricos e aos poderes limitados do órgão regulador, o resultado é: risco reputacional maior da Agência.** A ANA tem uma reputação sólida, uma das razões pelas quais seu mandato foi ampliado em 2020. Entretanto, uma série de partes interessadas, de funcionários públicos a usuários, demonstraram não compreender o papel e as responsabilidades da ANA. Isso fica comprovado pelo *feedback* recebido pela agência durante a consulta pública sobre o planejamento estratégico, pelas apresentações feitas durante o debate no Congresso e também pelo grande volume de pedidos de informação e reclamações de consumidores encaminhadas à ANA, apesar de se referirem às responsabilidades dos prestadores de serviços e das agências reguladoras infranacionais. A expectativa é de que o trabalho da agência contribua para a melhoria do acesso aos serviços de saneamento básico, que, apesar dos recentes esforços legislativos, continua distante dos objetivos nacionais definidos para 2033 (consulte o Capítulo 2). A reconhecida necessidade de ação urgente cria uma pressão sobre todas as instituições envolvidas na entrega, o que gera expectativas adicionais para a ANA, como agência responsável por estabelecer normas de referência nacionais para a regulação do setor. O papel exato da ANA e as limitações que a instituição enfrenta, devido à divergência entre seus poderes e mandato, além de outras restrições externas, precisam ser bem compreendidos pelas diferentes partes interessadas para garantir que as expectativas sejam

realistas. O risco de reputação pode diminuir à medida que a compreensão das reformas recentes aumente, mas a ANA precisa estar sempre atenta a explicar seus papéis e responsabilidades para a sociedade.

**O atual plano estratégico da ANA reflete o nível de ambição das ações da Agência e pode reforçar, em vez de atenuar, o risco reputacional associado ao seu novo mandato.** O plano estratégico da ANA é ambicioso em vários aspectos: o volume de normativos a serem entregues em relação aos prazos curtos; a dimensão dos objetivos e metas individuais; e o suposto nível de impacto direto que as ações da ANA podem ter sobre os resultados de todo o setor. O atual plano estratégico da ANA estabelece 20 objetivos estratégicos e várias metas associadas (consulte o Quadro 1.1) que vão além das principais responsabilidades da agência e se relacionam mais com os resultados finais do setor do que com os resultados intermediários que podem ter influência direta da agência por meio de seu próprio trabalho e ações regulatórias. Embora alguns objetivos e metas pareçam ir além das responsabilidades do órgão regulador, outros requerem mais detalhes para serem interpretados e implementados de forma efetiva. Por exemplo, o uso de frases como “*número de contratos assinados*” ou “*número de iniciativas propostas*”, se não for definido em relação ao resultado esperado desses contratos ou iniciativas, pode não resultar na adoção das medidas mais efetivas para alcançar os objetivos da política. Assim, corre-se o risco de que o papel da ANA seja mal compreendido pelas partes interessadas e que as expectativas da agência sejam confundidas com o sucesso de suas ações.

**A ANA já começou a estudar como pode atuar no âmbito do marco regulatório existente e se adaptar às restrições.** Por exemplo, a ANA identificou e aproveitou oportunidades de parceria e participação, além de ter criado um ambiente aberto para debate com as partes interessadas, incluindo entidades infranacionais, tanto na gestão de recursos hídricos quanto no saneamento básico. A participação na elaboração do Pacto pela Governança da Água de 2023 e os acordos de cooperação com o TCU são bons exemplos dessa preocupação. Com relação à criação de incentivos, discutida acima, a ANA começou a explorar novas formas de incentivar o cumprimento das normas, mas deve trabalhar rapidamente para garantir que essas medidas sejam implementadas. O desenvolvimento da cooperação com Procuradores de justiça e o Poder Judiciário, como fiscalizadores da lei federal, pode ajudar a mitigar o impacto de algumas restrições, seguindo a experiência da Comissão Europeia (Quadro 1.2). Esse tipo de medida é necessário devido ao arcabouço legal, que inclui a Constituição e outras leis primárias que não podem ser facilmente alteradas para lidar com o equilíbrio de poderes, mandatos e expectativas, que é a fonte desse risco reputacional.

**Garantir a clareza dos papéis e gerenciar as expectativas continuará sendo um desafio, dado o contexto complexo e dinâmico em termos políticos e de política pública e a ampla rede de partes interessadas da ANA.** A ANA está atravessando um contexto político em constante transformação, já que as recentes eleições no Brasil criaram incertezas quanto à atribuição de responsabilidades ministeriais. O mapa completo de partes interessadas da ANA é complexo e abrange entidades desde pequenas comunidades de bacias hidrográficas até o Congresso Nacional. Uma consequência desse cenário político e institucional é a necessidade de a agência, principalmente sua liderança, investir tempo e esforço significativos na interação com os atores do setor. A recente eleição no Brasil dá mais ímpeto a essa interação da ANA, garantindo que os tomadores de decisão recém-eleitos e nomeados estejam cientes das funções regulatórias da agência, de seu conhecimento técnico e de sua disponibilidade para contribuir com a formulação de políticas.



### Quadro 1.1. Definição de objetivos estratégicos e agenda regulatória da ANA

Seguindo as boas práticas na elaboração do plano estratégico e na definição de objetivos e metas, a ANA implementou um processo de construção participativo que envolveu todos os servidores da ANA, sua diretoria, além de partes interessadas externas. O processo de planejamento da estratégia para 2023–26 durou aproximadamente dois meses, começando com um diagnóstico organizacional, passando depois por uma série de reuniões de validação e oficinas antes que a estratégia final fosse elaborada pelos diretores e superintendentes e aprovada pela Diretoria Colegiada.

A agenda regulatória da ANA para 2022–24 contém 43 itens divididos em nove temas, dos quais 63% estão em dia e foram entregues, ou devem ser entregues, dentro do prazo.<sup>1</sup> Em seu plano estratégico separado, a ANA definiu 20 objetivos estratégicos abrangentes acompanhados de 43 indicadores quantitativos, com metas anuais definidas para cada indicador até 2026 (cronograma completo disponível no Capítulo 3).

**Tabela 1.1. Objetivos estratégicos da ANA**

Área de desempenho	Tema	Objetivo estratégico
Resultados para a sociedade	Gestão de eventos críticos	1. Prevenir e minimizar os impactos de secas e inundações e promover medidas de adaptação às mudanças climáticas.
	Segurança de barragens	2. Fomentar uma cultura de segurança de barragens por meio da regulação, coordenação e articulação junto aos demais fiscalizadores
	Recursos hídricos	3. Assegurar a disponibilidade de água em padrões de quantidade e qualidade adequados para seus múltiplos usos por meio de uma gestão eficiente e integrada
	Saneamento básico	4. Promover a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico pela população brasileira.
Processos internos	Informação e comunicação	5. Aprimorar a disponibilidade, a qualidade e a integração dos dados e das informações
		6. Fortalecer a imagem institucional da ANA gerando confiança e credibilidade
	Inovação	7. Aprimorar a experiência dos usuários, facilitando e ampliando o acesso aos serviços públicos oferecidos à sociedade por meio de canal digital
		8. Tornar mais eficientes os processos de trabalho que sustentam as atividades da ANA
		9. Promover um ambiente regulatório favorável ao desenvolvimento e inovação
	Gestão integrada	10. Buscar a gestão integrada e participativa de recursos hídricos em áreas prioritárias
		11. Contribuir para a sustentabilidade financeira de infraestruturas hídricas
		12. Fortalecer o SINGREH considerando as diversidades regionais
	Regulação	13. Aprimorar o modelo de regulação com vistas à qualidade e segurança dos serviços
		14. Promover a gestão e regulação de recursos hídricos, segurança de barragens e a harmonização regulatória para o setor de saneamento básico
Aprendizado e crescimento	Governança	15. Aperfeiçoar o sistema de governança, buscando benefícios efetivos à sociedade
		16. Fomentar a cultura da gestão de riscos, de integridade, da segurança da informação e proteção de dados
	Infraestrutura corporativa	17. Prover infraestrutura tecnológica e suporte logístico de alto desempenho
		18. Executar eficientemente os recursos e esforços institucionais voltados às ações prioritárias
	Pessoas	19. Promover a contínua melhoria no ambiente organizacional
		20. Implantar a gestão estratégica de pessoas

Embora alguns objetivos e indicadores sejam definidos em um nível mais conservador, com metas que se relacionam diretamente com o mandato e o campo de atuação da ANA, outros objetivos e indicadores contêm uma ou mais etapas fora do controle da ANA e dependem de outras instituições, operadores ou prestadores de serviços para serem alcançados. Por exemplo, o progresso no objetivo estratégico OE-7 da ANA, “*aprimorar a experiência dos usuários, facilitando e ampliando o acesso aos serviços públicos oferecidos à sociedade por meio de canal digital*”, é indicado pela “*quantidade de serviços digitalizados em canal digital integrado (aplicativo mobile 'ANA Digital')*”, que é uma área que a ANA pode controlar e influenciar internamente. Por outro lado, o progresso do objetivo estratégico OE-4 da ANA, “*promover a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico pela população brasileira*”, é indicado por melhorias no índice de atendimento da população total com acesso à rede de água, com uma meta de aumento de quatro pontos percentuais até 2026 (ou seja, garantir a cobertura para mais nove milhões de pessoas).

1. Consulte o painel de monitoramento da Agenda Regulatória da ANA 2022–2024, disponível em: Agenda Regulatória – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) (<https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/governanca-regulatoria/agenda-regulatoria>).

Fonte: Plano Estratégico da ANA 2023–2026 (ANA, 2023<sup>[5]</sup>); Agenda Regulatória da ANA 2022–2024 (ANA, 2022<sup>[6]</sup>).

## Recomendações

- **Identificar e utilizar** abordagens e canais alternativos para aumentar o impacto da ANA e incentivar o cumprimento das normas de referência de saneamento básico definidas pelo órgão regulador, dentro das restrições do arcabouço institucional e legal vigente. Isso pode envolver:
  - mais cooperação institucional e abordagens conjuntas com entidades infranacionais que detêm poderes de fiscalização, como o Poder Judiciário, ou que podem levantar questões de não cumprimento das normas para deliberação, como os Procuradores públicos (Quadro 1.2). Dada a incapacidade da ANA, em virtude do arcabouço legal, de impor diretamente a adoção de normas de referência e o seu cumprimento, talvez seja necessário trabalhar mais de perto com as entidades infranacionais para aumentar os incentivos à universalização dos serviços em benefício dos cidadãos brasileiros. A reputação de efetividade da ANA, juntamente com uma base de evidências, pode ser utilizada em discussões com as partes interessadas para gerar impacto, de modo que a assistência e o envolvimento da agência podem, por si só, representar um incentivo para que as partes interessadas adotem as normas;
  - uma maior ênfase na capacitação e na interação com as agências reguladoras infranacionais de saneamento básico, incluindo a criação de fóruns inclusivos para a coleta e a divulgação de contribuições, por exemplo, por meio de observatórios. A ANA provavelmente precisaria fazer um esforço conjunto para interagir proativamente com as agências reguladoras com capacidade relativamente mais baixa. Como mencionado acima, a reputação de efetividade da agência, juntamente com novas evidências de apoio, pode ser utilizada em discussões com as partes interessadas para gerar impacto;
  - a criação de novos métodos de participação, como conselhos consultivos representativos, além dos atuais processos de consulta pública, pode oferecer um método direcionado para solicitar contribuições e garantir que as respectivas partes interessadas (incluindo grupos de difícil acesso) contribuam para a elaboração de normas de referência e que as condições locais e regionais sejam consideradas, conforme previsto em lei. Diferentes métodos de participação também podem ajudar a ANA a reduzir a sobrecarga, embora a consulta pública ainda seja, obviamente, um processo vital e não deva ser eliminada. Durante o processo de análise, a ANA relatou um alto nível de interesse das partes interessadas na elaboração de

normas de referência, mas a principal ferramenta para a coleta de contribuições, devido às restrições de capacidade, continua sendo o processo de consulta pública, em vez dos canais complementares de participação das partes interessadas. Como é o caso de todas as instituições públicas com responsabilidades desse tipo, continuará sendo importante que a ANA avalie constantemente se a participação ocorre em uma frequência adequada e se permanece objetiva, acessível e inclusiva; e

- o uso de regulação por exposição, análise comparativa ou reconhecimento formal de bom desempenho por agências reguladoras infranacionais de saneamento básico. Isso poderia incluir a criação de uma rede de regulação aprovada pela ANA, orientada para a promoção e implementação de normas de referência, combinada com requisitos ou incentivos (incluídos nas normas de referência) para que os municípios trabalhem com reguladores infranacionais que atendam às normas necessárias. A ANA também poderia considerar a possibilidade de trabalhar com reguladores regionais para criar uma taxonomia de regulação efetiva (com relação aos resultados regulatórios) na esfera local e de colaborar e cooperar com a esfera federal. Esse tipo de melhores práticas poderia ser efetivo na capacitação, na definição de uma direção clara e no aumento da pressão sobre as entidades resistentes à mudança ou que continuam não cumprindo as normas.
- cada um dos pontos acima pode ser refletido nos resultados da gestão estratégica da ANA, como parte do planejamento de alto nível de como os objetivos estratégicos, focados na interação da agência com entidades nacionais e infranacionais para gerar maior impacto, podem ser alcançados.
- **Gerenciar** as expectativas em relação aos resultados que a ANA pode entregar e quando, dada a extensão do papel e dos poderes da agência, assim como seu nível de recursos e capacidade. Isso servirá para manter a confiança das partes interessadas no órgão regulador, incluindo a confiança do governo no órgão e a confiança no governo de maneira geral, além de aumentar a compreensão e mitigar os riscos de reputação. A ANA pode identificar e adotar uma série de estratégias diferentes de gestão e mitigação, mas cada uma delas envolverá a comunicação clara da extensão do papel da agência e das limitações relativas aos poderes, ao:
  - avaliar a viabilidade da agenda regulatória, dos objetivos estratégicos e das metas associadas, além de revisar as prioridades que estão sendo definidas e comunicadas externamente. Os objetivos e as metas devem continuar viáveis e alinhados com as principais funções e poderes da organização como órgão regulador independente para mitigar duas áreas de risco: primeiro, as expectativas das partes interessadas não serem atendidas e, segundo, a ANA extrapolar seu mandato para atingir metas mal definidas ou inatingíveis. Existe uma oportunidade para que a ANA aperfeiçoe os resultados e os objetivos estratégicos do seu plano estratégico para se concentrar nos resultados mais próximos da esfera de influência da agência, ao mesmo tempo em que monitora os resultados mais gerais do setor como indicadores de “observação”. Isso poderia ajudar a comunicar o impacto do órgão regulador de forma mais clara e contextualizá-lo com os poderes e as responsabilidades de outros atores do setor;
  - desenvolver canais de comunicação de apoio e estratégias personalizadas para proteger a ANA contra riscos reputacionais, incluindo aqueles originados de informações incorretas e desinformações, além de permitir a gestão efetiva das expectativas de seus vários grupos de partes interessadas usando comunicação pública e linguagem simples; e
  - interagir com órgãos externos envolvidos no exame e controle das ações da ANA, incluindo entes governamentais (p. ex., CGU) e independentes (p. ex., TCU) para garantir um alinhamento da compreensão e das expectativas, principalmente durante períodos de escrutínio público e durante o processo de avaliação. Isso se estende aos tomadores de decisão recém-eleitos ou nomeados no governo e no setor regulado, que precisam ter, mas

podem inicialmente não ter, uma boa compreensão das funções regulatórias da ANA, conhecimento técnico ou disponibilidade para ajudar na formulação de políticas.

### **Quadro 1.2. Implementação da Diretiva de Tratamento de Águas Residuais Urbanas da UE**

Em 1991, a União Europeia adotou uma Diretiva do Conselho relativa ao “Tratamento de Águas Residuais Urbanas”. Na UE, o tratamento de águas residuais urbanas é fundamental para garantir água de boa qualidade em quantidade suficiente para uso humano e econômico, como também para a natureza e a biodiversidade. A diretiva, que complementou as leis nacionais já adotadas pelos Estados-membros da UE, estabeleceu obrigações legais para toda a UE de criar sistemas de coleta, aplicar normas de tratamento para descargas de águas residuais urbanas de aglomerações populacionais e informar sobre a implementação. A diretiva estabeleceu um cronograma de implementação diferenciado de 14 anos, de 1991 a 2005, com a exigência de que os Estados-membros incorporassem a diretiva na legislação nacional até 1993 e começassem a aplicar as normas de tratamento de acordo. Garantir o seu cumprimento é responsabilidade dos Estados-membros no âmbito dessa legislação.

Apesar do apoio significativo de subsídios dos fundos de desenvolvimento regional e de coesão da UE para os investimentos necessários em infraestrutura (até 85%), a diretiva estava longe de ser totalmente implementada no final do prazo de implementação em 2005. Em 2018, 27 anos após a adoção da diretiva, 15 anos após o prazo original, a Comissão Europeia estimou que as taxas de cumprimento dos requisitos estavam acima de 90% para descargas em áreas classificadas como sensíveis em nove dos 12 Estados-membros, com taxas de apenas 44% a 84% nos três Estados-membros restantes. Em outras áreas, oito dos 12 Estados-membros tiveram taxas acima de 90%, enquanto quatro Estados-membros tiveram taxas entre 24% e 83%.

O não cumprimento pode ser atribuído a falhas de governança e/ou falta de vontade de implementar a diretiva por parte das autoridades competentes dos Estados-membros, que, muitas vezes, são regionais ou locais. O fato de ainda haver um atraso significativo quase 30 anos após a adoção da legislação ilustra a dificuldade de implementar normas quando é necessária a coordenação de um complexo sistema de governança multinível.

Na Europa, muitas questões ambientais e de saúde pública, como as normas de tratamento de águas residuais urbanas e sua aplicação, eram consideradas assuntos que deveriam ser tratados por especialistas técnicos e científicos, e os conflitos a esse respeito eram frequentemente tratados e resolvidos por órgãos ou agências técnicas parajudiciais. Os tribunais de justiça raramente se envolviam na resolução desses conflitos. Portanto, não havia uma tradição no Poder Judiciário dos Estados-membros para lidar com essas questões.

Com a adoção de um conjunto significativo de leis ambientais da UE, o Poder Judiciário tornou-se um ator importante na implementação, inclusive para a legislação sobre águas residuais urbanas. O principal instrumento de aplicação disponível para a Comissão Europeia é entrar com processos no Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) contra os Estados-membros por não implementarem corretamente a diretiva. Nesses casos, é o TJUE que decide se um Estado-membro está cumprindo suas obrigações. Se um Estado-membro, apesar de uma decisão do TJUE, continuar a não cumprir suas obrigações, existe a possibilidade de o TJUE aplicar penalidades financeiras substanciais a esse Estado-membro. Alguns Estados-membros, inclusive Estados fundadores da UE, ainda estão pagando multas significativas por atrasos na implementação.

Não há dúvidas de que o envolvimento do Poder Judiciário e as inúmeras decisões do TJUE foram um importante estímulo e contribuíram significativamente para a implementação.

Nos últimos anos, os tribunais dos Estados-membros têm desempenhado um papel cada vez mais importante na aplicação da legislação ambiental da UE e a Comissão Europeia tem incentivado a abertura de processos em nível nacional, desde que existam mecanismos adequados, inclusive jurídicos. Nesse contexto, é importante que o TJUE tenha decidido que não apenas os indivíduos afetados negativamente pela má aplicação da legislação da UE, mas também as organizações não governamentais ambientais têm legitimidade jurídica e podem levar esses casos aos tribunais nacionais. Para apoiar a implementação e a aplicação efetiva nos Estados-membros, a Comissão Europeia apoia a rede IMPEL (Rede da União Europeia para a Implementação e Execução da Legislação Ambiental) de reguladores ambientais de nível nacional e infranacional e coopera estreitamente com o Fórum Europeu de Juízes para Questões do Ambiente (EUFJE) e a Academia de Direito Europeu (ERA), visando especificamente aos promotores públicos e ao Poder Judiciário nos Estados-membros, com o intuito de intensificar o treinamento e o papel do Poder Judiciário nacional na aplicação da legislação ambiental. Aproximar os conflitos sobre a implementação da legislação ambiental da UE dos cidadãos afetados trouxe benefícios significativos na forma de uma resolução mais rápida dos conflitos. Nesses casos, os tribunais se beneficiaram da possibilidade de requerer decisões preliminares do TJUE, fornecendo interpretações oficiais das disposições legais da UE em casos de dúvidas na ausência de jurisprudência.

Levar os conflitos de implementação aos tribunais nacionais pode trazer benefícios significativos para a aplicação da legislação, pois aumenta a capacidade geral do Poder Judiciário de lidar com conflitos e garante uma resolução mais rápida dos conflitos, mais próxima dos cidadãos afetados e com uma melhor avaliação das condições locais.

Observação: as referências à implementação neste parágrafo referem-se aos 12 Estados-membros que eram membros da UE no momento da adoção da diretiva. Os Estados-membros que ingressaram posteriormente tiveram prazos diferentes.

Fonte: Official Journal of the European Communities, No. L 135, pp. 140-152 (30.5.1991); European Commission, 11th Technical assessment on UWWTD implementation (2022) (Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f9acae5a-ed21-11ec-a534-01aa75ed71a1> Acesso em 07/10/2023); <https://impel.eu>; <https://www.eufje.org/index.php?lang=en>; <https://www.era.int/environmental-law>.

## Desenvolver competências analíticas em economia para recursos hídricos e saneamento

**Problema 2: a ANA adquiriu uma sólida reputação e experiência em hidrologia e outras áreas técnicas relativas à gestão de recursos hídricos, mas, à medida que as responsabilidades da instituição vão se transformando, as habilidades exigidas pela agência também terão que se transformar. Ao assumir mais responsabilidades relativas à regulação econômica, o órgão regulador enfrenta o desafio de desenvolver capacidades e competências no campo econômico. Essas competências precisarão apoiar a tomada de decisões regulatórias da ANA, assim como sua atividade de gestão e capacitação, à medida que o setor regulado enfrenta os novos desafios. Ao mesmo tempo, o acesso que a agência tem a dados poderia ser melhor aproveitado para desenvolver a capacidade analítica e apoiar a qualidade regulatória.**

### Avaliação

**A ANA é reconhecida pela competência técnica de seus servidores e por compartilhar seu conhecimento e experiência com os atores do setor.** Em especial, a ANA é conhecida por sua experiência e competência em áreas como hidrologia, engenharia e ciências relacionadas aos recursos hídricos. A agência oferece treinamento formal e qualificações em disciplinas relativas a recursos hídricos

para milhares de partes interessadas do setor e para seus próprios servidores. Uma parte de seu orçamento é voltada para a realização de pesquisa e treinamento externo de gestores de recursos hídricos em todo o país. Nos últimos 20 anos, mais de 260 mil pessoas participaram de iniciativas de treinamento de curta a média duração, presenciais e remotas. Além disso, como parte de seu trabalho para fortalecer o Sistema Nacional de Gestão de Recursos Hídricos, a ANA ajuda a criar e patrocina iniciativas de educação formal, como os programas de pós-graduação ProfCiamb e ProfÁgua no Brasil. Sua competência técnica é um dos principais ativos que deve ser preservado e desenvolvido.

**A capacidade e a competência de análise econômica da ANA são relativamente subdesenvolvidas, o que trará consequências às recém-adquiridas funções de regulação econômica.** Os economistas representam apenas 4.6% da força de trabalho da Agência, enquanto mais de 30% da ANA possui qualificações profissionais em engenharia civil e ciências biológicas. A ANA criou a Superintendência de Estudos Hídricos e Econômicos (SHE) em 2020, que deveria coordenar os trabalhos de cunho mais analítico e de base econômica para subsidiar a tomada de decisões, porém a Superintendência está atualmente focada na construção de bases de dados e na entrega de estudos de alto nível, como atualizações sobre o progresso do Brasil em relação ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS 6) e aos indicadores relativos aos recursos hídricos e ao saneamento (ANA, 2019<sup>[7]</sup>). Além disso, as análises de impacto regulatório realizadas pela ANA tendem a ser mais qualitativas do que quantitativas, embora essa seja uma área que a agência identificou como passível de melhoria e está tomando medidas para aprimorá-la. Será necessária uma série de análises econômicas para subsidiar a tomada de decisões, tanto na perspectiva *ex ante* e de curto prazo (conhecimentos) sobre o que as ações e a regulação estão alcançando hoje e o que seria necessário para atender às necessidades atuais) quanto de uma perspectiva de gestão de longo prazo (conhecimentos sobre o que está sendo feito para lidar com as necessidades e os desafios futuros) (Quadro 1.4).

**A ANA precisará criar uma base de evidências para apoiar a implementação de novas normas e reformas.** Os conhecimentos fornecidos pela análise econômica ou por outras análises quantitativas serão necessários para definir expectativas realistas e subsidiar a tomada de decisões regulatórias em nível infranacional. As áreas que poderiam se beneficiar de análises econômicas robustas incluem as implicações financeiras das normas de referência, a gestão de recursos hídricos e as iniciativas de universalização e regionalização. As partes interessadas expressaram a necessidade de evidências e ferramentas para compreender e avaliar as complexas contrapartidas econômicas inerentes à regulação do setor e à gestão financeira. Além disso, a avaliação econômica baseada em evidências pode ajudar a convencer atores sobre as vantagens de atuar no presente para beneficiar futuros consumidores e empresas. Um bom exemplo é o da cobrança pelo uso de recursos hídricos, considerando as consequências da inação e as questões relativas à qualidade e à segurança hídrica em termos de custos financeiros e perda de receita. Atualmente, falta uma base de evidências abrangente, acessível e adaptável a todas as partes interessadas relevantes, que inclua dados sobre populações, custos, base de ativos, níveis de serviço, riscos e problemas, além de relatórios sobre a manutenção e a melhoria da infraestrutura.

**A demanda por evidências e conhecimento de base econômica refere-se tanto ao trabalho da ANA na gestão de recursos hídricos quanto no saneamento básico, embora haja mais urgência no segundo.** No setor de saneamento básico, as entidades reguladoras infranacionais adotarão normas de referência nos próximos anos, enquanto o setor regulado será obrigado a fazer mudanças em seus negócios, incluindo mudanças no planejamento financeiro, nos contratos e nos investimentos. Uma compreensão clara entre os formuladores de políticas, reguladores e atores do setor regulado sobre os custos do cumprimento das normas de referência nacionais ajudará na tomada de decisão. Na gestão de recursos hídricos, são necessários conhecimentos sobre a conscientização dos novos desafios (as mudanças climáticas, por exemplo), e a importância de considerar esses desafios de longo prazo no processo de tomada de decisão atual. Além disso, conhecimentos que possam apoiar decisões

operacionais de curto prazo, por exemplo, com relação ao uso de recursos hídricos alternativos e à alocação de recursos hídricos escassos entre usos concorrentes.

**A realização de uma análise econômica empírica e a criação de uma base sólida de evidências quantitativas para cumprir as novas funções podem trazer outros benefícios em termos de proteção contra capturas indevidas.** Uma base de evidências robusta que seja usada para subsidiar a tomada de decisões internas será útil na proteção contra influências indevidas e desinformações direcionadas à ANA, ajudando a posicioná-la como uma agência apolítica cujas decisões são baseadas em evidências. No trabalho da OCDE sobre a governança e a independência das entidades reguladoras, um dos fatores identificados para ajudar a evitar influências indevidas e manter a confiabilidade é que as decisões regulatórias sejam baseadas em evidências empíricas ou pesquisas, avaliações pós-implantação e contribuições das partes interessadas (OECD, 2014<sup>[8]</sup>).

**O acesso da ANA a uma grande quantidade de dados poderia ser melhor aproveitado para desenvolver a capacidade analítica e apoiar a qualidade regulatória.** A criação de uma base de evidências e a realização de análises econômicas mais sofisticadas requerem dados de boa qualidade e disponibilizados no momento certo. No caso da gestão de recursos hídricos, a ANA é depositária de uma grande quantidade de dados: o órgão regulador faz importante contribuição para a transparência ao coordenar a Rede Hidrometeorológica Nacional (RHN) e gerenciar o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH) e o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB). Esses dados, embora sejam divulgados publicamente, podem não estar sendo totalmente explorados internamente para fins de tomada de decisões regulatórias. Ter bons dados é fundamental para apoiar o desejo da ANA de desenvolver o lado quantitativo de suas ferramentas de gestão regulatória, como análises de impacto regulatório e avaliações *ex post*.

**Entretanto, a quantidade e a qualidade dos dados não são similares em todas as áreas da Agência.** Nesse sentido, a ANA enfrenta desafios específicos no setor de saneamento básico, uma vez que dados importantes são de propriedade de entidades municipais e estaduais e são atualmente consolidados por ministérios do governo federal, como no caso dos dados de saneamento básico, que são compilados pelo Ministério das Cidades, responsável pelo SNIS (Tabela 1.2). A ANA é um consumidor de dados nesse setor e, portanto, pode enfrentar atrasos no recebimento das informações solicitadas e não pode garantir ou controlar a qualidade dos dados. Os dados municipais, em particular, podem ser de menor confiabilidade. Com relação ao desejo da ANA de realizar análises de impacto e avaliações, a coleta e o uso de dados sobre custos fixos e variáveis, e uma compreensão das tabelas de custos e como elas impactam diferentes classes de ativos, são fundamentais, além de favorecerem a avaliação de outros custos econômicos e sociais na gestão de recursos hídricos e do saneamento básico.

**Tabela 1.2 Envolvimento da ANA nos fluxos de dados do setor**

	Gestão de recursos hídricos	Saneamento básico
Propriedade dos dados e coleta inicial	Rede Hidrometeorológica Nacional (RHN)	Municípios / Estados
Consolidação e verificação de dados	ANA (p. ex., para implantação do SNIRH) (uso de IA para verificações)	Ministérios do governo federal (MCID; MIDR) (p. ex., para implantação do SNIS)
Uso de dados / análise / relatórios	ANA (p. ex., estudos de avaliação); Comitês de Bacia Hidrográfica; Conselhos de Recursos Hídricos	ANA
Revisão do processo de dados	ANA (p. ex., revisão sistematizada da coleta e das lacunas de dados)	Ministérios do governo federal (processo desconhecido)

Fonte: Análise da OCDE com base nas informações da ANA.

## Recomendações

- **Priorizar** a contratação de pessoal com perfil econômico, tanto de baixo quanto de alto escalão, para aumentar as capacidades e competências da ANA, para apoiar a tomada de decisão e o trabalho da agência na gestão de recursos hídricos e no saneamento básico:
  - A ANA pode usar o processo de contratação de servidores públicos aprovado em 2023 (o primeiro processo a ser realizado desde 2008) para recrutar novos talentos nessa área. Entretanto, dada a demanda por pessoal em toda a organização, essa contratação provavelmente não será suficiente. A agência precisa não apenas de servidores iniciantes, mas também de especialistas experientes que possam auxiliar os tomadores de decisão e trazer conhecimentos sobre a criação de processos e metodologias de melhores práticas.
  - Se as restrições atuais de contratação (consulte o Problema 4 abaixo) impedirem a ANA de tomar medidas imediatas, a agência poderá buscar rotas alternativas para desenvolver capacidades e competências. Por exemplo, a ANA pode fazer parcerias com especialistas ou instituições e criar canais apropriados para receber contribuições, aproveitando as possibilidades de cessão de servidores dentro do serviço público ou outras opções de transferência ou empréstimo de pessoal (considerando as agências reguladoras no Brasil ou programas e arranjos internacionais com reguladores fora do Brasil). Pode ainda treinar atuais servidores ou direcionar recursos temporariamente para garantir o apoio externo, mas somente se a terceirização puder ser feita de forma a apoiar o desenvolvimento de uma competência econômica sustentável para a agência.
- **Redefinir** os atributos dos cargos de alto escalão da ANA, inclusive no nível da diretoria, para incluir conhecimentos econômicos, conforme o caso, e de maneira proporcional.
  - Nos casos em que as contratações adicionais por capacidade e competência forem limitadas, a ANA pode considerar a possibilidade de redefinir as atribuições esperadas de cargos de “livre provimento”, como cargos de superintendente ou de diretor, na próxima oportunidade disponível, sem interferir no processo de indicação e nomeação. Um conjunto redefinido de atribuições poderia incluir conhecimentos econômicos como critério e poderia ser definido em relação a cargos específicos de superintendente e de diretor.
- **Direcionar** a capacidade analítica atual e futura da ANA para a criação de uma base de evidências que apoie o entendimento dos atores e da agência sobre os custos e benefícios econômicos e financeiros da adoção de normas de referência nacionais no saneamento básico, e empenhar-se na divulgação e na promoção do uso dessa nova base de evidências:
  - Junto com a definição e a entrega das próprias normas de referência nacionais, existe a necessidade urgente de criação de uma base de evidências objetiva, uma “fonte da verdade”, para ajudar na tomada de decisão no setor de saneamento básico. A ANA pode buscar exemplos de abordagens analíticas e boas práticas de outros reguladores (Quadro 1.3) e desenvolver um conjunto de ferramentas para reguladores infranacionais.
  - Para criar essa base de evidências, a ANA pode se articular com o Ministério das Cidades para garantir a disponibilização de dados sobre saneamento que atendam aos requisitos analíticos da agência e aos requisitos do setor, além de defender as mudanças necessárias na metodologia de coleta de dados.
  - Uma vez que essa base de evidências tenha sido priorizada e criada, a ANA deve atuar para promover seu uso e a conscientização dos atores envolvidos, o que representa uma oportunidade para que a agência esclareça seu papel e gere as expectativas das partes interessadas (consulte o Problema 1).



A ANA também precisará desenvolver os processos internos, inclusive os processos de dados, para apoiar a análise econômica indicada acima e permitir que os novos conhecimentos contribuam para a tomada de decisão da Diretoria Colegiada, ao mesmo tempo em que deverá continuar interagindo com as partes interessadas externas para criar processos ou parcerias que permitam acessar informações relevantes e dar *feedback* aos proprietários dos dados (Quadro 1.4; Quadro 1.5).

### Quadro 1.3. Análise da WICS sobre os custos futuros de drenagem em Aberdeen

Aberdeen é uma cidade importante na costa nordeste da Escócia. É a terceira maior do país e tem uma população atual de cerca de 230 000 habitantes. A cidade era o centro da indústria petrolífera no Mar do Norte.

Por estar na costa leste, ela se acostumou com uma precipitação muito menor do que a da costa oeste do país. A Scottish Water trabalhou com o Conselho Municipal de Aberdeen para entender como as futuras chuvas previstas para a região poderiam ser manejadas. Eles usaram padrões de precipitação calculados pela modelagem dos impactos do aumento da temperatura global.

A conclusão do trabalho entre a Scottish Water e o Conselho Municipal de Aberdeen foi de que havia várias iniciativas que poderiam permitir o manejo mais efetivo das águas superficiais, que resultariam do aumento projetado das chuvas. Essas iniciativas envolveriam diversas partes e exigiriam grau considerável de colaboração e construção de consenso. Elas foram consistentes com a busca de uma estratégia “Verde/Azul” para o manejo do ambiente hídrico na cidade.

O custo dessas intervenções foi estimado entre £400 milhões e £500 milhões nos próximos 50 anos. A Scottish Water deixou claro que essas abordagens colaborativas provavelmente seriam muito mais econômicas do que as soluções de infraestrutura cinza, como o redimensionamento da rede de esgoto e a construção de um reservatório maior. Uma das principais premissas era que a Scottish Water manteria a capacidade e a efetividade de seu sistema de esgoto em níveis não inferiores aos atuais durante todo o período de transição (os cinquenta anos) e nos anos seguintes.

A WICS trabalhou com a Scottish Water para analisar o impacto econômico dessa resposta necessária às mudanças climáticas. Isso envolveu a compreensão do custo de substituição da rede de esgoto, sua manutenção permanente e os custos operacionais. Essa análise foi bem diferente da avaliação agregada dos custos atuais e da necessidade de investimento que normalmente seria o objeto de um exercício de definição de preço para um período de controle regulatório. Essa análise buscou entender quanto custaria no futuro em relação aos custos incorridos no momento atual.

A WICS considerou diferentes vidas úteis dos ativos da rede de esgoto e concluiu que cerca de 20% provavelmente teriam de ser consideravelmente reformados ou substituídos nos próximos cinquenta anos. Isso apontou uma exigência de custo de transição de 20% do valor do ativo moderno equivalente identificado do sistema de esgoto que atende Aberdeen. Além disso, os £400 a £500 milhões das novas iniciativas teriam que ser financiados. A conclusão foi que as despesas atuais com a prestação de serviços de drenagem teriam que aumentar em (pelo menos) três vezes. A drenagem se tornaria o maior componente dos custos, mais que os custos com coleta e tratamento de esgoto.

Paralelamente, o governo escocês estava considerando dividir as cobranças pelas águas residuais em um componente de resíduos e outro de drenagem. Essa análise confirmou a utilidade de se instituir arranjos claros de cobrança para a drenagem, a fim de criar incentivos para limitar as vazões de água da drenagem das propriedades que entram no sistema de esgoto.

Fonte: Estudo de caso fornecido pela WICS ([Water Industry Commission for Scotland | WICS](#)).

#### Quadro 1.4. Métodos de coleta de dados para subsidiar a análise econômica – exemplo da WICS

A WICS adotou uma matriz de informações que havia sido aperfeiçoada pela Ofwat durante a década de 1990, a partir do conjunto original de modelos usados pelo HM Treasury para examinar o setor de recursos hídricos da Inglaterra e do País de Gales antes da privatização. Essa matriz de informações anuais abrange ativos, níveis de serviço, conformidade, custos e projeções de investimento. O envio de informações segue as orientações detalhadas que são publicadas pelo órgão regulador. O envio inclui informações detalhadas que explicam como a fonte de dados e as suposições assumidas podem ser diferentes dos relatórios anteriores. O nível de precisão e a qualidade da fonte de informação são verificados com certo grau de confiança.

Após o envio das informações, a WICS participa de um processo de consulta (geralmente são necessárias duas rodadas de consultas para garantir uma compreensão plena), por meio do qual trabalha com a Scottish Water para garantir que as informações fornecidas sejam boas e consistentes.

Essas informações permitem que a análise do desempenho e a definição de preços futuros sejam baseadas em evidências, o que faz com que quaisquer questões subsequentes, que possam ser levantadas pelo governo, clientes ou outras partes interessadas, sejam totalmente esclarecidas. Essa matriz de informações é fundamental para o marco regulatório e ajuda a garantir que as decisões sejam fundamentadas e também ajuda a proteger a independência do processo regulatório.

Fonte: Estudo de caso fornecido pela WICS ([Water Industry Commission for Scotland | WICS](#)).

#### Quadro 1.5. Como a Comissão de Comércio da Nova Zelândia coleta e divulga informações relativas ao desempenho econômico e financeiro do setor regulado

A Comissão de Comércio da Nova Zelândia é um regulador econômico multissetorial. Além das análises de preços, ela tem poderes significativos para exigir a divulgação pública de informações para mostrar se o objetivo da regulação está sendo alcançado, “para garantir o benefício de longo prazo dos consumidores nos mercados [regulados], promovendo resultados que sejam compatíveis com os resultados obtidos em mercados competitivos”. Os setores abrangidos incluem eletricidade, gás, aeroportos, telecomunicações, combustíveis e, possivelmente, no futuro, recursos hídricos.

A Comissão de Comércio publica várias ferramentas de visualização com base nos dados coletados. Isso inclui o uso de *dashboards*, que combinam informações de diferentes entidades reguladas do mesmo setor para mostrar comparações e uma Ferramenta de Acessibilidade ao Desempenho (PAT, na sigla em inglês). A Comissão usa o software “Tableau” para apresentar as informações e conseguiu desenvolver capacidades internas de tratamento de dados e análise de desempenho.

A Ferramenta de Acessibilidade ao Desempenho para empresas de distribuição de energia elétrica, por exemplo, permite que qualquer pessoa interessada compare o desempenho entre entidades ou se concentre em uma entidade específica. Existem diferentes métricas, como dados financeiros, idade e condição dos ativos, demanda do sistema, extensão da rede e confiabilidade da rede. Os dados financeiros abrangem lucros e ROI, avaliação da base de ativos regulatórios e detalhamento das despesas (despesas de capital e operacionais).

A Comissão publica eventualmente análises com base nas informações divulgadas. As informações contidas na PAT e nos relatórios publicados ajudam terceiros a tirar conclusões e a interagir com o setor em questões de maior preocupação, incluindo investimentos para descarbonização e resiliência a eventos ligados ao clima.

Observação: a PAT pode ser acessada aqui:

<https://public.tableau.com/app/profile/commerce.commission/viz/Performanceaccessibilitytool-NewZealandelectricitydistributors-Dataandmetrics/Homepage>. Outros exemplos dos tipos de análises e relatórios produzidos pela Comissão de Comércio estão disponíveis aqui: <https://comcom.govt.nz/regulated-industries/gas-pipelines/gas-pipelines-performance-and-data/trends-in-gas-pipeline-business-performance>; <https://comcom.govt.nz/regulated-industries/gas-pipelines/gas-pipelines-performance-and-data/performance-summaries-for-gas-distributors>

Fonte: Informações enviadas pela Comissão de Comércio, 2024.

## Desenhar uma organização que apoie a responsabilização e a entrega eficiente de resultados para os cidadãos

**Problema 3: O mandato da ANA abrange três subsetores (gestão de recursos hídricos, saneamento básico e segurança de barragens), cada um com distintos objetivos e resultados regulatórios, contextos setoriais e institucionais, partes interessadas e desafios de gestão. Entretanto, nem a estrutura organizacional atual da ANA, nem sua estrutura de governança funcionam da mesma forma. A falta de responsabilização clara e a preferência por entregas que englobem diversas áreas da Agência pode prejudicar a gestão eficiente dos recursos.**

### Avaliação

**O mandato da ANA abrange três áreas específicas, cada uma com objetivos regulatórios distintos e necessidades diferentes em termos de processos e recursos.** As atividades da ANA estão relacionadas a três áreas fundamentais: gestão de recursos hídricos (incluindo a regulação do uso de recursos hídricos), serviços de saneamento básico e segurança de barragens. Em cada uma dessas áreas, a agência tem objetivos e formas de trabalho distintos, enfrenta diferentes contextos institucionais e setoriais, interage com diferentes partes interessadas e precisa gerenciar diferentes riscos e desafios na obtenção de recursos (Tabela 1.3).

**Tabela 1.3. Principais áreas de atuação da ANA**

	Regulação do uso de recursos hídricos e gestão de recursos hídricos	Segurança de barragens	Regulação dos serviços de saneamento básico
Função da ANA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regulação econômica direta do uso de recursos hídricos (adução de água bruta e irrigação pública em regime de concessão)</li> <li>Implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e fortalecimento do SINGREH (função de consultoria e capacitação)</li> <li>Coordenação e gestão da Rede Hidrometeorológica Nacional (RHN)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Assegurar a integridade estrutural e a segurança de um conjunto específico de barragens</li> <li>Incentivar a harmonização com a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB) em nível infranacional</li> <li>Coletar informações sobre a situação das barragens</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estabelecer normas (normas de referência nacionais) em apoio às metas nacionais para alcançar a universalização</li> <li>Incentivar a adoção de normas em nível infranacional</li> <li>Monitorar o progresso da adoção</li> </ul>

	Regulação do uso de recursos hídricos e gestão de recursos hídricos	Segurança de barragens	Regulação dos serviços de saneamento básico
Principais tarefas da ANA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Outorgar direitos e monitorar o uso</li> <li>• Gerenciamento e coordenação de crises</li> <li>• Definir as condições de operação de reservatórios (em conjunto com o operador do sistema elétrico)</li> <li>• Prestar consultoria sobre a criação de comitês de bacias hidrográficas, planos de recursos hídricos e cobranças pelo uso de recursos hídricos</li> <li>• Classificação dos corpos hídricos</li> <li>• Implantação do SNIRH e divulgação de informações</li> <li>• Gerenciar e desenvolver a Rede Hidrometeorológica Nacional (RHN)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenar atividades de inspeção e fiscalização</li> <li>• Implantação do Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB) do PNSB</li> <li>• Articulação com outras agências de fiscalização</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar e publicar normas de referência, promovendo a qualidade e a eficiência da prestação de serviços, a regionalização e a redução da carga administrativa</li> <li>• Supervisão do cumprimento das normas</li> <li>• Capacitação de entidades infranacionais</li> <li>• Mediação ou arbitragem entre agências reguladoras infranacionais e prestadores de serviços</li> </ul>
Partes interessadas da ANA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR)</li> <li>• Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) e Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos (CERHs)</li> <li>• Órgãos Gestores Estaduais de Recursos Hídricos (OGERHs)</li> <li>• Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs) (inclui sociedade civil)</li> <li>• Usuários de recursos hídricos</li> <li>• Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conselho Nacional de Recursos Hídricos</li> <li>• Governos estaduais e órgãos de fiscalização</li> <li>• Órgãos de fiscalização federais</li> <li>• Proprietários e operadores de barragens e reservatórios</li> <li>• Consultores técnicos/empreiteiras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministério das Cidades (MCID)</li> <li>• Agências reguladoras de saneamento básico municipais e estaduais</li> <li>• Governos estaduais e municipais ou “agências executivas”</li> <li>• Associações setoriais, prestadores de serviços e outros grupos da sociedade civil (p. ex., universidades, associações de defesa do consumidor)</li> </ul>
Arcabouço legal <sup>1</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituição Federal (1988) e Lei de Recursos Hídricos (1997)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política Nacional de Segurança de Barragens (2010)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei Geral do Saneamento (2007) e nova Lei do Saneamento (2010)</li> </ul>
“Formas de trabalho” ou “foco funcional” da linha de atuação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ciência de recursos hídricos</li> <li>• Regulação econômica</li> <li>• Participação das partes interessadas (consultoria e capacitação)</li> <li>• Redes e gerenciamento de dados</li> <li>• Gerenciamento de crises</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Engenharia</li> <li>• Análise de riscos</li> <li>• Coordenação de partes interessadas (parcerias operacionais)</li> <li>• Gerenciamento de dados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normas regulatórias (foco jurídico e econômico)</li> <li>• Análise de dados</li> <li>• Participação das partes interessadas (coleta de informações e capacitação)</li> </ul>

1. Consulte o “Capítulo 2 – Reforma do setor” para uma discussão completa sobre o arcabouço legal.

**A estrutura organizacional e a estrutura de governança atuais não estão claramente mapeadas nessas três áreas.** Em 2022, a estrutura organizacional da ANA foi reorganizada passando a contar com 11 superintendências, cinco assessorias especiais, cinco unidades de suporte à decisão e o comitê interno de governança, todos subordinados a uma diretoria colegiada (composta por cinco membros, incluindo o Diretor-Presidente). Além disso, foi criada uma Comissão de Ética interna, que pode encaminhar questões alheias à ANA para a Comissão de Ética da Presidência da República. Essa reorganização não propiciou uma reestruturação substancial da agência em torno de, insumos, processos e metas comuns. O que sim se notou foi a criação de novas unidades, níveis de governança e a realocação de recursos. A reestruturação foi motivada por requisitos legais para incluir determinadas funções, como a ouvidoria e comitê de governança, e também pela necessidade de consolidar competências de assessoramento em governança e realocação de recursos para novas áreas, como saneamento básico. É possível que esse crescimento orgânico na estrutura institucional signifique que a estrutura atual da ANA não permite uma divisão eficiente, ou a mais efetiva, de tarefas e recursos entre as superintendências ou mesmo dentro delas.

**A estrutura institucional atual não permite que haja uma cadeia de comando clara entre as superintendências e a diretoria, e que seja responsável por entregas nas três áreas de atuação.** A Diretoria Colegiada, como um coletivo, é responsável por todas as decisões regulatórias e administrativas, embora o Diretor-Presidente continue sendo o representante legal da ANA. Na prática, os itens da agenda para deliberação da diretoria são quase totalmente definidos no nível das superintendências, acompanhados pelo Diretor-Supervisor da área, pelo gabinete do diretor supervisor e pelas respectivas unidades de suporte à decisão e à gestão (como SGE, ASGOV e ASREG), antes de chegarem à diretoria. O processo de formulação de uma proposta, que é uma etapa importante na elaboração da decisão final devido à natureza processual das reuniões deliberativas da diretoria, envolve, portanto, várias partes e pode envolver vários superintendentes. Esse processo pode melhorar a transparência e a qualidade das propostas finais, mas não necessariamente a responsabilização, principalmente a responsabilização pelas decisões sobre avanços regulatórios que se conectam diretamente aos objetivos estratégicos da ANA em cada área de atuação.

**Há espaço para que o plano estratégico e o relatório de gestão da ANA deem mais apoio às cadeias de comando e aumentem o foco em torno das três áreas de atuação.** Como já destacado acima (consulte o Problema 1), o processo de planejamento estratégico da ANA é um exemplo de boa prática, pois promove a participação, considera valores compartilhados e questões transversais. O planejamento estratégico e o plano de gestão anual são produtos sofisticados que fornecem uma visão geral abrangente das metas da ANA e da transparência em suas atividades. Entretanto, o planejamento estratégico como resultado, além de ser uma ferramenta para definir e gerenciar as expectativas das partes interessadas, também é uma ferramenta para ajudar a organizar as equipes internas, dar foco no trabalho do órgão regulador e definir objetivos e formas de trabalho comuns. Essas duas peças de planejamento poderiam trabalhar mais claramente os objetivos comuns e coordenar as áreas de responsabilidade para as três áreas do seu mandato, identificando mecanismos de responsabilização em um nível mais alto. Também há espaço para que sejam fornecidas mais informações sobre como a agência trabalhará para alcançar seus objetivos e metas e para que se tenha uma visão de como os recursos são atualmente alocados entre as três áreas de atuação e como eles estão sendo utilizados para alcançar seus principais objetivos.

**Os papéis e as responsabilidades da ANA na gestão de recursos hídricos são atualmente muito mais desenvolvidos e intensivos em recursos do que os de segurança de barragens e saneamento básico, e provavelmente continuarão assim no futuro.** Os papéis e responsabilidades da ANA nas três áreas de atuação não são equivalentes em termos dos recursos necessários para cumprir suas principais funções. Não se espera que a estrutura da ANA tenha uma distribuição igual de recursos entre as áreas de atuação. Entretanto, há espaço para melhorar a estrutura organizacional e a estrutura de governança atuais a fim de promover a responsabilização e o uso eficiente dos recursos.

## Recomendações

- **Ter** uma visão de como os recursos estão sendo alocados e usados atualmente nas três áreas de atuação da ANA de forma agregada para alcançar os objetivos regulatórios e usar esse processo como uma oportunidade para identificar problemas e oportunidades, por exemplo, relativos a recursos insuficientes ou possibilidades de trabalho conjunto. Esse processo não predefiniria uma alocação de recursos entre as áreas de atuação, mas seria destinado a explorar sinergias e oportunidades para melhorar a execução das funções da ANA do ponto de vista da eficiência, mantendo ao mesmo tempo governança e responsabilização claras.
- **Avaliar** a viabilidade de ajustar a estrutura organizacional ou a estrutura de governança da ANA para que esteja melhor alinhada com suas três principais áreas de atuação – gestão de recursos hídricos (incluindo a regulação do uso de recursos hídricos), segurança de barragens e serviços de saneamento básico – para permitir cadeias de comando claras. A agência precisará avaliar como esse ajuste pode ser feito, respeitando restrições do desenho organizacional e dos recursos previstos na legislação, assim como as normas do serviço público.
  - **Considerar** uma estrutura de divisões ou uma nova estrutura hierárquica com base nas três áreas de atuação que permita a criação de cadeias de comando e supervisão mais claras, identificando linhas de responsabilização por produtos e resultados em cada uma das três áreas. Essa nova estrutura pode ajudar a dar clareza, fortalecer as interligações entre as superintendências que trabalham com áreas conectadas, reunir capacidades e competências e liberar capacidade no alto e no baixo escalão para permitir o desenvolvimento dos talentos necessários, por exemplo, na análise econômica (consulte o Problema 2).
  - **Considerar** a articulação de uma estrutura de governança baseada em princípios de gestão matricial como alternativa ou ação complementar à reestruturação formal, o que possibilitaria a coordenação e a integração das diversas atividades e recursos e permitiria uma simplificação da estrutura de responsabilidade com base nas três áreas de atuação. A ANA precisaria avaliar como isso poderia ser operacionalizado dentro da estrutura e dos arranjos de governança existentes, considerando eventuais requisitos e limitações obrigatórios.
  - Explorar as possibilidades de delegar determinados poderes de decisão às superintendências, de modo a criar cadeias de comando claras e permitir que a diretoria se concentre em decisões estratégicas, na supervisão e no monitoramento do desempenho.
  - Implementar um processo de revisão permanente para verificar se a estrutura organizacional continua adequada e abordar as seguintes questões:
    - se as sobreposições de especialização e função estão sendo evitadas;
    - se existe evidências de trabalho em silos sobre temas similares dentro das superintendências ou entre elas; e
    - se a estrutura permite o desenvolvimento eficiente das capacidades e competências que podem ser direcionadas para as diferentes áreas de atuação da ANA.
- **Estruturar** os futuros resultados estratégicos e gerenciais, incluindo o planejamento estratégico e o plano de gestão anual, em torno das três áreas de atuação:
  - Utilizar o planejamento estratégico e o relatório de gestão anual para identificar objetivos comuns, alocar áreas de responsabilidade e reformular as cadeias de comando (para cada área de atuação), motivando os servidores por meio da identificação dos objetivos da Agência, dos riscos e problemas de cada área de atuação.
  - Incorporar uma visão da alocação de recursos (capacidade e competência humana ou recursos financeiros), por área de atuação, nos resultados de gestão para garantir a transparência sobre como os recursos estão sendo usados no intuito de alcançar os principais

objetivos da ANA e esclarecer as oportunidades e necessidades de ajuste, incluindo eventuais questões relativas à governança externa de recursos humanos e financeiros.

## Atuar com restrições de recursos financeiros e humanos

**Problema 4: a ANA enfrenta restrições relativas aos seus recursos humanos e financeiros e às formas como esses recursos podem ser usados e geridos. Essas restrições geram algumas preocupações em torno do cumprimento das novas atribuições da ANA no âmbito da Lei do Saneamento de 2020, da capacidade do órgão regulador de responder aos novos e futuros desafios e de garantir o uso eficiente dos recursos nas áreas em que pode causar o maior impacto, assim como da sua capacidade de agir de forma independente no futuro.**

### Avaliação

**O arcabouço legal brasileiro e os atuais processos de governança externa criam restrições e desafios em relação à gestão de recursos que a ANA precisa enfrentar.** Particularmente, devido aos processos atuais de gestão fiscal e aos arranjos legais sobre a arrecadação e o uso de receitas que afetam a ANA como órgão regulador federal, a agência enfrenta incerteza de receita e controle orçamentário significativos. Além disso, a ANA não tem controle total sobre suas práticas de contratação, pois a agência deve buscar a aprovação do governo federal para contratar servidores públicos efetivos, não tem a capacidade de avaliar diretamente os candidatos durante o processo de contratação e não tem as ferramentas para gerenciar o desempenho após a nomeação dos servidores públicos.

#### *Recursos financeiros e gestão*

**O novo mandato da ANA no setor de saneamento básico não foi acompanhado de arranjos sustentáveis que garantissem satisfatoriamente as receitas para permitir que a ANA cumpra seu mandato no longo prazo.** O financiamento das novas atribuições da ANA no setor de saneamento básico, segundo as quais a elaboração de normas de referência e o monitoramento de sua adoção são obrigatórios, deve ser normalmente retirado da dotação orçamentária da agência. A ANA tem conseguido negociar junto ao Congresso o valor de seu financiamento discricionário, garantindo que 0.75% do valor das cobranças sobre a geração de energia hidrelétrica seja direcionado para complementar a dotação orçamentária federal (consulte o Capítulo 3). Esse arranjo é temporário e requer aprovação anual, gerando incerteza de recursos. Embora esse arranjo temporário facilite a atuação da ANA no setor de saneamento básico, ele não representa uma solução adequada de longo prazo. Seria necessária uma mudança na legislação para garantir a disponibilidade de receitas das atuais fontes “vinculadas” no longo prazo (ou seja, disponibilizar recursos vinculados para outras áreas dentro da Agência) ou para criar novos arranjos de financiamento para o setor de saneamento básico, o que daria maior estabilidade financeira e reduziria o risco de não entrega. Não está claro como a ANA poderá lidar com futuros aumentos na carga de trabalho, por exemplo, quando as normas de referência estiverem em vigor e as iniciativas de monitoramento e capacitação tiverem de ser implementadas. A agência tem utilizado consultorias terceirizadas e iniciativas de treinamento para apoiar a adoção de normas de referência por agências infranacionais.

**Uma solução orçamentária de longo prazo que permita que a ANA cumpra suas atribuições no setor de saneamento básico torna-se mais importante quando se considera o conjunto limitado de recursos discricionários da agência.** As receitas provenientes das taxas do setor associadas à produção de energia hidrelétrica e à cobrança pelo uso de recursos hídricos são vinculadas por lei primária, com as receitas sendo repassadas pela ANA para projetos específicos, como a implementação do PNRH e o gerenciamento da RHN ou, no caso das receitas provenientes da cobrança pelo uso de

recursos hídricos, são repassadas diretamente aos comitês de bacias hidrográficas. Analisando as receitas de 2020 a 2022, em média, as taxas de produção de energia hidrelétrica representaram 57% da receita anual da ANA, outros 7% foram provenientes do orçamento federal e os 36% restantes vieram de cobranças pelo uso de recursos hídricos nas bacias hidrográficas (consulte o Capítulo 3 – Governança). Ignorando as receitas provenientes da cobrança pelo uso de recursos hídricos que retornam diretamente às bacias hidrográficas, das receitas restantes que a ANA tem (orçamento federal mais taxas cobradas dos operadores de energia hidrelétrica), aproximadamente 11% dessas receitas são discricionárias, enquanto 89% são vinculadas. Os arranjos de vinculação garantem estabilidade e seguem as melhores práticas, mas quando combinados com um orçamento discricionário comparativamente baixo, reduzem a autonomia do órgão regulador e sua capacidade de se adaptar às circunstâncias em constante transformação. Quando se tem orçamento não vinculado limitado, como é o caso, tal fato pode prejudicar a implementação das funções da ANA no setor de saneamento básico. Assim como outros órgãos do governo e agências federais, a ANA também enfrenta pressões para cortar gastos administrativos e ameaças de contingenciamento do orçamento federal, embora isso não tenha se concretizado até o momento.

**Por fim, embora os níveis de financiamento sejam atualmente suficientes para permitir que a ANA cumpra suas atribuições, há riscos de que a agência possa enfrentar incerteza de receita durante o exercício financeiro.** Os processos de consolidação e reequilíbrio fiscal do governo federal ao longo do ano podem resultar em mudanças nos níveis esperados de receita, conforme aprovado no orçamento. Outra incerteza no orçamento discricionário anual é gerada pela ameaça de contingenciamentos, que são analisadas e podem ser aplicadas pelo governo no início do exercício financeiro.

### *Recursos humanos e gestão*

**Com relação aos recursos humanos, a ANA enfrenta várias restrições que acarretam riscos diferentes, a começar por uma restrição abrangente em sua capacidade de contratar novos servidores públicos efetivos.** A ANA deseja contratar mais servidores públicos efetivos para ingressar em suas carreiras e desempenhar funções administrativas e especializadas específicas. O nível de servidores públicos efetivos na agência está atualmente abaixo do limite máximo previsto na legislação. Entretanto, novos cargos efetivos e os concursos públicos necessários para preencher esses cargos devem ser aprovados pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). Recentemente, o MGI aprovou a contratação de 40 servidores para os 110 cargos disponíveis na ANA, a primeira aprovação desse tipo desde 2008. Entretanto, esse número continua abaixo do número solicitado. Uma das consequências dessa restrição nas contratações é a falta de servidores públicos efetivos em funções específicas e a crescente dependência de servidores públicos temporários ou de pessoal terceirizado. Em algumas áreas, como TI, a ANA também está enfrentando o desafio de competir com o mercado privado que, apesar de oferecer salários mais altos, não oferece estabilidade que o serviço público federal é capaz de oferecer.

**Além disso, a autonomia da ANA na seleção de servidores públicos e na gestão de desempenho é limitada, o que afeta a eficiência e a efetividade da organização.** Uma vez concedida a aprovação para a contratação de servidores públicos, a ANA define os perfis de candidatos desejados e os requisitos básicos, como formação, qualificações técnicas e experiência, para os quais os candidatos podem obter crédito. No entanto, a Agência não se envolve diretamente com o processo de recrutamento por meio de concurso público. A realização de concurso público é a forma de contratação utilizada em todo o serviço público do Brasil e ocorre nas outras agências reguladoras federais. Os candidatos também não são submetidos a nenhuma avaliação baseada em competências ou entrevista presencial, o que, embora tenha o objetivo de eliminar qualquer viés na pontuação quantitativa, impede que a ANA avalie se os candidatos serão adequados para sua força de trabalho, dada a natureza específica de seu trabalho como órgão regulador. Após a aprovação dos candidatos no certame, eles se tornam servidores públicos e passam por processo rígido de gestão de desempenho, definido pela legislação, que compreende a



análise dos requisitos mínimos para que os servidores públicos progridam em termos de salário e cargo. A estabilidade no serviço público é grande, o que torna difícil a demissão de servidores públicos efetivos, exceto em casos de má conduta.

**Tanto a contratação de novos servidores públicos quanto a terceirização do trabalho, qualquer que seja a opção tomada, representam desafios de gestão de recursos humanos para a ANA.** Os servidores públicos recém-aprovados ingressam na ANA nos padrões e classes iniciais da carreira, e nesse ponto é necessário um esforço significativo da agência para integrar e desenvolver os servidores públicos. Também é necessário investir no desenvolvimento das competências dos servidores, por exemplo, realizando treinamentos em gestão para os servidores que progridem de funções técnicas para funções gerenciais, ao invés de contratar externamente pessoas com os conhecimentos e as competências gerenciais. Outra consequência do aumento do número de pessoal temporário ou terceirizado na força de trabalho da ANA, como alternativa à contratação de servidores públicos efetivos, é que um número maior de colaboradores não está sujeito aos preceitos formais de avaliação de desempenho e progressão de carreira, treinamento ou outros arranjos administrativos que se aplicam apenas a servidores públicos efetivos, nem recebe o mesmo nível de remuneração e benefícios. Em 2023, a força de trabalho da ANA contava com 559 pessoas, incluindo 373 servidores públicos, a maioria (76%) dos quais são servidores públicos efetivos, e 186 colaboradores terceirizados, aproximadamente um terço da força de trabalho total da agência. Em linhas gerais, esse número está de acordo com a média de outros reguladores de recursos hídricos internacionais (Quadro 1.6). No longo prazo, a crescente dependência de pessoal temporário e terceirizado, combinada com a rotatividade de pessoal que altera a composição da força de trabalho da ANA, pode afetar o conhecimento e a memória institucional, como também a cultura de trabalho da agência e a motivação e dedicação de seu pessoal.

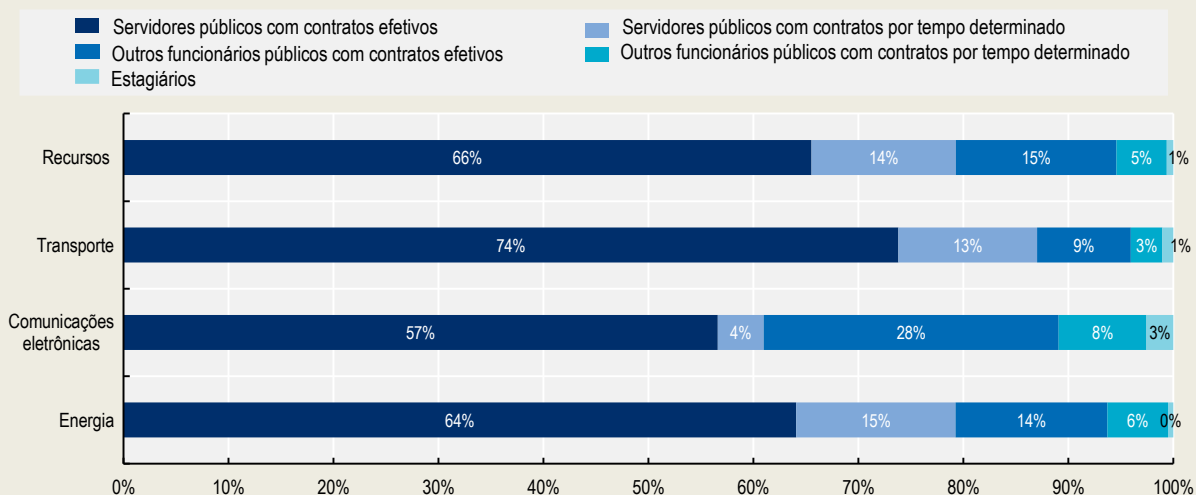
### Quadro 1.6. Comparação dos arranjos de contratação da força de trabalho dos reguladores econômicos

Em 2022, como parte do relatório *Equipping Agile and Autonomous Regulators* (OECD, 2022<sup>[9]</sup>), a OCDE publicou os resultados de uma pesquisa que investigou como os reguladores econômicos recebem e gerenciam seus recursos humanos. A pesquisa *Survey on the Resourcing Arrangements of Economic Regulators* que serviu de base para o relatório foi realizada em 2021 e envolveu 57 reguladores econômicos em 31 países.

Considerando as respostas referentes a uma pergunta sobre a força de trabalho e os arranjos contratuais dos reguladores, analisadas por setor, o relatório mostra que aproximadamente 66% dos empregados dos reguladores de recursos hídricos são servidores públicos efetivos e outros 15% são servidores públicos com contratos por tempo determinado. A pesquisa não solicitou aos reguladores que incluíssem pessoal terceirizado (por exemplo, consultores externos) em sua resposta. Portanto, as proporções apresentadas abaixo (Figura 1.2) seriam reduzidas se o pessoal terceirizado fosse adicionado ao cálculo.

Entretanto, a pesquisa de 2021 perguntou aos reguladores se eles recorriam a profissionais externos para dar apoio ao seu trabalho, ao que 86% dos reguladores responderam “sim”. Os reguladores especificaram que os profissionais externos foram contratados para uma série de tarefas, incluindo a prestação de serviços de consultoria especializada (serviços jurídicos, econômicos e digitais), serviços contábeis, financeiros e de TI e o apoio comercial ou apoio a tarefas pontuais, como publicações e eventos.

**Figura 1.2. Detalhamento do quadro de pessoal por tipo de contrato**



Observação: para mais informações e dados comparativos sobre os arranjos dos reguladores econômicos em relação a treinamento e desenvolvimento de carreira, consulte o relatório da OCDE Equipping Agile and Autonomous Regulators (OECD, 2022<sup>[9]</sup>).

Fonte: 2021 OECD Survey on the Resourcing Arrangements of Economic Regulators.

## Recomendações

- **Defender** mudanças estruturais na legislação para garantir as receitas necessárias à execução das funções, a fim de:
  - Definir fontes de financiamento estruturais e de longo prazo para eliminar a dependência de fontes de financiamento de curto prazo ou temporárias e garantir que o orçamento do órgão regulador não sofra mudanças ou ameaças frequentes ao longo do exercício financeiro. A prioridade da ANA no momento em que este artigo foi escrito era de garantir receita estável adequada para que cumpra seu novo mandato e atribuições no setor de saneamento básico. Isso poderia ser apoiado pela promoção de diálogo permanente com o governo e o Congresso sobre orçamento e financiamento, de modo a comunicar proativamente as necessidades de financiamento e criar um relacionamento “sem surpresas”. A agência pode analisar e comunicar as consequências das decisões orçamentárias e os riscos associados à redução de receitas para o cumprimento da sua missão institucional, em especial para o saneamento básico, e o impacto que isso poderia ter para a sociedade. Nesse sentido, a ANA poderia interagir com outras partes interessadas e reguladores do setor para criar uma conscientização ampla sobre os recursos necessários para a execução efetiva das funções.
  - A ANA pode se basear nas orientações da OCDE sobre a governança dos reguladores (OECD, 2014<sup>[8]</sup>) e nas publicações da OCDE sobre independência regulatória (OECD, 2016<sup>[10]</sup>) (OECD, 2017<sup>[11]</sup>) ao defender arranjos alternativos para aumentar sua autonomia financeira e favorecer a previsibilidade e a estabilidade do financiamento. Isso deve incluir uma decisão transparente e uma alocação de financiamento de longo prazo para o órgão regulador, juntamente com uma explicação sobre a decisão de financiamento pela autoridade orçamentária, para garantir sua independência financeira.
  - A ANA também pode buscar atrair apoiadores dentre sua base de partes interessadas, trabalhando de forma colaborativa e demonstrando o progresso, fortalecendo o vínculo entre os recursos e o impacto da agência, criando, assim, o envolvimento da agência e

demonstrando as evidências e demandas necessárias para provocar uma mudança de longo prazo na estratégia de obtenção de recursos.

- **Defender** maior flexibilidade e autonomia para que o órgão regulador direcione recursos para as áreas que terão o maior impacto positivo sobre seus objetivos. Isso exigiria que o orçamento do órgão regulador incluísse uma parcela menor de recursos “vinculados”, que representam tanto um risco de uso ineficiente dos recursos públicos quanto de um subfinanciamento de áreas específicas do trabalho do órgão regulador.
- **Defender** a aprovação da contratação de mais servidores públicos efetivos até atingir a quantidade necessária para mitigar os casos de aposentadoria e exonerações e atender às necessidades conhecidas da força de trabalho no curto e médio prazo. Aumentar a capacidade de contratação de pessoal, principalmente de servidores públicos efetivos, é importante não apenas porque há necessidades não atendidas, mas também porque oferece uma maneira de mitigar os riscos de restrições orçamentárias, uma vez que os salários e, portanto, a capacidade da força de trabalho, estão garantidos. Na ausência de aprovação de contratação de pessoal efetivo, o treinamento e a contratação de servidores públicos temporários por meio de cessão ou empréstimo são preferíveis à terceirização, quando houver perfis relevantes disponíveis.
- **Defender** maior flexibilidade e modernização das práticas de contratação do serviço público, a fim de melhorar a agilidade das operações e do pessoal do órgão regulador para responder a novas responsabilidades (Quadro 1.7).
  - Avaliar as lacunas de contratação de pessoal e de competência e o impacto que isso tem sobre as atividades do órgão regulador e sua capacidade de contribuir para os objetivos da política;
  - Identificar maneiras de aumentar o envolvimento do órgão regulador no processo de seleção de servidores públicos para garantir que os novos membros da equipe tenham a identidade do órgão e as competências necessárias para trabalhar em um órgão regulador independente;
  - Interagir com outras agências reguladoras para discutir desafios comuns e definir abordagens conjuntas, por exemplo, com uma interação coordenada ou com novos programas para compartilhar ou aumentar os recursos e as competências do quadro de pessoal (transferências, treinamento, etc.).

### **Quadro 1.7. Como a Essential Services Commission of South Australia (ESCOSA) atrai e retém pessoal em um ambiente competitivo dentro de uma estrutura fiscalmente responsável**

A ESCOSA é uma entidade estatutária independente e, embora seu orçamento anual e seu programa de trabalho sejam aprovados pelos ministros, a ESCOSA tem certa flexibilidade para determinar, dentro do contexto geral do governo, estratégias operacionais e modelos de prestação de serviços prudentes e eficientes. Um elemento dessas estratégias e modelos de prestação de serviços diz respeito à atração e retenção de pessoal. Como uma organização de conhecimento, a ESCOSA depende das habilidades e competências de seu pessoal para entregar resultados positivos para os consumidores.

Em 2023, a ESCOSA identificou, por meio de uma análise de evidências nacionais e internacionais, os seguintes fatores como importantes para a atração e retenção de funcionários: condições de trabalho flexíveis, priorização da saúde mental e do bem-estar, garantir a clareza do trabalho, oferecer oportunidades de aprendizado e desenvolvimento, promover a conexão social, valores compartilhados em relação à diversidade, equidade e inclusão e salário e benefícios.

A ESCOSA analisou sua prática atual com relação a esses fatores e definiu um plano de trabalho ambicioso para 2024 para ampliar o trabalho que já está sendo feito nessas áreas, incluindo um programa de saúde mental, certificação White Ribbon, um Plano de Ação de Reconciliação, oportunidades personalizadas de aprendizado e desenvolvimento e práticas de trabalho flexíveis com foco na entrega de resultados.

A ESCOSA introduziu uma pesquisa mensal de clima para medir sete métricas: bem-estar, comunicação, colaboração em equipe, alinhamento, liderança, melhoria contínua e crescimento. O objetivo da pesquisa mensal de clima é identificar e corrigir rapidamente as questões no local de trabalho. As pontuações e os comentários coletados anonimamente são discutidos mensalmente dentro das equipes e em toda a organização, com o acompanhamento das ações. A participação continua alta (em média, acima de 80%) e as tendências estão provando ser inestimáveis para a equipe de liderança.

A ESCOSA recruta pessoal de qualidade usando técnicas como a promoção da reputação positiva da entidade e arranjos contratuais vantajosos – o uso de subsídios de atração (pagando acima da faixa salarial “padrão”) e a oferta de transferências provaram ser bem-sucedidos na atração de pessoal. Quando não foi possível preencher cargos de alto escalão ou de nicho, a ESCOSA recrutou pessoal promissor de baixo escalão e os promoveu a cargos mais altos por meio de treinamento personalizado.

Quando recebe novas funções ou responsabilidades, a ESCOSA analisa diferentes fontes de financiamento. Exemplos incluem a recuperação de custos de entidades envolvidas e o exame de linhas orçamentárias relativas ao trabalho terceirizado, determinando se a contratação de pessoal para desempenhar funções com contratos por tempo determinado é mais custo-efetiva. Embora a terceirização do trabalho possa às vezes ser necessária, a preferência da ESCOSA por desenvolver o conhecimento especializado dentro da organização garante o fortalecimento e o amadurecimento da organização.

Observação: a certificação White Ribbon envolve um programa de três anos para implementar um ambiente de trabalho seguro para as mulheres e uma mudança cultural (consulte [Domestic Violence Workplace Training | White Ribbon Australia](#)). Os Planos de Ação de Reconciliação (RAPs, na sigla em inglês) permitem que as organizações tomem medidas significativas de forma sustentável e estratégica para promover a reconciliação. Com base nos pilares fundamentais de relacionamento, respeito e oportunidade, os RAPs oferecem benefícios tangíveis e substanciais para os povos aborígenes e das Ilhas do Estreito de Torres, aumentando a equidade econômica e apoiando a autodeterminação das Primeiras Nações da Austrália.

Fonte: ESCOSA, 2024.

## Promover uma cultura de independência e integridade durante períodos de mudanças organizacionais

**Problema 5: as mudanças recentes no mandato, na estrutura organizacional e na liderança da ANA ocorreram em ritmo acelerado, impactando a equipe e criando um ambiente desafiador para a criação de novas unidades e processos de governança que funcionem de forma inclusiva e efetiva, respeitando altos padrões de integridade.**

### **Avaliação**

**A cultura institucional da ANA está em transição devido às recentes mudanças no mandato e na estrutura organizacional.** Desde as novas atribuições para o setor de saneamento básico em 2020, a agência implementou uma nova estrutura institucional, que reorganizou as superintendências e criou unidades e comitês, tanto para atender aos requisitos legais quanto para melhorar o desempenho de suas funções. A ANA continua a aperfeiçoar a estrutura de governança da organização com a criação de

unidades e subcomitês, principalmente para promover fóruns mais inclusivos para a discussão de questões transversais, como governança de dados, digitalização e qualidade regulatória. Juntas, essas mudanças estão alterando a identidade e a cultura institucional da agência, que por um longo período se concentrou em suas atribuições na gestão de recursos hídricos. Também no ambiente externo, a ANA teve de enfrentar um cenário político dinâmico, atender aos requisitos decorrentes da nova legislação e, como outras instituições públicas, encontrar uma maneira de exercer suas funções durante a pandemia da COVID-19 e em um período de restrições econômicas e pressão fiscal.

**A reorganização da agência coincidiu com uma mudança significativa na liderança.** Embora a legislação determine que as nomeações para a diretoria sejam escalonadas, quatro novos diretores, incluindo o Diretor-Presidente, ingressaram na organização em abril de 2022.<sup>3</sup> De acordo com o quadro normativo da OCDE, o escalonamento pode promover a independência do órgão regulador e a confiança na continuidade das decisões, evitando qualquer percepção de “captura” ou influência indevida. Nesse sentido, as nomeações de 2022 levaram a representações apresentadas ao Senado Federal e à Comissão de Meio Ambiente do Senado, inclusive da associação de servidores públicos da ANA (*Aságuas*),<sup>4</sup> por exemplo, destacando as preocupações com a instabilidade causada por uma mudança geral na liderança. Além disso, pesquisas acadêmicas destacam a relação entre independência e melhores resultados regulatórios no Brasil (Quadro 1.8).

**A mudança e a transição organizacional parecem estar afetando a motivação dos servidores.** Há sinais de estresse e desmotivação entre os servidores associados à transição da agência. As evidências sugerem que a integridade e o comportamento inadequado no local de trabalho são preocupações centrais dos servidores. Por exemplo, pesquisas realizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) mostram que 52% dos entrevistados estão indecisos ou discordam que os gestores de alto escalão da ANA estejam comprometidos com o tema da integridade pública, e nem todos os servidores sabem a quem recorrer em casos de má conduta.<sup>5</sup> Entretanto, os resultados da pesquisa mostram uma melhora significativa de 2021 a 2022 (os resultados de 2023 ainda não estão disponíveis).

**A ANA possui várias estruturas que podem contribuir para reforçar a integridade.** O programa de integridade da Corregedoria (COR) da ANA permite uma análise de risco sistemática da exposição da agência à corrupção, à fraude e a questões de irregularidade e má conduta ética. A Auditoria Interna (AUD) da ANA se concentra na auditoria dos processos internos de governança, risco e controle, trabalhando em estreita colaboração com a CGU para implementar programas de controle em todo o governo. Além disso, as outras estruturas de integridade da agência, como a Comissão de Ética e a Ouvidoria, oferecem oportunidade para que servidores da ANA e atores externos possam apresentar dúvidas e questionamentos. .

**O impacto dos órgãos e processos internos existentes poderia ser aprimorado com mais capacidade e recursos, além de mais clareza nos canais de comunicação com a Diretoria Colegiada.** Embora a Corregedoria e a Auditoria Interna da ANA estejam relativamente bem consolidadas, a Comissão de Ética e a Ouvidoria contam com capacidade limitada em relação à importância de seu papel para a organização. No caso da Comissão de Ética, os membros são servidores da agência e devem desempenhar seu papel na comissão enquanto continuam ocupando seus cargos em tempo integral. Os membros da comissão não recebem nenhum treinamento, mas, mesmo assim, assumem a responsabilidade de elaborar o código de ética da agência e tiveram que lidar com denúncias sérias no início do atual mandato. Por conta da equipe limitada, a Ouvidoria atua em um nível reduzido de serviço, focado principalmente em responder a consultas e pedidos de informação, em vez de prestar serviços mais avançados que poderiam contribuir para os processos de transparência e responsabilização da ANA. Atualmente, tanto a Ouvidoria quanto a Comissão de Ética parecem não contar com a adesão da alta administração e com canais para comunicar suas constatações de forma efetiva e permitir que elas sejam usadas na tomada de decisões. O apoio da Diretoria Colegiada é especialmente importante devido ao alcance limitado que as unidades internas podem ter para tratar das denúncias ou questões

que são levadas ao seu conhecimento, assim como para sinalizar que essas áreas são prioridade organizacional.

### **Quadro 1.8. Pesquisa sobre independência e desempenho regulatório no Brasil e o trabalho da OCDE sobre independência regulatória**

Quando impulsionadas pelo clima político no Brasil, as mudanças na liderança acarretam riscos para as agências reguladoras, no sentido de garantir sua independência. As devidas salvaguardas são fundamentais para o seu funcionamento, principalmente para manter a integridade (e a estabilidade) de seus processos e a reputação de independência na tomada de decisões regulatórias e de conhecimento especializado.

Pesquisa citada na análise de desempenho da OCDE sobre a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) (OECD, 2021<sup>[12]</sup>), destacou como a influência presidencial sobre o processo de nomeação afastou o princípio de mandatos não coincidentes da diretoria e a uma menor taxa de completude de mandatos durante transições presidenciais no contexto brasileiro (De Bonis, 2016<sup>[13]</sup>) (Correa et al., 2019<sup>[14]</sup>) (Oliveira and Fujiwara, 2006<sup>[15]</sup>).

Uma análise mais recente da pesquisa sobre reforma regulatória e desempenho na América Latina, incluindo o Brasil, resumiu as conclusões de vários trabalhos acadêmicos que constataram uma correlação positiva entre maior grau de independência e melhores resultados regulatórios, destacando ao mesmo tempo o papel fundamental que a independência desempenha em determinar a capacidade de funcionamento de uma agência reguladora (Gonzalez and Peci, 2022<sup>[16]</sup>).

### **Recomendações**

- **Criar** canais institucionalizados de comunicação que conectem as estruturas de integridade da ANA (Comissão de Ética, OUV, COR, AUD) à diretoria e à tomada de decisões organizacionais de maneira geral, a fim de garantir a visibilidade da diretoria em relação a problemas e riscos que possam surgir e a ação efetiva e tempestiva para tratar de questões de integridade. Há uma série de mecanismos que a ANA pode considerar implementar para conectar suas estruturas de integridade à diretoria, levando em conta a necessidade de manter a confidencialidade, garantindo um processo de comunicação mais produtivo do que o atual. A ANA pode, por exemplo:
  - incluir item permanente nas agendas da Diretoria Colegiada, de modo que ela tenha informações regulares sobre a saúde da organização e de seus comitês, permitindo a ela responder de forma efetiva ou encaminhar as constatações para a tomada de decisão. Os dados que devem permanecer confidenciais, mas que são importantes para a discussão e a tomada de decisão, podem ser anonimizados de forma efetiva usando dados agregados, removendo informações pessoais ou usando estudos de caso não identificáveis para discussão sobre princípios e ações futuras;
  - indicar um membro da diretoria como ponto de ligação, que possa servir de intermediário entre a estrutura de integridade da denúncia e a Diretoria Colegiada. Isso seria semelhante ao papel que os membros da diretoria assumem em relação à supervisão de área dos Diretores com as superintendências, respeitando a independência dos cargos e a necessidade de linhas diretas de comunicação; e
  - considerar a criação de sessões fechadas entre o ponto de ligação da diretoria, o Diretor-Presidente e os representantes da estrutura de integridade, mantendo as comunicações e as denúncias restritas às pessoas responsáveis relevantes, o que criaria mecanismo de denúncia confidencial entre a diretoria e os respectivos componentes da estrutura de integridade.

- **Considerar**, em apoio à recomendação acima, se a alocação de recursos para novas iniciativas pode ser a chave para a melhoria das práticas de governança corporativa no que se refere à integridade, à gestão de mudanças e à saúde organizacional. Por exemplo, oferecer treinamento em assuntos de integridade tanto para a diretoria quanto para as estruturas internas de integridade ou contratar especialistas externos, que podem assessorar a diretoria em assuntos éticos complexos ou realizar análise imparcial e fornecer orientação independente.
- **Consolidar** iniciativas novas e já existentes em uma estratégia que vise reforçar a cultura e a identidade internas da ANA e criar resiliência nos impactos da mudança institucional. Isso pode incluir não apenas medidas voltadas para a integridade, mas também iniciativas voltadas para a cultura interna, a identidade e a manutenção de um senso de propósito comum, no âmbito de políticas coerentes que sejam de fácil compreensão, fácil monitoramento e que sejam comunicadas aos servidores de forma transparente, focando no impacto e nos resultados (mudanças de atitude ou comportamento) em vez de focar nos insumos (eventos, treinamentos, etc.).
- **Defender** a efetivação da nomeação escalonada dos membros da diretoria, que deverão cumprir seus mandatos de cinco anos, e a adesão às melhores práticas em termos de procedimentos de seleção.
  - A ANA pode se basear nos princípios de melhores práticas da OCDE sobre a governança dos órgãos reguladores e em outras publicações que forneçam orientações sobre órgãos reguladores independentes e a criação da cultura de independência nas agências reguladoras. Essas orientações reconhecem que as decisões pelas quais o órgão regulador é responsabilizado são tomadas pela diretoria e que, portanto, é a Diretoria que estará exposta a pressões e não a equipe de servidores. Isso faz com que os processos de indicação e nomeação da diretoria e a definição dos mandatos sejam ainda mais importantes para alcançar ou contribuir para a independência do órgão regulador, do ponto de vista da prevenção de influências indevidas, da manutenção da confiança e da promoção da tomada de decisão efetiva, por meio da indicação e seleção dos melhores candidatos para a função (OECD, 2017<sub>[11]</sub>) (Quadro 1.9 e fonte citadas (OECD, 2014<sub>[8]</sub>) (OECD, 2017<sub>[11]</sub>)).

### Quadro 1.9. Princípios de melhores práticas da OCDE sobre a governança de órgãos reguladores e orientações sobre a criação de uma cultura de independência

Em relação à governança dos órgãos reguladores, dois dos princípios de melhores práticas da OCDE focam nos aspectos de independência: evitar a influência indevida e manter a confiabilidade; e criar um corpo diretivo e ter um modelo de tomada de decisão adequados para órgãos reguladores independentes (OECD, 2014<sub>[8]</sub>). Além disso, a OCDE formulou orientações sobre como atuar como órgão regulador independente (OECD, 2016<sub>[10]</sub>) e criar uma cultura de independência (OECD, 2017<sub>[11]</sub>). A última publicação *Creating a culture of independence* discute as indicações, nomeações e mandatos da diretoria.

Especificamente em relação aos mandatos, a orientação da OCDE destaca a importância de nomeações escalonadas para manter o conhecimento e a experiência entre as renovações:

- **Mandatos da diretoria:** no caso de órgãos reguladores comandados por uma diretoria, a nomeação de seus membros deve ser escalonada para manter a memória institucional, o conhecimento e a experiência entre novas e antigas nomeações. A duração dos mandatos deve ser definida de modo a garantir que os mandatos dos membros da diretoria atavessem ciclos eleitorais, de forma compatível com os arranjos constitucionais de cada país. Os

mandatos devem ser de pelo menos cinco anos para permitir a aquisição de conhecimento e experiência.

Com relação às indicações e nomeações para a diretoria, a orientação da OCDE recomenda o seguinte:

- **Indicação:** o processo de indicação para a liderança da agência reguladora deve ser transparente e responsável por meio de um requisito formal específico na lei ou na sua regulamentação. As informações relevantes devem ser comunicadas às partes interessadas, incluindo as funções a serem desempenhadas, as habilidades necessárias para o cargo, o prazo para as indicações, quem indicará oficialmente os possíveis candidatos, quem será consultado e as opiniões de quem serão levadas em conta na seleção dos possíveis candidatos, os critérios de seleção e quaisquer considerações específicas no processo (por exemplo, diversidade de especialização no caso de órgãos reguladores comandados por uma diretoria).
- **Nomeação:** o processo de nomeação também deve ser transparente e responsável, com uma justificativa baseada no número de candidatos analisados, nos critérios de seleção e nas consultas que devem estar disponíveis publicamente. Também deve ficar claro quem especificamente fez a nomeação final e legal e os termos e condições da nomeação. Isso gera maior confiança na governança do órgão regulador.

## Aumentar a transparência e o acesso por meio de dados e transformação digital

**Problema 6: as ferramentas, os dados e as tecnologias digitais, bem como sua governança, podem possibilitar novas formas de trabalho e sustentar a capacidade da ANA de atender às necessidades de informação e interação do setor regulado e dos cidadãos de forma eficiente e efetiva. Como essas áreas continuam a evoluir em um ritmo acelerado, a ANA deve garantir que a governança digital e de dados se mantenha adequada ao seu objetivo e voltada para o futuro.**

**A ANA desempenha papel de liderança no setor de recursos hídricos em termos de coleta e divulgação de dados, compartilhamento de conhecimento e elaboração de relatórios. Entretanto, nem todas as informações, relatórios e dados são facilmente acessíveis e adequados às necessidades das partes interessadas.**

### *Avaliação*

**A ANA responde aos pedidos de informação dos cidadãos de forma tempestiva, mas a alta demanda pode ser parcialmente motivada pela acessibilidade insuficiente das informações no site.**

A ANA recebe um volume significativo de pedidos de informação, e tem demonstrado resposta positiva a essa demanda em relação a outras instituições públicas no Brasil. De maio de 2012 a junho de 2023, a agência recebeu quase 4 000 pedidos de informação (54º maior de 323 instituições públicas), dos quais 99.9% foram respondidos em um prazo médio de 7.9 dias (21º mais rápido de 323). Grande parte da documentação regulatória da agência, incluindo as resoluções que definem as políticas operacionais de alto nível, está disponível para todas as partes interessadas por meio do site institucional, mas esses documentos podem ser demasiado técnicos, jurídicos e nem sempre estão disponíveis em formatos acessíveis. A ANA possui a Carta de Serviços ao Cidadão, relacionando seus serviços em um documento com linguagem simples para o público, além de disponibilizar essa relação de serviços em seu site. Entretanto, talvez haja espaço para atualizar esses recursos e simplificar ainda mais a linguagem, apresentá-los de forma mais efetiva para garantir a facilidade de acesso e realizar trabalho adicional para traduzir para linguagem mais acessível os principais documentos jurídicos.



**A ANA demonstra maturidade em seus projetos em curso e planeja usar tecnologia e soluções digitais para suas próprias necessidades internas e para as necessidades das entidades reguladas e dos cidadãos.** Atualmente, a Superintendência de Tecnologia da Informação (STI) da ANA, que coordena as escolhas tecnológicas relativas ao SNIRH e gerencia a infraestrutura e os recursos de TI da agência, demonstra o uso das melhores práticas do setor, além de ter identificado e feito progressos em várias áreas de oportunidade, incluindo a criação de um aplicativo que agrega todos os serviços da ANA (em fase de testes) e o aumento da integração com os sistemas de dados das instituições estaduais. Internamente, a ANA está usando novas tecnologias remotas e avaliando o uso de outras tecnologias para aprimorar seu processo de fiscalização, motivado pelo impacto da pandemia da COVID-19 e pela gestão da rede hidrometeorológica. Na rede hidrometeorológica, a aplicação de novas tecnologias e procedimentos associados em relação à hidrologia operacional, à hidrologia espacial e ao tratamento de dados hidrológicos pode trazer benefícios de qualidade e eficiência. Com relação à inspeção e à fiscalização, a SFI da ANA investiu em novas tecnologias e procedimentos baseados em dados para permitir o automonitoramento dos recursos hídricos, o monitoramento remoto usando satélites e drones, aplicativos para topografia, navegação e para facilitar a entrega e o gerenciamento de informações relevantes.

**As ferramentas digitais e as tecnologias comercialmente disponíveis continuam a evoluir em ritmo acelerado. Os arranjos e as competências de governança da ANA precisarão ser permanentemente avaliados e, da mesma forma, precisarão evoluir para se manterem efetivos.** Embora a ANA demonstre maturidade em sua meta de incorporar novas tecnologias e estratégias de digitalização de longo prazo, existem vários desafios que precisam ser superados, alguns dos quais já foram identificados no planejamento interno. Em primeiro lugar, os contratos para contratação ou terceirização de serviços digitais precisarão se concentrar em outros aspectos além do preço. Essa é uma limitação da política de contratação do governo que restringe a contratação de prestadores de serviços mais caros que possam trazer maiores benefícios aos usuários do serviço (o setor regulado e os cidadãos brasileiros). Em segundo lugar, a ANA tem dificuldades para competir com o setor privado na contratação de especialistas e talentos para trabalhar em projetos essenciais, como a integração das bases de dados. Em terceiro lugar, a transição para o código-fonte aberto deve avançar levando em consideração os critérios de acessibilidade e simplificação já mencionados, o que aumentará a transparência em benefício das partes interessadas.

**A ANA é uma agência reguladora única devido ao seu papel na coordenação da RHN e no gerenciamento de dados para vários sistemas de dados nacionais.** Entretanto, ela ainda precisa avaliar a relação custo-benefício entre a coleta e o uso dos dados. Embora outras agências possam ter funções analíticas e de monitoramento de dados, a ANA coordena uma rede geograficamente vasta e assume a responsabilidade pela participação das partes interessadas, pela gestão de contratos e pelo desenvolvimento de capacidades e competências necessárias para extrair os benefícios da rede de monitoramento. A RHN é um bom exemplo de grande empreendimento e comprometimento de recursos que deve ser acompanhado da avaliação do uso dos dados coletados, como também da análise dos custos e benefícios e das oportunidades de otimização dos processos, por exemplo, por meio da digitalização. Parte desse trabalho já está em curso com relação à RHN, mas o princípio poderia ser estendido a outras áreas de trabalho como parte da transformação digital e dos processos de desenvolvimento de governança de dados. De modo geral, a ANA deve avaliar se o tempo e o esforço necessários para coletar e analisar os dados estão bem alocados entre as áreas de atuação. Deve observar ainda que provavelmente existe um nível mínimo de coleta de dados necessário para, em primeiro lugar, se criar a base de evidências recomendada no Problema 2 e, posteriormente, criar vínculos ou usos diversificados dos dados, os quais precisarão ser considerados antes de fazer julgamentos sobre os custos marginais e benefícios da coleta de dados.

Além disso, pode ser necessário que a ANA assuma um papel de liderança na coordenação do gerenciamento de dados entre os atores para garantir que os recursos sejam alocados de forma eficiente. Considerando as áreas de atuação da ANA, existe o risco de que algumas entidades em nível nacional, regional ou infranacional estejam empenhando recursos para realizar as mesmas tarefas relativas a dados, como a criação e o gerenciamento de bases de dados. Esse tipo de atividade pode envolver tempo e recursos significativos da equipe, que poderiam ser melhor aproveitados se os papéis e as responsabilidades fossem esclarecidos e coordenados entre as instituições relevantes.

### Recomendações

- **Melhorar** a acessibilidade da tomada de decisões regulatórias usando uma linguagem sem jargões, orientações de fácil leitura sobre as decisões, visualizações, resumos e outros formatos acessíveis (Quadro 1.10).
- **Interagir** com outras agências reguladoras, no Brasil e no exterior, para que haja intercâmbio de boas práticas no uso de tecnologias digitais e que contribua para o desenvolvimento de estruturas de monitoramento e inspeção.
- **Criar** práticas de monitoramento e avaliação com foco nos principais processos de dados da organização, permitindo que o órgão regulador avalie os custos e benefícios da coleta e do uso de dados e tome decisões corretas sobre a governança de dados. Isso inclui análise de onde é mais vantajoso direcionar os esforços para a coleta de dados, que como consequência, pode eliminar as lacunas de dados para os setores regulados.
- **Analisar** como os dados e os recursos tecnológicos estão sendo usados para desenvolver o programa de trabalho da ANA e identificar opções para levar os benefícios da tecnologia e do uso de dados a mais áreas, por exemplo, no desenvolvimento do programa de regulação responsiva da agência.
- **Analisar** se as tarefas relativas a dados estão sendo duplicadas em entidades reguladoras ou outras instituições nas áreas de atuação da ANA e se a agência é capaz de coordenar o gerenciamento de dados de modo a reduzir as ineficiências no uso de recursos para todos os envolvidos.

#### Quadro 1.10. Abordagem da ERSAR para garantir a acessibilidade dos dados sobre a tomada de decisões regulatórias

A ERSAR é um regulador econômico independente, responsável pela regulação do setor de serviços de água e resíduos em Portugal. A ERSAR tem o poder de coletar informações do setor regulado de acordo com os procedimentos definidos e obrigar os operadores a fornecer relatórios regulares.

##### Coleta de dados

Os processos de coleta de dados da ERSAR incluem todos os operadores em Portugal, permitindo a criação de base de dados abrangente sobre o desempenho de cada operador e do setor. As informações são coletadas anualmente, on-line, por meio de ferramentas informáticas que economizam tempo (Portal ERSAR). A ERSAR está renovando algumas dessas ferramentas e reforçando as ferramentas de *business intelligence* para melhorar ainda mais os procedimentos.

A ERSAR tem uma equipe dedicada que monitora o cumprimento da legislação com KPIs e elabora relatórios de KPIs, auxiliada pela equipe de dados (dentro da Gestão de Tecnologias e Informação) e outras equipes da ERSAR responsáveis pelos processos regulatórios que monitoram e controlam os operadores. A capacidade e os sistemas preparados para receber e armazenar os dados são

fundamentais para que os dados sejam coletados e organizados de forma eficiente, de modo que a coleta possa resultar em relatórios significativos para todos os usuários.

### Disponibilidade e acessibilidade

As informações não comerciais são disponibilizadas ao público no site da ERSAR assim que validadas e publicadas no relatório anual. Os usuários têm acesso a todos os pareceres, decisões e recomendações, também por meio do site da ERSAR.

O ERSAR produz uma série de indicadores de qualidade de serviço que são usados pelo regulador como ferramenta de monitoramento, mas também são úteis para os usuários do serviço como ferramenta de comparação. Os indicadores e os processos associados de coleta e validação de dados foram usados como modelo de referência por outros reguladores em razão de sua robustez. A qualidade e, ao mesmo tempo, a inteligibilidade e a acessibilidade são garantidas graças ao uso de definições concretas, à harmonização das metodologias de cálculo, à avaliação da confiabilidade e da precisão, assim como aos valores e fatores de referência que permitem que os usuários compreendam o contexto das diferentes operadoras de serviços.

### Cooperação

A ERSAR colabora com outras instituições, por exemplo, o Instituto Nacional de Estatística, para coletar e compartilhar informações. A ERSAR também cooperou com a Agência Portuguesa do Ambiente (APA) para esclarecer os limites entre a ERSAR e a APA em relação à coleta de dados e à elaboração de relatórios. Nesse caso, existe uma divisão feita com base no setor ou na área de regulação em questão: a ERSAR ficou à frente dos dados econômicos e de qualidade do serviço, enquanto a APA se concentra na gestão de recursos hídricos e no licenciamento. Isso requer certo grau de cooperação no gerenciamento de dados para garantir que haja uma base de dados e um conjunto de premissas e definições em comum, além de evitar a sobreposição de pedidos de informação, o que criaria sobrecarga adicional para os operadores. A digitalização permite melhor integração das informações e a identificação de lacunas que requerem correção, além de facilitar o compartilhamento de informações entre as agências.

Atualmente, a ERSAR e a APA estão colaborando para fornecer dados geograficamente referenciados sobre a qualidade e a quantidade dos recursos hídricos para cumprir a diretiva europeia de qualidade da água potável, permitindo que a qualidade da água seja monitorada da fonte à torneira.

Fonte: Informações fornecidas pela ERSAR, 2024.

## Referências

ANA (2023), *Planejamento Estratégico 2023-2026*, <https://www.gov.br/ana/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/planejamento-estrategico> (accessed on June 2023). [5]

ANA (2022), “Resolução ANA nº 138, de 14 de dezembro de 2022”, *Aprova a Agenda Regulatória ANA para o período de 2022-2024*, [https://arquivos.ana.gov.br/viewpdf/web/?file=https://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2022/0138-2022\\_Ato\\_Normativo\\_14122022\\_20230209103002.pdf?16:01:39](https://arquivos.ana.gov.br/viewpdf/web/?file=https://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2022/0138-2022_Ato_Normativo_14122022_20230209103002.pdf?16:01:39) (accessed on June 2023). [6]

- ANA (2019), *SDG 6 in Brazil: ANA's Vision of the Indicators*, [7]  
[https://www.snirh.gov.br/portal/centrais-de-conteudos/central-de-publicacoes/ods6\\_brazil\\_ana\\_indicators\\_versao\\_ingles.pdf](https://www.snirh.gov.br/portal/centrais-de-conteudos/central-de-publicacoes/ods6_brazil_ana_indicators_versao_ingles.pdf) (accessed on September 2023).
- Correa, P. et al. (2019), "Political interference and regulatory resilience in Brazil", *Regulation & Governance*, [14]  
<https://doi.org/10.1111/rego.12274>.
- De Bonis, D. (2016), "Os Limites do Desenho Institucional: Uma Investigação Empírica dos Mecanismos de Influência Presidencial sobre as Agências Reguladoras Independentes do Governo Federal Brasileiro", *FGV EAESP*, <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/teses-dissertacoes/os-limites-do-desenho-institucional-uma-investigacao-empirica-dos-mecanismos-da>. [13]
- Gonzalez, C. and A. Peci (2022), "Regulatory reforms, normative changes, and performance: Evidence from the electricity sector in Latin America.", *Regulation & Governance*, [16]  
<https://doi.org/10.1111/rego.12484>.
- Law No. 12.334 (2010), "LEI Nº 12.334, DE 20 DE SETEMBRO DE 2010", *Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos*, [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12334.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12334.htm) (accessed on June 2023). [4]
- Law No. 14.026 (2020), "LEI Nº 14.026, DE 15 DE JULHO DE 2020", *Atualiza o marco legal do saneamento básico para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento...*, [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm) (accessed on June 2023). [1]
- OECD (2022), *Equipping Agile and Autonomous Regulators*, OECD Publishing, [9]  
[https://www.oecd-ilibrary.org/governance/equipping-agile-and-autonomous-regulators\\_7dcb34c8-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/equipping-agile-and-autonomous-regulators_7dcb34c8-en).
- OECD (2022), "Fostering Water Resilience in Brazil", in *Fostering Water Resilience in Brazil: Turning Strategy into Action*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/85a99a7c-en>. [2]
- OECD (2021), *Driving Performance at Brazil's Electricity Regulatory Agency*, OECD Publishing, [12]  
<https://doi.org/10.1787/11824ef6-en>.
- OECD (2017), *Creating a Culture of Independence: Practical guidance against undue influence*, OECD Publishing, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Culture-of-Independence-Eng-web.pdf>. [11]
- OECD (2016), *Being an Independent Regulator*, OECD Publishing, [10]  
<https://www.oecd.org/publications/being-an-independent-regulator-9789264255401-en.htm>.
- OECD (2014), *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: The Governance of Regulators*, OECD Publishing, [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-governance-of-regulators\\_9789264209015-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-governance-of-regulators_9789264209015-en). [8]
- Oliveira, G. and T. Fujiwara (2006), "Brazil's regulatory framework: Predictability or uncertainty?", *Escola de Economia de Sao Paulo*, Vol. 147 - Discussion Papers, [15]  
<https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.1033.5698&rep=rep1&type=pdf>.

TCU (2021), *Summary Report: First stage of monitoring of the satisfactory performance of the federal agencies involved in the implementation of the new legal framework of basic sanitation*, [3]  
<https://autenticidade-documento.apps.tcu.gov.br/documento?numeroDocumento=72047537>.

## Notas

<sup>1</sup> Para mais informações, consulte: [The OECD Network of Economic Regulators – OECD](#).

<sup>2</sup> “De domínio da União” é a terminologia comumente citada para rios que cruzam fronteiras estaduais dentro do Brasil ou fronteiras internacionais entre o Brasil e países vizinhos, que são gerenciados por instituições federais em vez de instituições de cada estado.

<sup>3</sup> Na legislação, isso é formulado como um requisito para acompanhar mandatos não coincidentes de cinco anos.

<sup>4</sup> A carta aberta (janeiro de 2022) enviada pela Associação dos Servidores da ANA (Aságuas) ao Presidente do Senado Federal está disponível em: [Ofício ASÁGUAS - 01/2022/ASÁGUAS 9: Download, Empréstimo e Distribuição Gratuitos: Arquivo da Internet](#).

<sup>5</sup> Com base em relatórios fornecidos pela Corregedoria da ANA.

## 2 Contexto institucional e setorial

---

Este capítulo fornece uma visão geral das instituições públicas do Brasil e descreve as principais características dos setores de gestão de recursos hídricos e de abastecimento de água e saneamento, bem como o arcabouço legal que define as funções da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico do Brasil (ANA).

---

## Introdução

Este capítulo fornece uma visão geral do arcabouço institucional e normativo do Brasil sobre a gestão de recursos hídricos e abastecimento de água e saneamento. Ele mapeia como as políticas evoluíram ao longo do tempo, além de fornecer informações sobre a estrutura e o desempenho do setor de serviços de água e saneamento.

O Brasil é um país grande e diverso que lida com muitos desafios que afetam o desenvolvimento de políticas e das regulações de gestão de recursos hídricos e abastecimento de água e saneamento. O Brasil é caracterizado por diferenças geográficas e culturais entre suas regiões, pela desigualdade social e pela baixa capacidade de pagar por serviços (OECD, 2022<sup>[1]</sup>). A crise econômica e a pandemia da COVID-19 intensificaram muitas dessas características. Além disso, o grande número de atores em diferentes níveis do governo com capacidades distintas e a preferência política pela tomada de decisões descentralizada e participativa na gestão de recursos hídricos e de abastecimento de água e saneamento básico resultam em um ambiente complexo com vários níveis de governo pelo qual as autoridades reguladoras precisam transitar.

O Brasil é rico em recursos hídricos, mas essa riqueza é distribuída de forma desigual. As bacias dos rios Amazonas, Paraná e São Francisco são algumas das maiores bacias hidrográficas do mundo. No entanto, não há coincidência geográfica entre as fontes hídricas e os locais que mais fazem uso da água, ou seja, a bacia amazônica está localizada nas regiões Norte e Centro-Oeste do Brasil, escassamente povoadas, enquanto a região costeira mais densamente povoada compreende os centros populacionais industrializados do Sul e Sudeste e a região semiárida do Nordeste (OCDE, 2022<sup>[1]</sup>).

Em relação ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, apesar da reorientação dos esforços, o Brasil está distante das metas nacionais e internacionais de cobertura universal dos serviços. Cerca de 16% da população brasileira não tem acesso a água potável tratada com segurança, enquanto 44% da população carece de serviços de saneamento básico (coleta e tratamento de esgoto) (consulte Visão geral do setor) (SNIS, 2021<sup>[2]</sup>). Os maiores déficits estão no Norte e no Nordeste do país, principalmente em aldeias indígenas, periferias urbanas e assentamentos informais (favelas) (SIWI/UNICEF/World Bank, 2020<sup>[3]</sup>). As áreas rurais no Brasil também apresentam desafio, apenas 62.9% da população utiliza serviços de saneamento básico, em comparação a 94% nas áreas urbanas.

Além dos obstáculos impostos pela melhoria do acesso a serviços essenciais para a população crescente, várias tendências sociais, econômicas e ambientais no Brasil criam desafios adicionais à segurança e às infraestruturas hídricas, que agravam os riscos e complicam a tomada de decisões regulatórias. Os atores do setor de serviços de saneamento básico precisam considerar riscos decorrentes de situações, tais como, condições climáticas extremas, crescimento populacional, desmatamento e urbanização. Isso é verdade não apenas para os atores envolvidos no saneamento básico, mas também para as partes interessadas em outros setores produtivos, como alimentos e energia, que dependem fortemente da disponibilidade de água para o desenvolvimento de seus setores.

O aumento da resiliência aos riscos relacionados a essas tendências, que consideram eventos climáticos mais frequentes e severos relacionados à água (secas e inundações), esgotamento dos reservatórios hidroelétricos, aumento da poluição da água em torno dos centros urbanos e piora do acesso aos serviços para as populações rurais e assentamentos informais, é discutido detalhadamente no relatório da OCDE *A Promoção da Resiliência Hídrica no Brasil: Transformando estratégia em ação* (OECD, 2022<sup>[1]</sup>).

## Arcabouço institucional do Brasil

O Brasil é uma república federativa presidencialista, na qual sua Constituição (1988) define quatro tipos de entes federados autônomos: a União, 26 estados, 5.570 municípios e um distrito federal (a capital, Brasília). As autoridades e órgãos da União representam a esfera federal, ou seja, o presidente, o vice-

presidente e o Congresso Nacional. Brasília (o Distrito Federal) e os estados formam a esfera estadual e têm seus próprios governadores e câmaras legislativas eleitos, com nível significativo e influente de poder delegado em relação ao governo federal. A nível local, os municípios também têm poderes delegados pela Constituição em relação às capacidades legislativas, governamentais e administrativas. A Constituição estabelece o princípio da separação dos poderes da União em legislativo, executivo e judiciário (Supremo Tribunal Federal, 2022<sup>[4]</sup>) (European Parliamentary Research Service, 2021<sup>[5]</sup>).

### ***Poder Legislativo***

O Congresso Nacional é um parlamento bicameral composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. O Congresso é a principal autoridade legislativa responsável por estabelecer normas e princípios gerais de políticas públicas na legislação primária, enquanto o Poder Executivo normalmente assume a responsabilidade pelo desenvolvimento da legislação secundária.

De acordo com a Lei de Processo Administrativo (Law No. 9.784, 1999<sup>[6]</sup>), o Congresso pode determinar ou autorizar as entidades reguladoras federais, incluindo a ANA, a editar e publicar resoluções. Ele também pode solicitar pareceres sobre projetos de lei ou respostas a questionamentos oficiais feitas pelos representantes. Existem vários comitês permanentes que tratam de assuntos direta ou indiretamente relacionados a recursos hídricos e saneamento básico, ou com a regulação do setor, por exemplo: a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Comissão de Defesa do Consumidor; Comissão de Minas e Energia; Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia; Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; e Comissão de Desenvolvimento Urbano. Embora o desempenho das entidades reguladoras federais possa ser amplamente discutido no Congresso, a estrutura das comissões não tem uma função formal na avaliação das agências reguladoras federais, essa função é desempenhada pelo Tribunal de Contas da União (TCU). As comissões desenvolvem projetos de lei que podem impactar direta ou indiretamente o panorama regulatório e podem exigir contribuições ou reações das entidades reguladoras federais.

### ***Poder Executivo***

O Presidente da República é o chefe de Estado e de governo e, juntamente com o Vice-Presidente, é eleito por sufrágio universal, com um mandato de quatro anos. O Presidente nomeia o Conselho de Ministros, o principal órgão consultivo do Poder Executivo, juntamente com o Conselho de Defesa Nacional, o Procurador-Geral da República e o Conselho da República.

O Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) supervisiona a ANA, e tanto o MIDR quanto o Ministério das Cidades (MCidades) são, no momento em que este artigo foi escrito, os dois ministérios responsáveis pelo desenvolvimento de políticas públicas na gestão de recursos hídricos e saneamento básico, respectivamente, os dois setores em que a ANA tem funções regulatórias.

Os recém-formados Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) e Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGISP),<sup>1</sup> são responsáveis por supervisionar o orçamento e a gestão de recursos financeiros da ANA. Vários outros ministérios continuam sendo importantes para o setor de serviços de água e saneamento básico devido a vínculos ou dependências intersectoriais relativos a objetivos, processos e resultados. Esses outros ministérios incluem o Ministério da Agricultura, o Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas e o Ministério de Minas e Energia, que, apesar da falta de relações formais de governança com a ANA em termos legais, podem ser influentes devido às decisões políticas tomadas em relação, por exemplo, à transição energética, à resiliência ambiental, à infraestrutura e ao desenvolvimento agrícola.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos é presidido pelo Ministro da Integração e Desenvolvimento Regional e é formalmente a entidade que coordena e dirige a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), enquanto a ANA é responsável por sua implementação. Na prática, a tomada de decisões no



Conselho é participativa, envolvendo o governo (incluindo a ANA), os usuários de recursos hídricos e a sociedade civil. No entanto, as atividades do Conselho estão suspensas no momento, enquanto se aguarda a reestruturação sob a nova presidência. Além disso, no momento em que este artigo foi escrito, a responsabilidade executiva pela PNRH estava indefinida, após um veto presidencial ao seu retorno ao MIDR.

O Comitê Interministerial de Saneamento (CISB), sob a presidência do MCidades, supervisiona a implementação e a coordenação da política federal de saneamento básico (consulte o Capítulo 3).

### ***Poder Judiciário***

O Supremo Tribunal Federal (STF) é o mais alto órgão do Judiciário brasileiro e é encarregado de proteger a Constituição, enquanto o Superior Tribunal de Justiça (STJ) é o responsável por garantir a interpretação uniforme da lei federal em todo o país. Abaixo desses tribunais estão os tribunais do sistema federal de justiça (tribunais estaduais, distritais federais e regionais), responsáveis por processar e julgar casos em nome da União, entidades autônomas ou empresas públicas federais, atuando como requerentes.

### ***Outros órgãos independentes***

O Tribunal de Contas da União (TCU) audita as contas dos administradores, incluindo Agências Reguladoras e outras entidades responsáveis por recursos e ativos públicos federais. Essa autoridade administrativa autônoma é conferida pela Constituição (Supremo Tribunal Federal, 2022<sup>[4]</sup>). Dessa forma, cabe ao TCU examinar o desempenho e as contas da ANA (consulte o Capítulo 3).

### ***Governo estadual e municipal***

A federação brasileira é composta por 26 estados e pelo Distrito Federal. A nível estadual, o poder executivo está nas mãos dos governadores e vice-governadores, que são apoiados por uma assembleia legislativa de deputados estaduais. A nível local, os municípios são governados por prefeitos e vice-prefeitos e por um corpo legislativo de vereadores. Os governos estaduais e municipais podem definir medidas regulatórias dentro de suas áreas, ressaltando que apenas os governos estaduais, e não as autoridades municipais, são responsáveis pela gestão dos recursos hídricos.

A natureza e a extensão da interação entre os níveis federal, estadual e municipal, que é determinada em grande parte pela legislação, variam de acordo com o tópico, isto é a gestão de recursos hídricos e os serviços de saneamento básico são regidos por marcos legais separados (consulte Reforma do setor). No caso da gestão de recursos hídricos, um fator que determina o envolvimento ou não das instituições federais é a localização do corpo d'água e seu uso.

## **Reforma do setor**

O Brasil tem testemunhado um rápido desenvolvimento e reforma institucional, especialmente com a legislação recente focada no desenvolvimento do marco legal e das operações dos setores de gestão de recursos hídricos e de saneamento básico.

O objetivo da legislação tem sido de promover e fornecer os meios para aumentar o acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário ou, ainda, desenvolver e tornar mais claros os arcabouços institucionais ou operacionais que regem a gestão de recursos hídricos e saneamento básico nos níveis federal, estadual e municipal. Mais recentemente, a atenção tem se voltado para a padronização regulatória e a centralização da supervisão e da gestão, com o objetivo de aumentar a eficácia da política e a eficiência na sua implementação.

## **Reforma da gestão de recursos hídricos e da segurança de barragens**

Após a promulgação da Constituição do Brasil em 1988, um conjunto de novas leis e programas federais foram estabelecidos entre 1997 e 2019 com o objetivo de criar a Política Nacional de Recursos Hídricos e desenvolver a gestão de recursos hídricos, o fornecimento de serviços de água e a segurança de barragens no Brasil. Durante esse período, em 2000, foi criada a Agência Nacional de Águas (ANA) para apoiar o setor, demonstrando importante evolução institucional.

### *Constituição Federal do Brasil*

A Constituição Federal criou um marco legal para a gestão de recursos hídricos, reconhecendo a água como bem público e declarando-a como direito coletivo à atual e às futuras gerações. A Constituição estabelece que o uso dos recursos hídricos deve se basear nos princípios de desenvolvimento sustentável, proteção ambiental e equidade social (Supremo Tribunal Federal, 2022<sup>[4]</sup>).

Servindo de base para a implementação desses princípios, a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) criou o conceito de bacias hidrográficas como unidades territoriais para a gestão de recursos hídricos, permitindo que as condições e necessidades locais sejam consideradas e inseridas no processo de desenvolvimento de políticas públicas. A Constituição também estabeleceu, em termos gerais, a necessidade de criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH). Com isso, a Constituição estabeleceu as bases para as reformas legais discutidas em mais detalhes abaixo.

### *Lei de Recursos Hídricos, 1997*

Seguindo os princípios previstos na Constituição, a Lei de Recursos Hídricos (Law No. 9.433, 1997<sup>[7]</sup>) fornece diretrizes e normas mais detalhadas para o uso, a conservação e a proteção dos recursos hídricos no Brasil. A legislação criou um sistema de direitos sobre a água e permitiu a cobrança pelo uso dos recursos hídricos.<sup>2</sup> A lei enfatizou a importância da tomada de decisões participativa ao criar Comitês de Bacia Hidrográfica, uma representação institucional das comunidades da bacia hidrográfica, e exigir que Planos de Recursos Hídricos sejam elaborados e implementados por bacia hidrográfica através do processo participativo e representativo. Por fim, a lei enfatiza a proteção ambiental e define padrões para a qualidade da água, a preservação do ecossistema e a prevenção da poluição, introduzindo medidas para controlar e mitigar atividades que possam ter impacto negativo nessas áreas.

No Brasil, os comitês de bacias hidrográficas são dotados de fortes poderes deliberativos, mas, na maioria dos casos, têm capacidade limitada de implementação, o que contrasta com o papel desempenhado por instituições semelhantes em outros países, onde os comitês de bacias constroem consenso sobre prioridades e planejamento, mas não têm poder de decisão.

O PNRH, conforme definido mais adiante, fornece os objetivos, as estratégias e os instrumentos para o uso sustentável e integrado, a conservação e a proteção dos recursos hídricos. A mesma lei criou o SINGREH, que é uma rede de instituições responsáveis pela coordenação da gestão de recursos hídricos no Brasil, incluindo agências federais e estaduais, bem como conselhos de gestão de recursos hídricos de cada bacia hidrográfica.

### *Criação da Agência Nacional de Águas (ANA), 2000*

A Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) foi criada em 2000 pela Lei nº 9.984/2000 como uma agência reguladora autônoma responsável pela gestão de recursos hídricos em nível nacional. A legislação define o mandato do Agência e concede à ANA o poder de instituir diretrizes, regulamentos e normas de referência para o uso, a conservação e a proteção dos recursos hídricos e saneamento básico (Law No. 9.984, 2000<sup>[8]</sup>). Diversos atos legislativos alteraram a lei de criação da ANA desde 2000 e acrescentaram responsabilidades.<sup>3</sup>

A criação da ANA foi uma etapa importante na coordenação e implementação da gestão de recursos hídricos, especialmente somada às legislações que a precederam que estimularam a descentralização do sistema com vistas a aprimorar a tomada de decisões em nível local e de forma participativa durante a transição democrática (OCDE, 2022).

Após a criação da ANA, o SINGREH incorporou o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH); a ANA; os conselhos estaduais de recursos hídricos; os comitês de bacia hidrográfica; instituições federais, estaduais e municipais responsáveis pela gestão de recursos hídricos; e agências de água.

#### *Política Nacional de Segurança de Barragens, 2010*

A Lei nº 12.334/2010 estabeleceu a Política Nacional de Segurança de Barragens e forneceu um marco abrangente para a segurança de barragens em nível federal. Essa lei prevê diretrizes e normas sobre a inspeção, o monitoramento e a segurança de barragens, além de permitir que as agências reguladoras, como a ANA, criem normas, realizem inspeções e fiscalizem o cumprimento da legislação. A lei tem como objetivo prevenir acidentes, mitigar riscos e garantir a segurança das pessoas e do meio ambiente ligados às estruturas das barragens (Law No. 12.334, 2010<sup>[9]</sup>).

A ANA é responsável pela implementação e aplicação da Política Nacional de Segurança de Barragens que, além de inspeções e ações de fiscalização, envolve responsabilidades pela classificação de barragens e pelo fornecimento de assistência técnica e capacitação de proprietários de barragens, operadores e outras agências reguladoras (consulte o Capítulo 3).

#### *Programa Progestão, 2013*

Seguindo o Pacto pela Governança da Água de 2011, o programa *Progestão* foi instituído em 2013 para ajudar a fortalecer a gestão de recursos hídricos e promover a coordenação em nível estadual e oferecer flexibilidade para lidar com situações e capacidades que variam de estado para estado. Ele estabelece acordos de parceria entre ANA e instituições de gestão de recursos hídricos dos estados e do Distrito Federal, incluindo conselhos estaduais de recursos hídricos e agências executivas estaduais de recursos hídricos, para desenvolver capacidades e competências e integrar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH) e os Sistemas Estaduais de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGREHs) (ANA, 2011<sup>[10]</sup>).

A primeira fase de apoio do *Progestão* foi lançada em 2013. O programa incluía o pagamento de até cinco parcelas de BRL 750 000 (USD 154 000) por ano, para cada estado, sujeito ao cumprimento de metas institucionais pré-estabelecidas. Para a segunda fase do *Progestão*, a parcela anual aumentou para BRL 1 milhão (USD 206 000) (ANA, 2011<sup>[11]</sup>) e para a terceira fase, lançada em dezembro de 2022, aumentou para BRL 1.4 milhão (USD 288 400).

#### *Plano Nacional de Segurança Hídrica e Programa de Segurança Hídrica, 2019*

O Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH) tem como objetivo fortalecer a segurança hídrica do país, enfrentando os desafios relativos à disponibilidade, qualidade e resiliência da infraestrutura hídrica. O plano envolve investimentos estratégicos em infraestrutura que totalizam aproximadamente BRL 27.6 bilhões por ano (USD 7.2 bilhões na taxa de câmbio de 2019) de 2019 a 2035 (ANA, 2019<sup>[12]</sup>).

O Programa de Segurança Hídrica (PSH) de 2019 anexado ao PNSH efetivamente dobrou o nível de investimento em infraestrutura hídrica. Em julho de 2022, 2% dos projetos do PSH foram concluídos, 48% estão em construção, 3% estão sob licitação, 17% concluíram o estágio de planejamento, 21% estão em fase de planejamento e 7% estão em espera. O apoio da União na implementação de intervenções totalmente qualificadas no PSH representa um investimento total de BRL 18.03 bilhões (USD 3.7 bilhões), dos quais 79% já foram desembolsados (ANA, 2022<sup>[13]</sup>).

### *Pacto Nacional pela Governança da Água, 2023*

O Pacto Nacional pela Governança da Água tem como objetivo fortalecer a relação institucional entre a ANA e os estados e o Distrito Federal. No momento em que este artigo foi escrito, 23 estados haviam assinado o pacto, que se concentra em objetivos específicos em cada uma das três áreas de atuação da ANA – gestão de recursos hídricos, saneamento básico e segurança de barragens.<sup>4</sup> O Pacto é formalizado por meio de um "Termo de Adesão", mas baseia-se no princípio de cooperação já previsto na Política Nacional de Recursos Hídricos, no novo marco legal do saneamento e na Política Nacional de Segurança de Barragens.

### **Reforma de abastecimento de água e saneamento**

Após esforços anteriores para lidar com o desafio do saneamento básico através de grandes programas de infraestrutura promovidos pelo Estado e, posteriormente, ações descentralizadas e menos coordenadas a nível municipal, a Lei Geral do Saneamento, de 2007, estabeleceu diretrizes, princípios e metas abrangentes para o setor. Seguida pelo Novo Marco do Saneamento Básico, de 2020, renovou esse esforço, ao mesmo tempo que introduziu novas atribuições à ANA, para desenvolver normas de referência nacionais que orientem as agências reguladoras infranacionais e os órgãos de fiscalização em relação à uniformização das melhores práticas.

#### *Lei Geral do Saneamento, 2007*

A Lei Geral do Saneamento (Law No. 11.445, 2007<sup>[14]</sup>) estabeleceu diretrizes e princípios para serviços abrangentes de saneamento básico. A lei representou aprimoramento significativo em comparação à legislação anterior por vários motivos: a lei proporcionou abordagem abrangente, em vez de tratar de questões isoladas de saneamento; se concentrou no acesso universal ao abastecimento de água potável, instalações de saneamento e gestão adequada de resíduos; promoveu a participação dos cidadãos e o controle social nos processos de tomada de decisões; instituiu um marco regulatório mais abrangente ao criar agências reguladoras em diferentes níveis de governo; e incentivou a parceria público-privada como meio de melhorar a eficiência e a eficácia dos serviços.

A Lei Geral do Saneamento definiu o saneamento básico como composto por quatro serviços: abastecimento de água potável; coleta e tratamento de esgoto (ou águas residuais); serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Ela também cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB), que, como órgão coordenador da política de saneamento básico em nível federal, tornou-se parte interessada importante para a ANA depois que a Lei do Saneamento de 2020 estendeu o mandato da agência.

#### *Novo Marco do Saneamento, 2020*

A Lei do Saneamento de 2020, ou "Novo Marco Legal do Saneamento Básico" (Law No. 14.026, 2020<sup>[15]</sup>), é a mais nova peça legislativa federal que introduziu reformas no setor de saneamento do Brasil. Os principais objetivos da lei são alcançar o acesso universal e promover práticas adequadas de saneamento e monitoramento da qualidade da água no interesse da saúde pública e do meio ambiente. Embora a lei abranja aspectos semelhantes aos da Lei Geral do Saneamento (por exemplo, a promoção do acesso universal, o marco regulatório e as parcerias público-privadas), ela adapta o foco das abordagens anteriores e trata de novos temas, como a colaboração regional.

A lei introduz um conjunto mais preciso de metas para obter avanços em relação ao acesso universal, prazos para atingir as metas e requisitos para monitoramento regular e relatórios de progresso. Em relação à universalização, todas as áreas urbanas e rurais interligadas devem ter acesso contínuo à água potável até julho de 2033, o que representa o acesso de 99% da população. Para os serviços de

esgotamento sanitário, todas as áreas urbanas devem ter acesso a serviços de coleta e tratamento de esgoto, o que representa uma cobertura de aproximadamente 90% da população do país.

O novo marco legal inclui uma expansão do mandato da ANA para o saneamento básico, introduzindo responsabilidades para a definição de normas de referência para o setor e monitorando sua adoção pelas entidades reguladoras infranacionais (consulte o Capítulo 3). Essa é uma mudança importante, já que, sob o marco anterior, os serviços de abastecimento de água e saneamento eram regulados localmente sem direção federal.

A lei enfatiza determinados processos ou resultados como importantes para a consecução dos objetivos da legislação. Esses processos ou resultados incluem: a regionalização, o aumento da participação do setor privado e a harmonização de abordagens e normas pelas entidades reguladoras infranacionais. Cabe à ANA editar normas de referência que, entre outras, apoiará a capacitação para o setor (consulte o Capítulo 3).

Outro tema revisitado na lei de 2020 refere-se à regulação de tarifas e assistência social. A lei introduz medidas para garantir tarifas justas e acessíveis aos usuários e aponta a importância dos programas de assistência social para garantir o acesso aos serviços de saneamento básico para os segmentos mais vulneráveis da população.

O Novo Marco dá maior ênfase à atração de investimentos privados ao setor de saneamento básico. Seu objetivo é proporcionar segurança jurídica e promover o uso de parcerias público-privadas para impulsionar a inovação e a eficiência. No interesse de otimizar os recursos e aumentar a eficiência, a lei também promove a colaboração regional e a formação de consórcios, ou "blocos", entre os municípios. Essa formação de consórcios, chamada de "regionalização", tem como objetivo gerar ganhos de escala e é incentivada pelo acesso prioritário a investimentos federais. Ao mesmo tempo, as condições de concorrência são aprimoradas por meio de novas regras sobre a renovação de contratos e a proibição de contratos de programa (Smiderle *et al.* 2020).

Cinco decretos distintos acompanham o novo marco legal e fornecem diretrizes adicionais sobre aspectos da governança interministerial (Decree No. 10.430, 2020<sup>[16]</sup>), apoio do governo federal aos estados e municípios (Decree No. 10.588, 2020<sup>[17]</sup>), exigência de comprovação da capacidade econômico-financeira dos possíveis prestadores de serviços (Decree No. 10.710, 2021<sup>[18]</sup>) e a metodologia a ser usada (Decree No. 11.598, 2023<sup>[19]</sup>), e apoio à regionalização da prestação de serviços públicos de saneamento (Decree No. 11.599, 2023<sup>[20]</sup>).

## Visão geral do setor

Os setores de gestão de recursos hídricos e abastecimento de água e saneamento nos quais a ANA atua são complexos, vastos em escala e enfrentam desafios consideráveis, conforme indicado na introdução deste capítulo. Os dois setores são conectados, uma vez que o abastecimento de água e o esgotamento sanitário representam uma fonte de demanda dos recursos hídricos. Contudo, os dois setores evoluíram em ritmos diferentes e enfrentam problemas distintos em termos de sustentabilidade, eficiência e hiato a ser superado para alcançar os objetivos estabelecidos pelas políticas públicas.

### **Gestão de recursos hídricos**

Antes de ser consumida, a água deve ser retirada das fontes superficiais ou subterrâneas de água doce, que estão sob supervisão estadual ou federal<sup>5</sup>, e transportada. O abastecimento de água e esgotamento sanitário representam apenas um dos diversos usos da água. Esses usos são regulados por meio da emissão de outorgas de direito de uso da água e da cobrança de taxas, onde esse mecanismo foi implantado.

O papel da ANA na gestão de recursos hídricos é resumido em mais detalhes no Capítulo 2, enquanto uma análise mais detalhada da cobrança pelo uso da água, incluindo uma visão geral dos princípios econômicos e a situação atual no Brasil, está disponível em *Cobranças pelo uso de recursos hídricos no Brasil: Caminhos a seguir* (OECD, 2017<sup>[21]</sup>).

### *Taxas de captação de água e poluição*

A cobrança pelo uso da água é o preço pago pelo uso de um recurso comum. O objetivo da cobrança é garantir que a água seja devidamente valorizada, de modo que o uso seja racionalizado, a eficiência incentivada e, quando houver vinculação do uso do recurso financeiro, que eles sejam utilizados para viabilizar investimentos que, entre outras coisas, possam preservar a qualidade da água e a disponibilidade de recursos. Todos os detentores de outorgas estão sujeitos a cobranças pelo uso da água. As outorgas normalmente se aplicam à retirada da água para fins econômicos, o que significa que os setores sujeitos a cobranças no Brasil são serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, indústria, energia hidrelétrica e agricultura.<sup>6</sup>

As cobranças pelo uso da água não são aplicadas em todo o Brasil e a introdução da cobrança em alguns rios ainda está em andamento. Esse processo é promovido e apoiado pela ANA para as bacias de domínio da União, mas, em última instância, é implementado pelos comitês de bacia hidrográfica. A cobrança requer uma abordagem baseada no local, e leva em consideração a exposição das bacias hidrográficas aos riscos qualitativos da água. As cobranças pelo uso da água estão em vigor no Sudeste e no Nordeste do Brasil, onde a água é mais escassa. O Sudeste é a região mais rica do Brasil, mas sofre com a poluição da água, principalmente nas áreas metropolitanas urbanizadas e industrializadas. O Nordeste é uma região menos desenvolvida e conta com apenas 3% do total de fontes de água doce do País, no entanto, compreende 29% da população total brasileira (SNIS, 2021<sup>[2]</sup>) (OECD, 2022<sup>[1]</sup>).

O processo de definição e implementação de cobranças pelo uso da água em nível federal e estadual é semelhante em todo o país. Os comitês de bacia hidrográfica enviam os planos de cobrança para aprovação do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) ou dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos (CEHR). As agências federal (ANA) ou estaduais de gestão de recursos hídricos (p. ex., órgãos executivos das Secretarias Estaduais de Meio Ambiente) arrecadam a cobrança e as instituições que atuam como agências de águas (na forma de organizações privadas, associações, fundações, consórcios) gerenciam as receitas, que são gastas nas bacias de acordo com os planos das bacias hidrográficas (OECD, 2017<sup>[21]</sup>).

### *Demanda de recursos hídricos*

O Brasil, devido à sua grande população (Tabela 2.1), é inevitavelmente um grande usuário de recursos hídricos, retirando 67.2 Gm<sup>3</sup> por ano, mais do que o dobro do volume da França ou da Colômbia (Tabela 2.2). No entanto, a retirada per capita é menor do que a dos países vizinhos (Argentina e Colômbia) e dos países de referência da OCDE (França e Estados Unidos) (FAO, 2020<sup>[22]</sup>).

**Tabela 2.1. Visão geral das regiões do Brasil**

Região	Número de municípios	Número de estados	População total	População urbana (% do total)
Norte	450	7	18.906.962	13.970.531 (74%)
Nordeste	1 794	9	57 667 842	42 450 593 (74%)
Sudeste	1 668	4	89 632 912	83 473 545 (93%)
Sul	1 191	3	30 402 587	26 041 942 (86%)
Centro-Oeste	467	4	16 707 336	14 887 828 (89%)

Observação: existem estimativas populacionais mais recentes disponíveis (p. ex., dados do censo de 2022 no site [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)), mas esses dados são apresentados para fins de consistência com as métricas e os cálculos do SNIS citados ao longo do texto.

Fonte: (SNIS, 2021<sup>[2]</sup>). Dados extraídos em abril de 2023.

**Tabela 2.2. Análise comparativa da retirada de água**

País	Retirada total de água (todas as finalidades) (Gm <sup>3</sup> por ano)	Retirada de água per capita (l/hab./dia)	Retirada municipal de água per capita (l/hab./dia)
Brasil	67.2	865.6	207.7
Argentina	37.8	2 288.7	354.3
Colômbia	29.1	1 566.7	200.4
França	26.3	1 102.0	222.7
Estados Unidos	444.3	3 675.0	482.9

Observação: todos os dados são de 2020. O indicador usado para calcular o consumo comparativo per capita por dia para usos municipais/domésticos baseia-se na medida da retirada municipal como uma porcentagem da retirada total de água por país. A retirada total de água por país não desconta as perdas devido à evaporação em reservatórios de armazenamento ou conexões informais. A retirada municipal, por outro lado, inclui água potável, uso ou abastecimento municipal e uso para serviços públicos, estabelecimentos comerciais e residências ([Banco Mundial - DataBank](#)).

Fonte: AQUASTAT, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. Dados extraídos em maio de 2023.

O nível de demanda por água no Brasil, para todos os usos, incluindo os serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, varia de acordo com a região e o estado, e depende da distribuição da população entre as áreas urbanas e rurais. O consumo diário de água no Brasil é estimado em 150.7 litros por habitante por dia (4.5 m<sup>3</sup> por mês), mas varia entre 117.2 litros no Nordeste a 171 litros no Sudeste – a região com a maior população e o maior grau de urbanização (Tabela 2.1). No geral, o consumo e a retirada geral de água são impulsionados pelas necessidades agrícolas de irrigação e pecuária (77.9%), seguidas pelas necessidades da população urbana e rural (10.9%) (Tabela 2.3).

A retirada e o consumo de água nem sempre são iguais e as discrepâncias entre os dois podem variar dentro de um país e entre países, devido às suas características econômicas, à eficiência da rede e a outros fatores. No caso do abastecimento de água para consumo humano, um exemplo são as perdas de água no transporte, que podem fazer com que o volume que chega aos consumidores seja diferente do volume retirado na fonte. No Brasil os usos que normalmente apresentam as maiores diferenças entre a retirada e o consumo são abastecimento público de água e a geração de energia, devido ao impacto de perdas ou vazões.<sup>7</sup>

**Tabela 2.3. Consumo de água no Brasil por região**

Região do Brasil	Consumo médio per capita (l/hab./dia)	Participação no consumo (%)				
		Uso humano (em áreas urbanas)	Geração de energia	Usos industriais	Agricultura (irrigação e pecuária)	Mineração
Norte	142.5	21.1 (14.6)	0.6	2.5	69.9	5.8
Nordeste	117.2	10.4 (6.8)	0.4	9.0	80.1	0.1
Sudeste	171.0	15.6 (14.1)	0.2	15.4	67.1	1.6
Sul	147.0	5.8 (4.5)	0.4	4.7	88.7	0.4
Centro-Oeste	147.8	6.0 (5.2)	0.05	11.0	82.5	0.3
<b>Brasil</b>	<b>150.7</b>	<b>10.9 (8.7)</b>	<b>0.3</b>	<b>9.8</b>	<b>77.9</b>	<b>1.0</b>

Fonte: (SNIS, 2021<sub>[2]</sub>); ANA - Base Nacional de Referência de Usos Consuntivos da Água no Brasil, 2021. Dados extraídos em maio de 2023.

Em relação à qualidade dos recursos hídricos disponíveis no Brasil, aproximadamente 71% dos corpos d'água monitorados tinham boa qualidade ambiental da água em 2020, de acordo com dados do PNUMA coletados para avaliar o progresso do ODS 6. Esse nível é semelhante ao do Paraguai (72%) e do Uruguai (76%), acima do nível da Argentina (18%) e do Peru (25%), mas abaixo do nível do Chile (84%) (UN-WATER, 2020<sub>[23]</sub>).

## Serviços de abastecimento de água e saneamento

O setor de serviços de saneamento básico do Brasil é caracterizado por sua escala e variedade de atores e operações, com instituições e prestadores de serviços em nível federal, estadual e municipal interagindo para produzir resultados em diferentes regiões. O Brasil retira um grande volume de água para abastecer as comunidades urbanas e rurais e atender às necessidades de consumo, inclusive para a prestação de serviços de saneamento, mas devido ao baixo poder aquisitivo e às perdas de água, o consumo per capita permanece comparativamente baixo. O setor é dominado por empresas estatais e as estruturas contratuais e tarifárias variam muito entre estados, assim como os níveis de prestação de serviços, a qualidade dos serviços e os custos. No momento em que este artigo foi escrito, o setor apresentava diferenças significativas em relação às metas de universalização previstas na legislação, como também às metas internacionais (p. ex., o ODS 6 das Nações Unidas).

### Tamanho e escala do setor

Os 213 milhões de habitantes do Brasil, quase metade da população total da América do Sul, fazem do mercado brasileiro de saneamento básico o maior da América do Sul e o quinto maior do mundo.<sup>8</sup> Estima-se que mais de 7.300 prestadores de serviços atuavam no setor em 2021 em todas as áreas de serviço (IBGE, 2018<sup>[24]</sup>) (SNIS, 2021<sup>[2]</sup>). Dados resumidos sobre o tamanho, a cobertura e o valor dos serviços de abastecimento de água e saneamento para a população do Brasil são fornecidos na Tabela 2.4, por componente de serviço.

**Tabela 2.4. Resumo dos serviços de abastecimento de água e saneamento no Brasil**

	População atendida (milhões)	Cobertura da eventual população atendida <sup>1</sup>	População urbana atendida (milhões)	Cobertura da população urbana	Número estimado de prestadores de serviços	Dos quais são prestadores privados	Investimento anual informado no sistema, em bilhões de reais
Fornecimento de água potável	177.0	84.2%	167.5	93.5%	1.342	9.02%	7.76
Coleta e tratamento de esgoto	117.3	55.8%	114.8	64.1%	3.347	3.7%	7.35
Resíduos sólidos urbanos	191.3	89.9%	177.8	98.3%	-	-	-
Drenagem urbana e tratamento de águas pluviais	143.0 <sup>2</sup>	81.7% <sup>2</sup>	143.0 <sup>2</sup>	-	-	-	6.44

Observação: os dados não estão disponíveis para todos os municípios e são autodeclarados. O tamanho da amostra (como porcentagem da população total) é o seguinte para cada área de serviço: abastecimento de água, 98.6%; saneamento básico, 95.1%; resíduos sólidos urbanos, 95.5%; e drenagem urbana, 93.2%.

1. Porcentagens calculadas com base no total das populações urbanas ou urbanas e rurais no Brasil (valores de 2021), para a área de serviço relevante (por exemplo, a drenagem urbana se aplica somente à eventual população urbana).

2. Os números agregados de drenagem urbana são calculados com base nos dados do SNIS relativos a sistemas separados de manejo ou tratamento de drenagem urbana.

Fonte: (SNIS, 2021<sup>[2]</sup>). Dados extraídos em abril de 2023.

Considerando a demanda por abastecimento de água, apesar de uma proporção relativamente alta de demanda proveniente de centros populacionais urbanos e rurais (Tabela 2.2), a retirada municipal de água per capita, um indicador de consumo doméstico e humano, é relativamente baixa no Brasil (207 litros por habitante por dia), em comparação com a vizinha Argentina (354 litros/hab./dia) ou os Estados Unidos (483 litros/hab./dia). A retirada municipal de água no Brasil está muito mais próxima da Colômbia (200 litros/hab./dia) ou da França (223 litros/hab./dia), que é considerada uma gestora mais eficiente da



demanda e dos recursos no setor (OECD, 2017<sup>[21]</sup>). No Brasil, o baixo poder aquisitivo resulta em uma demanda municipal ou doméstica geral menor em relação aos países onde o poder aquisitivo é maior.<sup>9</sup>

No saneamento, há diferenças significativas entre as regiões do Brasil, em termos da cobertura existente dos serviços e do nível de demanda não atendida.

A demanda por coleta e tratamento de esgoto aumentará naturalmente à medida que a rede de água for ampliada e a cobertura do abastecimento de água atingir a universalidade. No entanto, a situação é desigual entre as regiões, com a proporção da população sem serviços de esgoto (Tabela 2.5) variando de 18.3% na região Sudeste a 86% na região Norte do Brasil.

Esse também é o caso em outros serviços de saneamento (Tabela 2.5). Para a coleta de resíduos sólidos, a demanda estimada<sup>10</sup> não atendida em termos de resíduos não coletados ou população não atendida também varia significativamente de acordo com a região. Em média, cerca de 10% da população do Brasil, ou 12.3 milhões de pessoas, não são atendidas por um serviço regular de coleta de resíduos sólidos. Há diferenças significativas entre as regiões na quantidade média de resíduos sólidos urbanos coletados por habitante, que varia de 0.67 kg por dia no Sul a 0.86 kg por dia no Nordeste. Ao considerar essas diferenças juntamente com as populações regionais, as estimativas podem ser extrapoladas, o que também mostra as diferenças entre as regiões em relação à demanda não atendida. A massa total de resíduos sólidos no Brasil que permanece sem coleta é estimada em 17 quilotoneladas por dia, somando todas as regiões, ou um adicional de 0.09 kg por dia por habitante urbano (SNIS, 2021<sup>[21]</sup>).

Em relação à drenagem e o tratamento de águas pluviais urbanas, a demanda e a necessidade de investimento são avaliadas a partir de uma perspectiva de risco, ou seja, exposição ao risco de inundação, uma vez que a demanda por esse serviço depende, em última análise, do volume e da gravidade das chuvas recebidas por cada área urbana, bem como da topografia e das características físicas da área (p. ex., densidade urbana e existência e capacidade de reservatórios naturais) (SNIS, 2021<sup>[21]</sup>). As diferenças entre as regiões nessa área de serviço são, de certa forma, justificadas, uma vez que nem todas as regiões recebem a mesma quantidade de chuvas e, portanto, não enfrentam os mesmos níveis de risco, nem exigem o mesmo nível de investimento em infraestrutura para captação e armazenamento de águas pluviais. Embora a minimização dos riscos para as regiões mais afetadas continue sendo importante (5.3% da população da região Norte são consideradas como em risco de inundação).

**Tabela 2.5. Indicadores por parte da demanda para saneamento, por serviço e região**

Região do Brasil	Coleta e tratamento de esgoto	Águas pluviais urbanas	Coleta de resíduos sólidos (somente área urbana)		
	Proporção da população que permanece sem atendimento <sup>1</sup>	Percentual de residências em risco de inundação	Proporção da população atendida	Massa total coletada (por habitante atendido, por dia) <sup>2</sup>	Estimativa da massa total restante não coletada diariamente <sup>3</sup> (milhões)
Norte	86%	5.3%	79.02%	0.68 kg	2.7 kt
Nordeste	69.8%	2.9%	82.30%	0.85 kg	8.7 kt
Sudeste	18.3%	4.6%	95.77%	0.76 kg	2.9 kt
Sul	51.6%	3.8%	91.57%	0.67 kg	1.7 kt
Centro-Oeste	28.1%	3.5%	90.87%	0.75 kg	1.1 kt
<b>Brasil</b>	<b>44.2%</b>	<b>4%</b>	<b>89.93%</b>	<b>0.76 kg</b>	<b>17 kt</b>

1. Calculado com base no Painel do Saneamento Básico do SNIS, disponível em: Esgotamento Sanitário – Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional ([www.gov.br](http://www.gov.br)).

2. Com base no indicador de massa de RDO, em vez da massa total coletada.

3. Calculado com base no Mapa de Indicadores de Resíduos Sólidos do SNIS, disponível em: Indicadores de coleta ([mdr.gov.br](http://mdr.gov.br)) e nos números da população urbana regional/total (1 quilotonelada = 1 milhão de kg).

Fonte: (SNIS, 2021<sup>[21]</sup>). Dados extraídos em maio de 2023.

### *Estrutura do setor*

Como em outros países da América do Sul, a estrutura do setor de serviços de saneamento básico no Brasil é dominada por empresas estatais<sup>11</sup> (SOE, na sigla em inglês), principalmente em áreas urbanas, embora os municípios sejam legalmente responsáveis pela prestação de serviços aos consumidores. Dos 27 estados brasileiros (incluindo o Distrito Federal), 25 têm empresas estaduais de saneamento (ou seja, empresas em que o estado detém uma participação majoritária), a maioria das quais se beneficiou de contratos de longo prazo, renovados automaticamente com cada município ou "blocos" de municípios. No entanto, essa situação está mudando após a reforma da Lei do Saneamento de 2020. Nos casos em que os contratos de prestação de serviços de saneamento não foram delegados a empresas estatais, uma combinação de empresas privadas, parcerias público-privadas ou outros órgãos públicos municipais podem deter contratos e atuar na prestação de serviços em nível municipal ou intermunicipal (Smiderle et al., 2020<sup>[25]</sup>).

No entanto, a participação do setor privado está aumentando. Relatórios recentes sobre dados de leilões municipais mostram que o número de municípios atendidos pelo setor privado aumentou em um terço de 2020 a 2021, com concessionárias privadas detendo 199 contratos assinados, variando de concessões plenas e parciais (88%) a PPPs (10%) e subdelegações (ABCON SINDCON, 2022<sup>[26]</sup>). O nível de prestação do setor privado varia de serviço para serviço, de 4% na coleta e tratamento de águas residuais a 9% nos serviços de abastecimento de água (SNIS, 2021<sup>[2]</sup>).

Apesar de uma combinação variável de operadoras no setor, o novo marco legal continua focado na promoção da regionalização, ou seja, a contratação e a prestação de serviços a nível intermunicipal para "blocos" de municípios, com o objetivo de obter ganhos de escala. Uma vez que os estados tenham iniciado a regionalização, eles poderão prosseguir com as concorrências e concessões, seguindo os modelos disponíveis no âmbito do novo marco legal (consulte o Quadro 2.1).

#### **Quadro 2.1. Concessões, subconcessões e parcerias público-privadas (PPPs)**

##### **Concessões plenas ou parciais**

Os contratos de concessão permitem que a operação e a manutenção dos sistemas de abastecimento de água e saneamento básico sejam transferidas da entidade legalmente responsável (no Brasil, normalmente o município) para um novo prestador. O prestador contratado, que pode ser uma entidade pública ou privada, normalmente assume a responsabilidade tanto pela prestação do serviço quanto por quaisquer investimentos necessários no período, ao mesmo tempo em que gera receita cobrando tarifas reguladas dos clientes. As agências reguladoras podem estar envolvidas no monitoramento do cumprimento dos termos dos contratos em nível municipal ou estadual. As concessões plenas normalmente consistem em contratos tanto para abastecimento de água quanto para saneamento básico. As concessões parciais consistem em contratos para um desses serviços (abastecimento de água ou saneamento básico). As concessões plenas ou parciais podem ser municipais ou regionais (mais de um município). As concessões são outorgadas após um processo de licitação ou leilão.

##### **Subdelegações ou subconcessões**

As subconcessões constituem uma transferência de responsabilidade pela outorga de parte de um contrato de concessão existente a um prestador terceirizado (empresa subdelegada). Esse modelo contratual é permitido pela Lei nº 8.987/85 (Lei de Concessões). O prestador subdelegado assume todos os direitos e obrigações do concessionário principal, dentro dos limites da subconcessão. Atualmente, os serviços de saneamento são prestados por empresas subdelegadas em regime de subconcessão nos estados brasileiros de Goiás e Piauí.

### **Parceria Público-Privada (PPP) e subconcessões**

A prestação privada de serviços de abastecimento de água e saneamento básico é viabilizado por meio de diferentes modelos contratuais. A parceria público-privada, baseada em um contrato administrativo entre um prestador privado e uma entidade pública (geralmente um município) é uma opção bastante comum. O prazo desse contrato pode ser de até 35 anos, de acordo com a Lei nº 11.079/2004 (Lei das PPPs), que impõe certas limitações ao valor total do contrato. Existem PPPs de saneamento em operação nos estados brasileiros de Pernambuco, Alagoas, Amapá, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Bahia, enquanto outros estados estão estudando sua eventual aplicação em leilões futuros. Assim como as concessões, os contratos de PPP são celebrados após um processo de licitação pública.

Fonte: análise da legislação em destaque realizada pela OCDE; ABCON SINDCON (2022).

### *Estrutura tarifária e acessibilidade econômica*

As tarifas dos serviços saneamento<sup>12</sup> são geralmente definidas por agências reguladoras e consórcios estaduais através de revisões quadrienais ou extraordinárias, que se concentram na recuperação de custos e nos subsídios para investimentos, com ajustes tarifários anuais para garantir que os níveis tarifários permaneçam compatíveis com a variação da inflação e do desempenho.<sup>13</sup>

As estruturas tarifárias dependem da categoria de uso (ou seja, residencial, comercial, industrial ou público) e, dentro dessas categorias, existem tarifas especiais para usuários com menor poder aquisitivo ou para entidades de assistência social e administração pública que podem assinar contratos especiais.<sup>14</sup> Normalmente, as tarifas são estruturadas com um elemento fixo e um elemento variável na taxa. A taxa fixa, ou taxa básica, cobre o custo de manutenção da infraestrutura de abastecimento de água e geralmente se baseia na conexão (ou seja, o tamanho do hidrômetro instalado), enquanto a taxa variável cobre o consumo variável e é cobrada por metro cúbico de água utilizada. Os dados de sete das nove maiores cidades brasileiras sugerem que os contratos normalmente precificam o consumo variável de acordo com uma estrutura tarifária de blocos crescentes (GWI, 2021<sub>[27]</sub>), que pode ser socialmente regressiva (Leflaive and Hjort, 2020<sub>[28]</sub>).

Além das taxas fixas e variáveis que compõem a tarifa do consumidor, há uma taxa de conexão cobrada para todas as novas conexões de acesso à rede de água encanada. Quando essas taxa de conexão são altas, elas podem funcionar como um impedimento para a conexão e subsidiar essas tarifas pode ser tão eficaz quanto subsidiar o consumo por meio de tarifas sociais (descritas abaixo).

Algumas concessionárias de água no Brasil também podem cobrar dos consumidores uma taxa de saneamento, que cobre o custo de tratamento e disposição de águas residuais, calculada como uma porcentagem do total da conta de água. No entanto, na maioria das vezes, o custo do saneamento é estruturado como uma "tarifa de disponibilidade", sendo cobrado pelo prestador de serviços de saneamento do governo local ou municipal, que recupera os custos por meio da tributação local. Para contas combinadas de água e saneamento, os custos variáveis podem representar entre 36% e 88% do total da conta (GWI, 2021<sub>[27]</sub>).

Além dos níveis de consumo e da qualidade da infraestrutura, os níveis tarifários são determinados por fatores como a densidade populacional, a disponibilidade da água e as práticas de gestão das empresas de serviços de utilidade pública. As cobranças relativas à retirada de água nas bacias hidrográficas para abastecimento de água podem ser outro componente da composição tarifária quando esses custos são repassados aos consumidores finais. No entanto, uma avaliação recente sugere que o valor da cobrança afeta pouco a composição tarifária. (OECD, 2017<sub>[21]</sub>).<sup>15</sup>

Como as tarifas, tanto os componentes fixos quanto os variáveis, são reguladas em nível estadual, os preços para o mesmo nível de consumo podem variar (Tabela 2.6 e Tabela 2.7).<sup>16</sup> Com relação às tarifas somente de água e combinadas de água e esgoto, os preços médios são muito mais altos na região Sul do que na região Norte, a região mais cara e mais barata, respectivamente. Para serviços separados de esgoto, as tarifas são mais altas na região Centro-Oeste e, de novo, mais baixas na região Norte.

Analisando exemplos selecionados da estrutura da conta de água no Brasil, encontramos diferenças entre os prestadores em termos de nível de tarifas fixas e do uso de um subsídio tarifário. Usando o nível de consumo de referência da GWI<sup>17</sup> para avaliar as cidades brasileiras disponíveis, a conta mensal mais barata é a de São Paulo (BRL 52.00), caracterizada por uma tarifa fixa de nível médio, um subsídio tarifário relativamente generoso para os primeiros 10 m<sup>3</sup> de consumo e uma tarifa de nível médio para o segundo bloco, que cobre até 20 m<sup>3</sup> de consumo. Por outro lado, a conta mensal mais alta (BRL 87.00) está em Curitiba, caracterizada por uma tarifa fixa alta e um subsídio tarifário menos generoso. Nesse caso, é aplicada uma tarifa reduzida no segundo bloco, mas somente até o consumo de 10 m<sup>3</sup>, que o domicílio de referência ultrapassa, ficando exposto a uma terceira tarifa mais cara no terceiro bloco.

**Tabela 2.6. Níveis médios de tarifas, por região**

Localização	Tarifa média de água/saneamento (BRL/m <sup>3</sup> )	Tarifa média de água (BRL/m <sup>3</sup> )	Tarifa média de saneamento (BRL/m <sup>3</sup> )
Norte	3.84	3.88	3.66
Nordeste	4.49	4.70	4.16
Sudeste	4.11	4.29	3.98
Sul	6.10	6.83	4.77
Centro-Oeste	5.28	5.48	5.14
<b>Brasil</b>	<b>4.51</b>	<b>4.81</b>	<b>4.17</b>

Fonte: (SNIS, 2021<sub>[2]</sub>).

**Tabela 2.7. Custos indicativos da conta de água e componentes fixos e variáveis**

Cidade	Prestador	Conta mensal total do domicílio (BRL) <sup>1</sup>	Mudança no custo doméstico da água /m <sup>3</sup> <sup>2</sup>	Cobrança fixa (BRL)	Número de blocos variáveis	Tarifa do bloco 1 (BRL/m <sup>3</sup> )	Subsídio mensal da tarifa do bloco 1 (m <sup>3</sup> )	Tarifa do bloco 2 (BRL/m <sup>3</sup> )	Tarifa final do bloco (BRL/m <sup>3</sup> )
Belo Horizonte	COPASA	76.26	0.49%	17.61	6	1.82	5.0	3.89	12.76
Brasília	CAESB	64.47	(0.31%)	8.05	6	2.98	7.0	3.57	19.99
Curitiba	SANEPAR	86.91	11.18%	43.11	6	0.00	5.0	1.33	12.74
Recife	COMPESA	70.98	2.38%	45.13	6	0.00	10.0	5.17	19.28
Rio de Janeiro	CEDAE	68.33	-	0.00	5	4.56	15.0	10.02	12.76
Salvador	EMBASA	76.47	-	29.90	8	0.00	6.0	1.18	13.55
São Paulo	SABESP	51.70	10.75%	29.00	4	0.00	10.0	4.54	12.48

Observação: pesquisa realizada por cidade. Somente essas cidades brasileiras estão disponíveis (sete das nove maiores em população).

1. Com base no cálculo da GWI para um nível de consumo doméstico de referência de 15m<sup>3</sup>/mês (o consumo per capita no Brasil para 2021, medido pelo SNIS, é de 150.7 l/habitante/dia ou 4.521 m<sup>3</sup>/mês).
2. Comparação entre 2021 e 2020 para o mesmo domicílio de referência da GWI.

Fonte: GWI Global Tariff Survey (GWI, 2021).

## Subsídios e tarifas sociais

Os consumidores que se beneficiam dos subsídios tarifários podem ser pessoas físicas ou jurídicas, uma vez que as políticas geralmente visam enfrentar vários desafios: garantir a acessibilidade econômica e a universalização do acesso aos serviços, reduzir o acesso informal ("clandestino"), impulsionar o crescimento econômico por meio do apoio a pequenas empresas e reduzir os riscos relacionados a emergências e eventos críticos relacionados à água.

As tarifas sociais constituem um instrumento voltado para a redistribuição, que visa às questões de acessibilidade econômica e acesso entre os consumidores residenciais mais vulneráveis. No entanto, as tarifas sociais são financeiramente viabilizadas e gerenciadas pelos próprios prestadores de serviços e, portanto, representam uma forma de subsídio cruzado entre os consumidores. Os governos estaduais e os órgãos reguladores definem as expectativas e, geralmente, intervêm para apoiar as empresas estatais quando surgem problemas.

A forma como as tarifas sociais e os subsídios são aplicados varia significativamente no Brasil. Embora a lei<sup>18</sup> forneça um marco para o subsídio tarifário, a definição dos critérios para a concessão de subsídios, bem como os métodos de verificação e a implementação, variam significativamente de acordo com a região, o estado e o prestador de serviços (Quadro 1.2). Apesar das inconsistências entre os estados, a maioria dos prestadores dispõe de mecanismos para conceder tarifas sociais com base em diferentes categorias de consumidores, mas como a definição e a medição das categorias de consumidores também diferem de acordo com a região, os resultados variam Brasil afora. Também é importante observar que quaisquer subsídios aplicáveis podem ser aplicados a tarifas de serviços somente de água, água e esgotamento sanitário combinados ou somente de esgotamento sanitário, embora o último caso seja raro para clientes residenciais (Law No. 14.026, 2020<sub>[15]</sub>).

Em geral, as tarifas sociais são concedidas ao segmento de baixa renda que também se enquadra na faixa de consumo mais baixa, ou com alguma consideração em relação à taxa de consumo e à adequação. Às vezes, são consideradas outras variáveis socioeconômicas, localização geográfica ou elegibilidade para programas sociais estatais. Enquanto isso, os benefícios variam de isenção total (prestação gratuita de serviços) a redução no componente fixo, no componente variável ou em ambos os componentes da tarifa. Cabe ao prestador (que pode ser uma entidade pública ou privada, a nível local, municipal ou regional) estabelecer e implementar seus próprios critérios.

### Quadro 2.2. Exemplos de tarifas sociais e subsídios ao consumidor no setor de abastecimento de água e saneamento do Brasil

#### São Paulo (Sabesp)

No caso do estado de São Paulo, a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo S.A. (Sabesp) tem como alvo residências unifamiliares, pessoas desempregadas e usuários residenciais em habitações coletivas ou em risco de remoção. Os critérios específicos usados para categorizar os usuários são financeiros, espaciais ou baseados no consumo: renda familiar de até três salários mínimos; espaço residencial de até 60 metros quadrados; consumo de eletricidade de até 170 kWh/mês; não haver débitos para o imóvel. Os usuários que atendem a todos os critérios-alvo recebem uma isenção total por 24 meses. Usuários desempregados recebem uma isenção de 12 meses.

#### Pernambuco (Compesa)

No estado de Pernambuco, na região Nordeste do Brasil, a Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) tem um programa de tarifa social oferecido a clientes de baixa renda que atendem a critérios específicos. Para se qualificar para o desconto, os clientes devem comprovar o

consumo médio de água e energia elétrica, ter renda, benefício social ou previdenciário de até um salário mínimo, ser proprietário de um único imóvel e morar em um imóvel de padrão compatível com a renda familiar. Se esses critérios forem atendidos, o usuário recebe um desconto proporcional de cerca de 80% da tarifa de água e uma isenção total dos custos de saneamento.

### Minas Gerais (Copasa)

No estado de Minas Gerais, a prestadora Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA MG) intervém para limitar a tarifa aplicada aos usuários residenciais de baixa renda. Os usuários devem comprovar sua condição de usuário residencial, inscrever-se no Cadastro Único para Programas Sociais e fornecer declarações de renda que comprovem que um membro da família ganha um valor menor ou igual a meio salário mínimo. Quando os critérios são atendidos, os usuários acessam a tarifa social residencial que reduz a taxa fixa e as cobranças de consumo escalonadas em aproximadamente 50%, até 20 m<sup>3</sup> de consumo.

Observação: essa lista de exemplos não é exaustiva. A seleção se baseia no tamanho da base de clientes para fornecer uma indicação da experiência do consumidor e da disponibilidade de tarifas sociais para a população.

Fonte: sites de prestadores (Sabesp, Compesa, Copasa) e sites de agências reguladoras a nível estadual (ARSAE-MG). Acesso em maio de 2023: <https://www.sabesp.com.br/site/interna/Default.aspx?secaold=772>; <https://servicos.compesa.com.br/perguntas-frequentes/>; [http://www.arsae.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/10/Tabela\\_Tarifaria\\_Copasa\\_2023\\_Publicacao.png](http://www.arsae.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/10/Tabela_Tarifaria_Copasa_2023_Publicacao.png).

## Desempenho geral do setor

### Acesso e cobertura

Os dados indicam que o mercado está longe da ambição de acesso universal, conforme definido mais recentemente na Lei do Saneamento de 2020 (consulte Reforma de abastecimento de água e saneamento) e das metas internacionais acordadas.<sup>19</sup> Os dados operacionais mostram uma defasagem de 17 e 30 pontos percentuais, respectivamente, na cobertura de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgotamento sanitário em relação às metas de universalização previstas na lei (Tabela 2.8).

**Tabela 2.8. Prestação de serviços e custos associados no Brasil, por área de serviço**

Abastecimento de água		Coleta e tratamento de esgoto		Águas pluviais urbanas			Coleta de resíduos sólidos	
Prestação (% da população)	Despesas per capita (anuais)	Prestação (% da população)	Proporção de esgoto coletado tratado	Proporção de áreas urbanas com sistema mínimo de drenagem <sup>1</sup>	Proporção de municípios com drenagem superficial ou subterrânea	Despesas per capita (anuais)	Prestação (% da população)	Despesas per capita (anuais)
84.2%	BRL 233.16	55.8%	80.8%	81.7%	83.3%	BRL 26.13	89.9%	BRL 147.44

1. Os números agregados de drenagem urbana são calculados com base nos dados do SNIS relativos a sistemas separados de manejo ou tratamento de drenagem urbana.

Fonte: (SNIS, 2021<sub>[2]</sub>). Dados extraídos em maio de 2023.

A análise das estruturas e níveis tarifários acima também indica o uso generalizado de tarifas sociais, sugerindo que, mesmo que o acesso universal seja tecnicamente alcançado, a acessibilidade econômica ainda pode representar barreiras para algumas famílias. Portanto, pode ser necessário continuar incentivando a prestação de assistência social ou estender essa ação à intervenção direta da política social para garantir que as necessidades básicas sejam atendidas.

## Qualidade, eficiência e sustentabilidade

Os níveis de despesas variam entre as áreas de serviços, com as despesas mais altas associadas ao abastecimento de água, com base nos custos totais de prestação de serviço aos consumidores durante o ano. O valor estimado das perdas na distribuição (água não faturada) em relação às despesas é alto, de BRL 40.25 (USD 8.30), embora o equilíbrio do fluxo de caixa seja mantido (Tabela 2.9). Como em muitos outros países, a viabilidade financeira das concessionárias de água no Brasil é seriamente afetada pela perda de receita<sup>20</sup> e pelo aumento dos custos operacionais, com o conseqüente aumento das tarifas (World Bank, 2022<sup>[29]</sup>). Uma pesquisa recente com foco na sustentabilidade das empresas estatais de água e saneamento, concluiu que nove das 25 empresas avaliadas eram sustentáveis em bases puramente econômicas, mas após a inclusão de considerações sociais e ambientais, apenas duas empresas - a Sanepar e a Sabesp - foram consideradas sustentáveis em todas as dimensões<sup>21</sup> (Gonçalves et al., 2022<sup>[30]</sup>).

Em relação aos serviços de abastecimento de água e saneamento, a recuperação econômica do Brasil é um fator fundamental para manter a qualidade, a acessibilidade econômica e o acesso, devido a seus possíveis impactos sobre o crédito e a redistribuição. Além disso, a disposição de pagar pela água e a aceitação social da cobrança pelo uso da água já eram limitadas no Brasil (OCDE, 2022), e a crise econômica vivida a partir de 2015 prejudicou a aceitação entre os consumidores de pagar contas mais altas. Conseqüentemente, os agentes públicos e privados precisam equilibrar vários objetivos possivelmente conflitantes:<sup>22</sup> garantir acessibilidade econômica para consumidores vulneráveis e mitigar conexões informais; investir para oferecer acesso universal e manter padrões de qualidade; aumentar o acesso a serviços de saneamento; e, de modo geral, operar com eficiência para reduzir a carga sobre os orçamentos municipais, estaduais e federais e o custo para os consumidores.

**Tabela 2.9. Qualidade e sustentabilidade do serviço no Brasil, por área de serviço**

Abastecimento de água			Saneamento básico <sup>1</sup>	Águas pluviais urbanas		Coleta de resíduos sólidos
Valor das perdas na distribuição (por habitante por ano)	Suficiência de caixa <sup>2</sup>	Proporção de corpos d'água com boa qualidade ambiental	Vazamentos registrados/rede em km	População afetada por eventos hidrológicos <sup>3</sup>	População realocada (por 100.000)	Taxa de recuperação da massa reciclável coletada
BRL 40.25	115.3%	71%	2.5	0.2%	302	2.35%

1. Para os serviços de saneamento básico, a suficiência de caixa corresponde aos números mostrados para o abastecimento de água.

2. A suficiência de caixa ilustra a relação, expressa em porcentagem, entre as receitas geradas e as despesas (soma das despesas operacionais, impostos, custos de serviço da dívida e amortizações da dívida).

3. Proporção de populações urbanas deslocadas ou desabrigadas por eventos hidrológicos (inundações).

Fonte: (SNIS, 2021<sup>[2]</sup>); (UN-WATER, 2020<sup>[23]</sup>). Dados extraídos em junho de 2023.

## Referências

- ABCON SINDCON (2022), *Panorama of private participation in sanitation - 2022*, [26]  
<https://abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2022/10/Panorama2022-english-final.pdf>  
 (accessed on June 2023).
- ANA (2022), *3º Boletim de Monitoramento*, <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/seguranca-hidrica/plano-nacional-de-seguranca-hidrica/boletins-de-monitoramento-do-pnsh-1> (accessed [13]  
 on June 2023).
- ANA (2019), *Plano Nacional de Segurança Hídrica*, <https://pnsh.ana.gov.br/home> (accessed [12]  
 on June 2023).
- ANA (2011), *Pacto Nacional pela Gestão das Águas*, <https://www.gov.br/ana/pt-br/aceso-a-informacao/governanca%20e%20gestao%20estrategica/pacto-pela-agua> (accessed [10]  
 on June 2023).
- ANA (2011), *Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas*, [11]  
<https://progestao.ana.gov.br/progestao> (accessed on June 2023).
- Decree No. 10.430 (2020), “DECRETO Nº 10.430, DE 20 DE JULHO DE 2020”, *Dispõe sobre o* [16]  
*Comitê Interministerial de Saneamento Básico*,  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10430.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10430.htm) (accessed  
 on June 2023).
- Decree No. 10.588 (2020), *DECRETO Nº 10.588, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2020*, [17]  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10588.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10588.htm) (accessed  
 on June 2023).
- Decree No. 10.710 (2021), *DECRETO Nº 10.710, DE 31 DE MAIO DE 2021*, [18]  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/decreto/d10710.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10710.htm) (accessed  
 on June 2023).
- Decree No. 11.598 (2023), *DECRETO Nº 11.598, DE 12 DE JULHO DE 2023*, [19]  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11598.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11598.htm) (accessed  
 on August 2023).
- Decree No. 11.599 (2023), *DECRETO Nº 11.599, DE 12 DE JULHO DE 2023*, [20]  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11599.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11599.htm) (accessed  
 on August 2023).
- European Parliamentary Research Service (2021), *Brazil’s Parliament and other Political* [5]  
*Institutions*,  
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/659447/EPRS\\_BRI\(2021\)659447\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/659447/EPRS_BRI(2021)659447_EN.pdf) (accessed on June 2023).
- FAO (2020), *AQUASTAT - Global Information System on Water and Agriculture*, [22]  
<https://www.fao.org/aquastat/en/> (accessed on June 2023).
- Gonçalves, E. et al. (2022), “Sustainability of water and sanitation state-owned companies in [30]  
 Brazil”, *Competition and Regulation in Network Industries*, Vol. 23/2, pp. 101-118,  
<https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/17835917221077915>.



- GWl (2021), *The Global Water Tariff Survey - 2021*, <https://www.globalwaterintel.com/products-and-services/market-research-reports/tariff-survey> (accessed on June 2023). [27]
- IBGE (2018), *Cidades Online Portal*, <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/30/84366?ano=2017> (accessed on 2023). [24]
- Law No. 11.445 (2007), “LEI Nº 11.445, DE 5 DE JANEIRO DE 2007”, *Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico*, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.445%2C%20DE%205%20DE%20JANEIRO%20DE%202007.&text=\)%20\(Vig%C3%Aancia%20encerrada\)-,Estabelece%20diretrizes%20nacionais%20para%20o%20saneamento%20b%C3%A1sico%3](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.445%2C%20DE%205%20DE%20JANEIRO%20DE%202007.&text=)%20(Vig%C3%Aancia%20encerrada)-,Estabelece%20diretrizes%20nacionais%20para%20o%20saneamento%20b%C3%A1sico%3) (accessed on June 2023). [14]
- Law No. 12.334 (2010), “LEI Nº 12.334, DE 20 DE SETEMBRO DE 2010”, *Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos*, [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12334.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12334.htm) (accessed on June 2023). [9]
- Law No. 14.026 (2020), “LEI Nº 14.026, DE 15 DE JULHO DE 2020”, *Atualiza o marco legal do saneamento básico para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento...*, [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm) (accessed on June 2023). [15]
- Law No. 9.433 (1997), “LEI Nº 9.433, DE 8 DE JANEIRO DE 1997”, *Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos*, [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9433.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm) (accessed on June 2023). [7]
- Law No. 9.784 (1999), “LEI Nº 9.784, DE 29 DE JANEIRO DE 1999”, *Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal*, [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm) (accessed on June 2023). [6]
- Law No. 9.984 (2000), “LEI Nº 9.984, DE 17 DE JULHO DE 2000”, *Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh)*, [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9984.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9984.htm) (accessed on June 2023). [8]
- Leflaive, X. and M. Hjort (2020), *Addressing the social consequences of tariffs for water supply and sanitation*, <https://doi.org/10.1787/afede7d6-en>. [28]
- OECD (2022), “Fostering Water Resilience in Brazil”, in *Fostering Water Resilience in Brazil: Turning Strategy into Action*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/85a99a7c-en>. [1]
- OECD (2017), *Water Charges in Brazil: The Ways Forward*, OECD Publishing, [https://www.oecd-ilibrary.org/environment/water-charges-in-brazil\\_9789264285712-en](https://www.oecd-ilibrary.org/environment/water-charges-in-brazil_9789264285712-en) (accessed on June 2023). [21]

- SIWI/UNICEF/World Bank (2020), “*The fundamental role of sanitation and hygiene promotion in the response to Covid-19 in Brazil*”, [3]  
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/998851596650728051/pdf/O-Papel-Fundamental-do-Saneamento-e-da-Promocao-da-Higiene-na-Resposta-a-Covid-19-no-Brasil.pdf> (accessed on June 2023).
- Smiderle, J. et al. (2020), “The Governance of Water and Wastewater Provision in Brazil: Are there clear goals?”, *Network Industries Quarterly*, Vol. 22/1, [25]  
<https://www.network-industries.org/wp-content/uploads/2020/03/The-Governance-of-Water-and-Wastewater-Provision-in-Brazil.pdf>.
- SNIS (2021), *Sistem Nacional de Informacao sobre Saneamento - 2021*, [2]  
<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/snis/painel/ab> (accessed on June 2023).
- Supremo Tribunal Federal (2022), “Constituição (1988)”, *Constitution of the Federative Republic of Brazil*, [4]  
[https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/brazil\\_federal\\_constitution.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/brazil_federal_constitution.pdf) (accessed on June 2023).
- UN-WATER (2020), *SDG 6 Data Portal*, [23]  
[http://www.sdg6data.org/en/country-or-area/Brazil#anchor\\_6.1.1](http://www.sdg6data.org/en/country-or-area/Brazil#anchor_6.1.1) (accessed on June 2023).
- WHO/UNICEF (2021), *Joint Monitoring Programme for Water Supply, Sanitation and Hygiene*, [31]  
<https://washdata.org/> (accessed on June 2023).
- World Bank (2022), *The Challenge of Reducing Non-Revenue Water in Developing Countries*, [29]  
<https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/challenge-reducing-non-revenue-water-nrw-developing-countries-how-private-sector-can-help-look-performance-based-service-contracting> (accessed on June 2023).

## Notas

<sup>1</sup> Após as eleições de 2022, as antigas funções do Ministério da Economia foram divididas entre os Ministérios da Fazenda (MF), do Planejamento e Orçamento (MPO), da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGISP) e do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDICS).

<sup>2</sup> As receitas devem ser redirecionadas para a bacia hidrográfica para financiar iniciativas que melhorem o manejo da bacia ou garantam a sustentabilidade e a conservação.

<sup>3</sup> Por exemplo, a Lei 12.058/2009 estabelece as atribuições da ANA de regular e supervisionar a prestação de serviços públicos de irrigação, em regime de concessão, e a adução de água bruta, que não está elencada como um item importante da reforma do setor neste capítulo, mas está contemplada no mandato da ANA (consulte o Capítulo 3).

<sup>4</sup> Para obter mais informações sobre o Pacto e os objetivos detalhados referentes a cada setor, consulte a cartilha da ANA e o seguinte site: [Pacto pela Água - Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico \(ANA\) \(www.gov.br\)](http://www.gov.br/pacto-pela-agua).

<sup>5</sup> “De domínio da União” é a terminologia legal comumente citada para rios que cruzam fronteiras estaduais dentro do Brasil ou fronteiras internacionais entre o Brasil e países vizinhos, que são gerenciados por instituições federais em vez de instituições estaduais.

<sup>6</sup> É importante observar que as cobranças são calculadas considerando cada tipo de uso: captação, consumo e descarga. As taxas de poluição geralmente se aplicam ao volume descarregado e, portanto, pode haver algumas diferenças entre os usuários na composição das taxas recebidas. Para uma discussão mais aprofundada, consulte *Cobranças pelo uso de recursos hídricos no Brasil: Caminhos a seguir* (OECD, 2017<sup>[21]</sup>).

<sup>7</sup> Na geração de energia, devido à descarga da maior parte da água retirada, os níveis de consumo de água parecem baixos, o que difere das perdas por transporte ou vazamento observadas no abastecimento de água.

<sup>8</sup> Obtido de dados do Programa de Monitoramento Conjunto para Abastecimento de Água, Saneamento e Higiene, disponível em: [www.washdata.org](http://www.washdata.org) (WHO/UNICEF, 2021<sup>[31]</sup>).

<sup>9</sup> A demanda mais baixa também pode ser um resultado, além do baixo poder aquisitivo das famílias, do uso clandestino e não medido da água e do recurso a fontes alternativas de água.

<sup>10</sup> Usando dados do SNIS sobre cobertura dos serviços e números sobre a quantidade média de resíduos coletados por habitante.

<sup>11</sup> Estatal aqui se refere à propriedade de um dos 26 estados brasileiros ou do Distrito Federal, não da União.

<sup>12</sup> Esta seção se concentra nas tarifas cobradas dos consumidores finais pelas operadoras de serviços para serviços de água e saneamento, em vez de taxas cobradas dos detentores de direitos de água por poluição ou captação, por exemplo, para geração de energia.

<sup>13</sup> Seguindo uma abordagem de controle de preços em escala móvel ou “participação nos lucros”.

<sup>14</sup> Esses contratos especiais podem estipular condições para o uso racional da água (ou seja, medidas de eficiência necessárias).

<sup>15</sup> O abastecimento de água e o esgotamento sanitário são apenas um setor que exige a captação de água, que pode estar sujeita a cobranças na bacia hidrográfica dentro de cada estado ou a nível federal, dependendo da localização da bacia em questão. Outros setores que impulsionam a captação de água no Brasil incluem a geração de energia, a indústria e a agricultura. É importante ressaltar que a cobrança pelo uso da água nas bacias hidrográficas para abastecimento de água e saneamento, na medida em que as cobranças são repassadas aos consumidores finais, pode contribuir para os níveis tarifários, embora na maioria dos casos as cobranças pelo uso da água sejam um componente muito pequeno da conta final (OECD, 2017<sup>[21]</sup>).

<sup>16</sup> Os dados da *Global Tariff Survey* da GWI (Global Water Intelligence) incluem tarifas de águas residuais e águas pluviais, além dos dados de tarifas de água apresentados aqui (GWI, 2021<sup>[27]</sup>).

<sup>17</sup> O conjunto de dados de referência da GWI pressupõe um consumo (residencial) de 15 m<sup>3</sup>/mês atrás do medidor, que está um pouco acima da estimativa do SNIS de 4.52 m<sup>3</sup>/mês/per capita, considerando uma família de tamanho médio no Brasil de 2.77 pessoas.

<sup>18</sup> Artigo 31 da Lei 11.455/2007 (modificado pela Lei 14.026/2020).

<sup>19</sup> Os objetivos nacionais do Brasil são reforçados na Agenda 2030 da ONU para o Desenvolvimento Sustentável, da qual o Brasil é signatário, no objetivo internacional (ODS) de garantir a disponibilidade e o manejo sustentável da água e do saneamento para todos.

<sup>20</sup> Devido a uma combinação de água sem receita (perdas na distribuição e uso clandestino, sem medição) e baixo poder aquisitivo (o que resulta tanto em contas não pagas quanto na necessidade de fornecer assistência social por meio de tarifas sociais).

<sup>21</sup> Os pesquisadores da FGV CERI avaliaram as empresas estatais em relação aos componentes econômicos, sociais e ambientais. Eles utilizaram dados operacionais do SNIS, mas com foco em populações urbanas, e incorporaram o retorno sobre o patrimônio líquido (ROE) como um indicador econômico. O acesso a serviços contínuos de abastecimento de água e saneamento e a segurança da água potável foram as principais variáveis da dimensão social. Os indicadores de perdas na distribuição de água e tratamento de águas residuais foram as principais variáveis da dimensão ambiental.

<sup>22</sup> Garantir a acessibilidade econômica dos consumidores vulneráveis e mitigar as conexões informais envolve a oferta de tarifas subsidiadas. Investir para oferecer acesso universal e manter padrões de qualidade envolve custos de capital e despesas operacionais significativos. Ampliar o acesso aos serviços de saneamento aumenta os custos para municípios e regiões. Em geral, operar com eficiência para reduzir a carga sobre os orçamentos municipais, estaduais e federais e o custo para os consumidores, o que pode ser insustentável ou inatingível em curtos períodos de tempo, principalmente quando o crescimento econômico está estagnado. A projeção é de que a economia brasileira cresça 1.2% em 2023 e 1.4% em 2024, uma perspectiva de deterioração após o crescimento de 2.8% em 2022 (OECD, 2022<sup>[11]</sup>).

# 3 Governança da ANA

---

O Quadro de Avaliação de Desempenho para Reguladores Econômicos (PAFER, na sigla em inglês) foi desenvolvido pela OCDE para ajudar os reguladores a avaliar seu próprio desempenho. O PAFER estrutura os fatores determinantes do desempenho através de um modelo insumo-processo-produto-resultado. Este capítulo aplica o modelo à governança da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) e analisa as características existentes, as oportunidades e os desafios enfrentados pela ANA.

---

Este capítulo descreve os arranjos internos e externos de governança da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Os critérios do quadro de avaliação de desempenho para reguladores econômicos (PAFER) da OCDE, que descrevem os papéis e objetivos, insumos, processos, produtos e resultados, estruturam o capítulo. A primeira seção, portanto, descreve os papéis e objetivos da ANA, incluindo o mandato, as funções e os poderes da organização, os objetivos estratégicos, como a ANA interage com outras instituições e seu nível de independência. Em seguida, uma seção sobre insumos analisa a estrutura organizacional da ANA, os recursos financeiros e humanos e a gestão desses recursos. Os processos de tomada de decisão, garantia de qualidade regulatória, inspeções e fiscalização, recursos administrativos e judiciais e envolvimento das partes interessadas são apresentados de forma resumida. Por fim, o capítulo descreve os produtos e resultados da ANA a partir de duas perspectivas: o desempenho do setor regulado e o desempenho da própria ANA.

## Papel e objetivos

Esta seção descreve o papel da ANA, abrangendo o mandato da Agência e as funções e poderes previstos em lei. A seção distingue o mandato da ANA no que se refere à gestão de recursos hídricos, saneamento básico ou segurança de barragens, e as diferenças correspondentes entre função, poderes e objetivos da ANA para cada uma dessas áreas. Em relação ao papel da Agência, a seção descreve a estratégia, o processo de planejamento estratégico e os vários mecanismos de coordenação e cooperação em vigor com entidades públicas e privadas. Por fim, a seção resume o papel da ANA nas políticas públicas e os arranjos que regem sua independência.

### **Mandato**

A ANA tem um amplo mandato para apoiar o uso eficiente, sustentável e equitativo dos recursos hídricos do Brasil, implementando a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), fortalecendo o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), gerenciando o adução de água bruta e os serviços públicos de irrigação, em regime de concessão, e regulando a segurança das barragens (Lei nº 12.334, 2010<sup>[1]</sup>). A ANA também é responsável por instituir normas de referência para a regulação dos serviços de saneamento básico das agências reguladoras infranacionais e órgãos de fiscalização competentes (Lei nº 9.984, 2000<sup>[2]</sup>). As normas de referência da ANA estão relacionadas aos quatro componentes de serviços que definem saneamento básico na legislação: abastecimento de água potável; coleta e tratamento de esgoto;<sup>1</sup> limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e manejo e drenagem de águas pluviais urbanas (doravante denominados “serviços de saneamento básico”) (Lei nº 11.445, 2007<sup>[3]</sup>).

No exercício de seu mandato, a ANA deve considerar os princípios definidos pela legislação e agir de acordo com a Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848, 2019<sup>[4]</sup>), que cria regras para as agências federais relativas à tomada de decisão, prestação de contas, competências compartilhadas e colaboração. A legislação de criação da ANA (Lei nº 9.984, 2000<sup>[2]</sup>), complementada pela Política Nacional de Segurança de Barragens de 2010 (Lei nº 12.334, 2010<sup>[1]</sup>) e pela Lei de Saneamento de 2020 (Lei nº 14.026, 2020<sup>[5]</sup>), detalha todas as competências da ANA. As principais atribuições da ANA podem ser resumidas da seguinte forma:

1. **Implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos (PRNH):** a ANA supervisiona, controla e avalia as atividades relativas à gestão de recursos hídricos. Isso envolve a implementação, a operacionalização e a avaliação dos instrumentos definidos na Política Nacional de Recursos Hídricos: outorga de autorização ou revogação do direito de uso dos recursos hídricos, fiscalização do uso dos recursos hídricos, incluindo a operação de reservatórios, e arrecadação e distribuição das receitas provenientes da cobrança pelo uso da água de domínio da União. Em relação à operação dos reservatórios, a ANA define e fiscaliza as condições de operação dos reservatórios

de uso múltiplo para garantir que os recursos hídricos sejam utilizados de acordo com os planos de recursos hídricos, os quais são elaborados pelos comitês de bacia hidrográfica com o apoio da ANA. A ANA também define as condições de operação dos reservatórios hidrelétricos em conjunto com o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS).

2. **Fortalecer e apoiar o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH):** A ANA apoia iniciativas de criação de comitês de bacia hidrográfica e apoia a implementação da cobrança pelo uso da água de domínio da União, fornecendo estudos técnicos ao Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) com base nas contribuições dos comitês de bacia hidrográfica. A ANA também oferece apoio aos estados na criação de órgãos de gestão de recursos hídricos, conduz pesquisas e auxilia no desenvolvimento da capacidade dos órgãos gestores estaduais.
3. **Regular a prestação de serviços públicos de irrigação, em regime de concessão, e adução de água bruta:** a ANA regula diretamente os corpos d'água de domínio da União utilizados para irrigação, onde foram outorgadas concessões, e a adução de água bruta, e gerencia a prestação desses serviços estabelecendo padrões, tarifas e realizando auditorias.
4. **Planejar, monitorar e fiscalizar eventos hidrológicos críticos:** a ANA deve planejar e promover ações para prevenir e minimizar os efeitos das secas e inundações em articulação com o Sistema Nacional de Defesa Civil e em apoio aos estados e municípios. Além disso, a ANA declara situações críticas de escassez e, posteriormente, estabelece e fiscaliza o cumprimento das regras de uso da água durante o período do evento crítico.
5. **Coordenar e gerenciar a rede hidrológica e outros sistemas de informação:** a ANA promove a coordenação da rede hidrometeorológica nacional e desenvolve e gerencia o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH).
6. **Regular e monitorar a segurança de barragens:** a ANA gerencia o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB), coordena as inspeções de barragens e os órgãos de fiscalização de segurança de barragens e prepara relatórios de segurança sobre barragens para o CNRH, de acordo com a Política Nacional de Segurança de Barragens (Lei nº 12.334, 2010<sub>[1]</sub>). Essa atividade se concentra na manutenção da integridade estrutural e operacional das barragens e na preservação da vida, da saúde, do patrimônio e do meio ambiente nas áreas afetadas.
7. **Instituir normas de referência para os serviços de saneamento básico:** a ANA pode instituir normas de referência para a regulação de serviços, incluindo abastecimento de água potável, coleta e tratamento de esgoto, gestão de resíduos sólidos urbanos e drenagem e tratamento de águas pluviais urbanas. A legislação define treze temas sobre os quais devem ser estabelecidas normas de referência, que deverão promover a prestação adequada de serviços, estimular a eficiência e a sustentabilidade econômica, estimular a cooperação entre entes federativos e incentivar a regionalização da prestação de serviços. A legislação também detalha os processos pelos quais a ANA deve instituir normas de referência, que incluem avaliação de melhores práticas e consulta pública.
8. **Apoiar e monitorar a adoção de normas de referência:** a ANA verificará periodicamente a adoção de normas de referência e publicará uma relação de órgãos reguladores<sup>2</sup> em conformidade com as normas nacionais, permitindo assim que os órgãos em conformidade acessem recursos públicos federais. Cabe à ANA, quando necessário e quando entender pertinente, orientar os prestadores de serviços e os órgãos reguladores, elaborar estudos técnicos, guias e manuais e promover o treinamento de recursos humanos, em prol da adoção das normas de referência. Para facilitar o processo de adoção, a ANA detalhará os parâmetros mínimos de conformidade para cada norma de referência e considerará as condições locais e regionais ao conceber métodos e processos. A ANA também pode mediar conflitos entre agências reguladoras infranacionais, órgãos de fiscalização e prestadores de serviços quando convidada a fazê-lo.

## Funções e poderes

As funções e os poderes da ANA diferem entre as três áreas – gestão de recursos hídricos, segurança de barragens e saneamento básico – nas quais ela exerce suas atribuições e mandato previstos em lei (Tabela 3.1). No saneamento, a ANA tem a função de definir padrões e desenvolver capacidades, elaborando normas de referência nacionais e supervisionando e apoiando sua adoção pelas agências reguladoras infranacionais. Na gestão de recursos hídricos, em que o papel e as responsabilidades da ANA estão mais estabelecidos, as funções regulatórias estão relacionadas principalmente às outorgas de direitos de uso da água, mas apenas para corpos d'água de domínio da União, ou seja, os rios que cruzam as fronteiras estaduais no Brasil ou as fronteiras internacionais entre o Brasil e os países vizinhos.

Devido à natureza da Constituição brasileira e à extensão do poder delegado aos estados e municípios, tanto no contexto de gestão de recursos hídricos quanto do saneamento, os poderes regulatórios da ANA podem ser limitados. Frequentemente, a tomada de decisão considera grupos de partes interessadas que devem colaborar e chegar a um consenso antes de agir. Além disso, a capacidade da ANA de coletar informações ou aplicar as melhores práticas pode depender de outras instituições ou agências reguladoras infranacionais.

A ANA comunica decisões e orientações por meio da publicação de Resoluções, que abrangem ações regulatórias como as outorgas de direitos de uso, a edição de normas de referência e a publicação da agenda regulatória da ANA. Para políticas e decisões internas, a ANA publica Portarias.

A ANA não tem o poder de propor legislação secundária, auditar empresas, impor ou proibir uma determinada tecnologia, impor soluções estruturais, vetar os planos de investimento das operadoras ou conduzir investigações de mercado sem orientação prévia do Executivo, do Judiciário ou por delegação de uma autoridade competente.

**Tabela 3.1. Visão geral dos poderes exclusivos ou compartilhados da ANA**

Setor	Área funcional	Descrição dos poderes da ANA	Poderes compartilhados com outros órgãos?
Gestão de recursos hídricos e segurança de barragens	Regulação do uso da água	Regula o uso da água (captação) pela outorga de direito de uso de recursos hídricos e do uso de poderes de fiscalização. Propõe incentivos para a conservação e o uso adequado dos recursos hídricos.	A regulação do uso de recursos hídricos é de responsabilidade da ANA em relação aos corpos d'água de domínio da União, embora os poderes possam ser delegados. Sim, incentivos propostos considerados pelo CNRH.
	Operações de reservatórios	Regula as condições de operação dos reservatórios.	Sim, atribuições compartilhadas no caso de reservatórios para geração de energia hidrelétrica (com o ONS).
	Segurança de barragens	Regula e monitora a segurança das barragens por meio de inspeções, relatórios e fiscalização. Os poderes da ANA se aplicam a barragens de uso múltiplo principalmente de domínio federal, excluindo grandes barragens envolvidas na geração de energia hidrelétrica.	A ANA pode se articular com o CNRH e outras agências nacionais ou estaduais para realizar monitoramento (que também pode ser delegado) e ações de fiscalização.
	Cobranças pelo uso da água	Apoia os comitês de bacia hidrográfica para definir e implementar cobranças pelo uso da água (com atribuições específicas para arrecadação e distribuição de receitas).	Sim, atribuições compartilhadas com os comitês de bacia hidrográfica e o CNRH.
	Inspeção	Inspecciona os detentores de direitos de uso da água, a prestação de serviços públicos de irrigação, em regime de concessão, e a adução de água bruta, as operações de reservatórios e a segurança de barragens.	Sim, a operação de reservatórios, a inspeção da segurança de barragens e as atribuições relativas aos direitos de uso da água podem ser compartilhadas ou delegadas pela ANA.



Setor	Área funcional	Descrição dos poderes da ANA	Poderes compartilhados com outros órgãos?
	Fiscalização	Aplica sanções para infrações definidas por resoluções da ANA.	A ANA aplica sanções de forma independente ou as delega aos estados.
	Coleta e gestão de dados	A ANA pode exigir o fornecimento de informações em nível federal. A Agência coordena a rede hidrometeorológica nacional e gerencia o SNIRH e o SNISB.	A ANA pode depender da cooperação voluntária de atores em nível estadual ou de contratos bilaterais para determinados dados.
Saneamento básico	Regulação do setor	A ANA institui normas de referência a serem adotadas voluntariamente pelos órgãos reguladores infranacionais.	Não, a instituição de normas de referência é de responsabilidade exclusiva da ANA.
	Resolução de conflitos	Mediadora/árbitro em conflitos entre autoridades concedentes, órgãos reguladores e prestadores de serviços públicos de saneamento.	Sim, a ANA é uma das partes que pode atuar como mediadora, mediante solicitação.
	Monitoramento e avaliação	A ANA pode monitorar a adoção de normas de referência e estabelecer as evidências necessárias para comprovar sua adoção. A ANA pode avaliar o impacto regulatório e o cumprimento das normas e publicar resultados.	Não, mas depende de informações de outras partes.
	Fiscalização	O recebimento de financiamento federal está vinculado à avaliação da ANA quanto ao cumprimento das normas de referência. Não existem outras sanções ou incentivos diretos disponíveis à ANA no saneamento básico, embora a Agência também possa instituir a regulação por exposição para incentivar a transparência e o fornecimento de informações.	Não, a ANA avalia de forma independente o cumprimento da legislação com base em critérios públicos predeterminados.

Fonte: Informações fornecidas pela ANA, 2023.

### *Elaboração de normas de referência*

A ANA foi colocada no centro das reformas do setor de serviços de água e saneamento com a criação da Lei do Saneamento de 2020 (Lei nº 14.026, 2020<sup>[5]</sup>). Embora o sistema descentralizado e multinível criado pela Lei da Água de 1997, valorizado por seu alinhamento com os princípios da transição democrática, ainda esteja intacto, as novas responsabilidades da ANA atribuídas pela Lei do Saneamento de 2020 simbolizam uma mudança de autoridade dentro do ecossistema do saneamento básico. Espera-se que as agências reguladoras infranacionais e os órgãos de fiscalização adotem as normas instituídas pela ANA. O cumprimento das normas é formalmente voluntário e algumas delas serão aplicáveis às instituições locais, que anteriormente não estavam sujeitas à supervisão federal e que historicamente definiam seus próprios marcos regulatórios.

Desde 2020, a ANA introduziu três normas de referência relativas à prestação de serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos (SMRSU),<sup>3</sup> à padronização dos aditivos aos contratos de programa e de concessão, para prestação de serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário e à indenização de ativos. Cinco outras normas sobre indicadores de qualidade e eficiência, governança regulatória, matriz de riscos, definição de modelos de regulação tarifária e metas progressivas para a universalização estão em fase de consulta pública no momento em que este artigo foi escrito.

Embora a legislação identifique 13 temas de normas de referência (Lei nº 14.026, 2020<sup>[5]</sup>), a ANA está trabalhando para publicar até 16 normas de referência durante o período de 2023–2024. Esse trabalho está detalhado na “Agenda Regulatória” publicada pela ANA para o período de 2022–2024 (ANA, 2022<sup>[6]</sup>). As normas podem se concentrar em matérias mais técnicas, como a definição de tarifas ou a construção de arranjos de governança (Tabela 3.2).

**Tabela 3.2. Normas de referência incluídas na agenda regulatória da ANA, 2022–2024**

Tema	Descrição	Status
Governança regulatória	Estabelecer ato normativo que disciplina os requisitos e procedimentos a serem observados pelas entidades reguladoras infranacionais (ERIs) de serviços públicos de saneamento básico, para a comprovação da adoção das normas de referência (NRs).	Concluída Resolução ANA nº 134, 18/11/2022.
	Estabelecer norma de referência sobre governança regulatória das entidades reguladoras infranacionais.	Entrega em 2023 (com consulta prevista para o quarto trimestre de 2023).
Universalização do acesso ao saneamento básico	Estabelecer norma de referência com diretrizes para metas progressivas de universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e sistema de avaliação.	Entrega em 2023 (com consulta prevista para o quarto trimestre de 2023).
Qualidade da prestação de serviços	Estabelecer norma de referência sobre padrões e indicadores de qualidade e eficiência e avaliação da eficiência e eficácia dos serviços de abastecimento de água e esgoto sanitário.	Entrega em 2023.
	Estabelecer as condições gerais para a prestação de serviços, atendimento ao público e medição, faturamento e cobrança de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.	Entrega em 2023 (em fase de consulta).
	Estabelecer as condições gerais para a prestação de serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos.	Entrega em 2023 (em fase de consulta).
	Estabelecer norma de referência sobre padrões e indicadores de qualidade e eficiência e avaliação da eficiência e eficácia dos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos	Entrega em 2024.
Serviços de drenagem e gerenciamento de águas pluviais urbanas	Estabelecer norma de referência com diretrizes para definição de modelos de regulação de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.	Entrega em 2024.
Regulação tarifária	Estabelecer norma de referência com diretrizes para definição de modelos de regulação para serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.	Entrega em 2023 (com consulta prevista para o quarto trimestre de 2023).
	Estabelecer norma de referência para estrutura tarifária dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.	Entrega em 2023.
	Estabelecer norma de referência sobre reajuste tarifário dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.	Entrega em 2023.
	Estabelecer norma de referência sobre a revisão tarifária dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.	Entrega em 2024.
Padronização de instrumentos negociais	Estabelecer norma de referência sobre matriz de riscos de contratos para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.	Entrega em 2023 (com consulta prevista para o quarto trimestre de 2023).
	Estabelecer norma de referência para a padronização dos contratos de concessão para os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.	Entrega em 2023.
Regulação contábil	Estabelecer norma de referência para a indenização de ativos para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.	Concluída Resolução ANA nº 1616, 18/03/2023.
	Estabelecer norma de referência sobre os critérios para a contabilidade regulatória privada para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.	Entrega em 2024.
Atos normativos procedimentais	Estabelecer procedimentos para mediação e arbitragem.	Entrega em 2023 (com consulta prevista para o terceiro trimestre de 2023).

Observação: status da consulta no momento em que este documento foi escrito - novembro de 2023.

Fonte: (ANA, 2022<sup>[6]</sup>).

Além de definir as normas de referência de saneamento básico, a ANA está trabalhando em uma série de outras medidas regulatórias relativas ao monitoramento hidrológico, à operação de reservatórios, à fiscalização e a outros temas, que deverão ser elaboradas e introduzidas como parte da Agenda Regulatória 2022-24 (ANA, 2022<sup>[6]</sup>).

### **Coordenação institucional**

O cumprimento das atribuições da ANA na gestão de recursos hídricos e no saneamento básico requer colaboração significativa e articulação efetiva entre vários atores. Uma combinação de atores públicos e privados nos níveis municipal e estadual é responsável pela governança, contratação e prestação de serviços. A matriz setorial e o próprio mapa de partes interessadas da ANA são complexos, mesmo se considerarmos as interações apenas entre as entidades do setor público.

O cenário ficou ainda mais complexo após as últimas eleições no Brasil, que criaram incerteza com relação à atribuição de funções ministeriais. No governo anterior, a responsabilidade pelas políticas públicas nos setores de gestão de recursos hídricos e saneamento básico ficava a cargo de dois ministérios distintos, o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR) e o Ministério das Cidades, respectivamente. Durante os primeiros seis meses de 2023 e do novo governo, a supervisão ministerial da ANA mudou duas vezes, do MIDR para o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, e depois de volta para o MIDR. Os recém-formados Ministérios do Planejamento e Orçamento e de Gestão e Inovação em Serviços Públicos são responsáveis por examinar ou autorizar o orçamento e a gestão de recursos humanos e financeiros da ANA. Vários outros ministérios continuam sendo importantes para os setores de gestão de recursos hídricos e saneamento básico devido a vínculos ou dependências intersetoriais

A ANA tem um certo grau de discricionariedade na forma como interage e colabora com os outros órgãos públicos ativos no setor. Muitos desses relacionamentos dependem do trabalho individual de cada instituição para cumprir suas funções prevista em lei, com a maioria das legislações setoriais incentivando a integração de políticas públicas, a coerência regulatória e a colaboração (Lei nº 9.984, 2000<sup>[2]</sup>) (Lei nº 14.026, 2020<sup>[5]</sup>) (Lei nº 9.433, 1997<sup>[7]</sup>). No entanto, a legislação primária geralmente não é explícita quanto à forma como os arranjos interinstitucionais devem funcionar na prática, nem se os mecanismos de articulação devem ser formalizados, por exemplo, por meio de acordos técnicos ou memorandos. A ANA tem a opção de elaborar atos normativos conjuntos com outras agências reguladoras, quando surgirem questões decorrentes de ações de agentes econômicos que estejam sujeitos a múltiplos regimes setoriais, assim como a opção de delegar algumas competências a agências reguladoras infranacionais, embora em circunstâncias limitadas e de acordo com critérios rigorosos (Lei nº 13.848, 2019<sup>[4]</sup>).

**Tabela 3.3. Articulação da ANA com entes públicos em nível nacional**

Instituição	Tipo	Papel e mandato	Interação com a ANA
Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR)	Executivo	Define a política governamental relativa a programas de desenvolvimento regional e urbano, incluindo habitação, mobilidade, recursos hídricos e irrigação.	Exerce supervisão ministerial em relação às atribuições da ANA e elabora a legislação primária que molda o papel da ANA em relação à gestão de recursos hídricos e à regulação do uso da água.
Ministério das Cidades (MCidades), incluindo a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA)	Executivo	Define a política de governo em relação ao desenvolvimento urbano. Dentro do MCidades, a SNSA coordena a Política Federal de Saneamento Básico e o Plano Nacional de Saneamento Básico.	Elabora a legislação primária que molda o papel da ANA em relação ao saneamento básico.

Instituição	Tipo	Papel e mandato	Interação com a ANA
Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO)	Executivo	Define a política de governo relativa ao planejamento estratégico e orçamentário. Propõe alocações orçamentárias federais iniciais.	Supervisão orçamentária e aprovação de quaisquer necessidades de recursos. A ANA frequentemente interage com o MPO na proposta e execução orçamentária.
Ministério de Gestão e Inovação em Serviços Públicos	Executivo	Define a política de governo e o planejamento para inovação, transformação digital e melhoria de processos.	Aprova concursos públicos, influenciando a atividade de contratação da ANA.
Controladoria Geral da União (CGU)	Executivo	Promove a integridade e a transparência e tem a responsabilidade de supervisionar os órgãos do governo que fazem parte do SISCOR, realizando auditorias públicas, procedimentos de dissuasão de fraude e controle interno.	Supervisiona tecnicamente a auditoria interna da ANA, por meio de planejamento anual (PAINT) e resultados (RAINT). (Consulte também a Tabela 5 - ACT)
Casa Civil	Executivo	Função administrativa e processual ("Chefe de Gabinete da Presidência") com relação a solicitações do gabinete e negociações entre o Congresso e os governadores de estado envolvendo o gabinete da Presidência.	A Casa Civil decide a alocação final do orçamento federal nos casos de demandas concorrentes de órgãos públicos federais. A ANA interage com Casa Civil sobre projetos de lei que possam afetar as funções ou o orçamento da ANA.
Comitê Interministerial de Saneamento (CISB)	Executivo	Sob a presidência do MCidades, garante a implementação da política de saneamento básico a nível federal e coordena as ações dos órgãos federais. Avalia o uso do financiamento federal no setor e a gestão federal do Plano Nacional de Saneamento (a cada quatro anos).	A ANA atualiza periodicamente o CISB sobre assuntos de interesse e relatórios analíticos relevantes com relação à implementação da política de saneamento básico.
Congresso Nacional	Legislativo	O Congresso é um órgão legislativo bicameral, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Ele aprova novas leis e também pode iniciá-las.	O Congresso é responsável pelo controle externo das ações da ANA e pode solicitar ao TCU a realização de inspeções nas ações da ANA. O Congresso (incluindo as comissões do Congresso) pode enviar pedidos de informação à ANA ou convidar a ANA a fornecer explicações em sessões públicas. O Congresso é responsável pela aprovação do orçamento da ANA, a qual é obrigada a enviar um relatório anual ao Congresso.
Tribunal de Contas da União (TCU)	Órgão independente	Instituição suprema de auditoria responsável pelo exame das contas públicas do Brasil.	O TCU exerce controle externo da ANA e de outros entes públicos. Ele examina o uso de recursos e pode revisar ou contestar as decisões da ANA, com base nos seus méritos em termos de eficiência, eficácia e competências legais. Recentemente, o TCU forneceu recomendações para a ANA e outras entidades do setor.
Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)	Instituição do setor de gestão de recursos hídricos	Órgão representativo que inclui o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, os usuários de recursos hídricos e a sociedade civil. Exerce funções deliberativas no âmbito da Política Nacional de Recursos Hídricos e do SINGREH.	A ANA apoia a Secretaria do Conselho em assuntos técnicos e também interage com o Conselho como membro administrativo do CNRH. Atualmente, a ANA não tem direito a voto no plenário ou nas câmaras técnicas do CNRH.

Fonte: Análise da OCDE dos insumos da ANA, junho de 2023.

### Articulação com entidades infranacionais

Uma característica particular do ambiente regulatório nos setores de gestão de recursos hídricos e saneamento do Brasil é o papel proeminente desempenhado pelas entidades infranacionais, graças aos poderes delegados pela Constituição e aos processos participativos e descentralizados de tomada de decisão incluídos na legislação setorial subsequente (consulte o Capítulo 2). Há uma série de entidades infranacionais envolvidas na governança, supervisão e prestação de serviços (Tabela 3.4).

Em relação à gestão de recursos hídricos, a ANA interage com governos estaduais, que são responsáveis pela formulação da política de gestão de recursos hídricos em nível estadual, conselhos estaduais de recursos hídricos (CERHs) e órgãos gestores de recursos hídricos (OGERHs) e agências e comitês de gestão de bacias hidrográficas (CBHs). A ANA não tende a interagir com os municípios no contexto da gestão de recursos hídricos. Existem 27 CEHRs, 27 OGERHs e 242 comitês de bacias, dos quais 232 estão relacionados com bacias hidrográficas estaduais e 10 com bacias hidrográficas federais. A ANA detém poderes diretos para regular os recursos hídricos de domínio da União, porém, em nível estadual, no que diz respeito à gestão de rios e corpos d'água estaduais, a ANA deve trabalhar em estreita articulação com as agências estaduais de gestão de recursos hídricos e com os comitês de bacia hidrográfica para fortalecer o SINGREH e cumprir o PNRH.

Em relação ao seu papel no saneamento básico, a ANA interage diretamente com os estados e municípios, com representantes do governo e agências de gestão executiva, além das agências reguladoras estaduais e municipais responsáveis pelo saneamento.

O Brasil tem um grande número de agências reguladoras infranacionais envolvidas no saneamento básico: um total de 89, incluindo 47 reguladores municipais, 16 intermunicipais e 26 estaduais.<sup>4</sup> É importante ressaltar que, embora a ANA dedique recursos significativos para a capacitação em nível subnacional e atue para se articular e colaborar com os atores infranacionais, a Agência não pode impor suas normas de referência às agências estaduais e municipais, pois sua adoção é voluntária.

**Tabela 3.4. Articulação da ANA com órgãos subnacionais**

Setor	Instituição	Tipo	Papel	Interação com a ANA
Gestão de recursos hídricos	Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos (CERHs)	Instituição do setor de gestão de recursos hídricos	Assessora e auxilia governos estaduais na gestão de recursos hídricos. Supervisiona e gerencia recursos relativos à decisão dos comitês de bacia hidrográfica.	A ANA interage com os CERHs como a instituição de nível estadual dentro do SINGREH para implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos. A ANA pode colaborar com os CERHs na criação e gestão de comitês de bacia hidrográfica.
	Governo estadual	Executivo	Responsável pela formulação e implementação de políticas de gestão de recursos hídricos para rios de domínio do estado <sup>3</sup> .	A ANA interage diretamente com os executivos estaduais e com os representantes no Congresso.
	Órgão estadual de gestão de recursos hídricos (OGERHs)	Órgão dedicado do Executivo	Supervisiona e regulamenta a gestão de recursos hídricos e gerencia eventos críticos como órgão executivo em nível estadual.	A ANA oferece apoio aos estados na criação de órgãos de gestão de recursos hídricos ou órgãos de fiscalização e apoio financeiro contínuo para a capacitação por meio do Programa de Consolidação do Pacto Nacional pela Gestão das Águas (PROGESTÃO).
	Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs)	Instituição do setor de gestão de recursos hídricos	Órgão representativo das partes interessadas com funções específicas na estrutura de tomada de decisão no âmbito da Política Nacional de Recursos Hídricos e no SINGREH, aprova e implementa o plano de bacia hidrográfica, define cobranças pelo uso da água e determina como os recursos serão	Por meio de contratos com os Órgãos Estaduais de Gestão de Recursos Hídricos (OGERHs), a ANA fornece apoio financeiro, conhecimento técnico, orientação e capacitação aos comitês de bacia hidrográfica por meio do Programa Nacional de Fortalecimento dos Comitês de Bacias Hidrográficas (Procomitês). A ANA se articula e colabora com os comitês de bacia hidrográfica nos planos de recursos

			usados.	hídricos das bacias e monitora sua implementação.
	Agência de gestão de recursos hídricos da bacia hidrográfica	Agência de bacia	Atua como secretaria executiva do respectivo comitê de bacia hidrográfica.	A ANA pode interagir com a secretaria executiva durante seu trabalho com os comitês de bacia hidrográfica na elaboração e implementação dos planos de recursos hídricos da bacia.
Saneamento básico	Agências reguladoras estaduais e municipais de saneamento	Agência reguladora	Supervisiona e regula o fornecimento de serviços de saneamento em nível subnacional. Responsável pela adoção das normas de referência nacionais da ANA.	A ANA estabelece normas de referência para os serviços de saneamento em consulta com as agências reguladoras infranacionais, fornece apoio para a capacitação e monitora a adoção por essas agências.
	Governo estadual e municipal ou "agências executivas"	Executivo (incluindo órgãos ou "agências" dedicadas à água e ao saneamento)	Responsável pela formulação e implementação de políticas de água e saneamento a nível estadual ou municipal.	A ANA estabelece normas de referência e resoluções para água e saneamento em consulta com o governo subnacional e agências executivas. A ANA interage diretamente com os governos estaduais e municipais, incluindo governadores e prefeitos, ou com outros representantes no Congresso.

### *Outros arranjos de cooperação e projetos internacionais*

Além dos arranjos acima relacionados, a ANA estabeleceu vários arranjos cooperativos. Esses arranjos incluem acordos de cooperação técnica (ACTs), Termos de Execução Descentralizada (TEDs), Memorandos de Entendimento (MoUs) e contratos com diversas entidades nacionais e internacionais para auxiliar na cooperação, alguns relativos a iniciativas de capacitação em torno do novo marco regulatório, outros relativos a aspectos mais técnicos ou para realização de pesquisas que forneçam insumos para as atividades regulatórias envolvendo a Agência e entidades infranacionais.

**Tabela 3.5. Exemplos selecionados de acordos de cooperação da ANA com outras entidades**

Instituição	Tipo de acordo	Papel	Interação com a ANA
Instituto Rui Barbosa (IRB)	ACT	Associação civil encarregada de auxiliar o desenvolvimento das atividades do Tribunal de Contas.	Acordo para fornecer capacitação e criar iniciativas relativas à implementação do marco do saneamento, principalmente onde a ANA e os tribunais de contas estaduais estão interagindo.
Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI)	ACT	Agência sem fins lucrativos voltada para a transformação digital e a difusão de novas tecnologias e modelos de negócios no setor produtivo.	Acordo para desenvolver "prêmios de inovação" (financiamento) para iniciativas tecnológicas. O acordo está ativo e envolve três unidades organizacionais da ANA (SSB, SAF e ASGOV).
Controladoria-Geral da União (CGU)	ACT	Promove a integridade e a transparência e tem a responsabilidade de supervisionar, gerenciar e regular os órgãos de governo.	Acordo em vigor para compartilhar os resultados de uma avaliação de maturidade institucional conduzida pela CGU com agências reguladoras infranacionais e intersetoriais.
Universidade de Lavras (UFLA)	TED	Instituição acadêmica com capacidade técnica ou especializada.	Contrato para desenvolver projetos de inovação relativos à hidrologia básica, gestão de recursos hídricos, operação de reservatórios, fiscalização e governança de dados
Universidade de Brasília (UnB)	TED	Instituição acadêmica com capacidade técnica ou especializada.	Contrato para pesquisar e elaborar estudos sobre o preço da água transferida do Rio São Francisco para o Projeto de Integração e propor um sistema tarifário para os estados pagarem pela água recebida. Parceria no estudo para investigar a

Instituição	Tipo de acordo	Papel	Interação com a ANA
Universidade do Ceará (UFC)	TED	Instituição acadêmica com capacidade técnica ou especializada.	aplicação de uma abordagem de regulação responsiva pela ANA. Contrato para construir um banco de dados para o “Monitor de Secas”, de propriedade da ANA. Aumentar a compreensão sobre a seca, seu mapeamento, detalhes, coleta de dados, criação de indicadores e impactos locais.

A ANA participa ativamente de muitas iniciativas transfronteiriças e fóruns internacionais para a troca de experiência. A Agência tem autonomia para negociar e assinar seus próprios acordos de cooperação internacional, muitos dos quais são com países vizinhos com os quais compartilha recursos hídricos. A ANA participa de redes e iniciativas regionais e globais, como a Conferência dos Diretores Ibero-Americanos de Água (CODIA), o Conselho Mundial da Água (WWC) e os Diretores de Recursos Hídricos (DRHs) da CPLP, além de ter interação sistemática com a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e com o Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata (CIC-Plata).

A ANA interage internacionalmente para obter insumos e compreender como pode melhorar seu próprio desempenho, mas também coopera com instituições para fornecer apoio, principalmente em contextos de países em desenvolvimento. Em termos de representação internacional de cunho político, o Brasil é representado pelo Ministério das Relações Exteriores e, para questões de política regulatória, pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Contudo, para temas técnicos, a Agência é reconhecida como ator de relevância para gestão de recursos hídricos e saneamento básico..

Existem várias organizações internacionais que prestam consultoria e serviços à ANA mediante contrato ou por meio de outros arranjos, entre elas: um Projeto de Cooperação Técnica Internacional (PRODOC) com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); um protocolo de intenções com a embaixada do Reino Unido no Brasil para cooperação técnica; um memorando de entendimento com o Departamento de Relações Exteriores e Comércio da Austrália para cooperação no campo da gestão de recursos hídricos; um programa de cooperação técnica Brasil-França (HIDROSAT) para aprimorar as imagens de satélite e a telemetria para monitoramento hidrológico; e outros programas de capacitação e treinamento com o Serviço Geológico dos Estados Unidos, o Corpo de Engenheiros do Exército dos EUA, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o IRD (*Institut de Recherche pour le Développement*) da França e a Direção Geral da Água da Espanha.

### **Contribuição às políticas públicas**

Em nível nacional, a formulação e a aprovação de políticas nas áreas de gestão de recursos hídricos e saneamento são de responsabilidade dos órgãos executivos e legislativos competentes (consulte a Tabela 3.3 ou o Capítulo 1 – Contexto institucional e setorial). Os comitês do Poder Executivo (interministerial) e Legislativo (Congresso), por exemplo, o Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB) ou a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Senado, são fóruns importantes para discutir abordagens de políticas públicas.

A ANA mantém contato regular com parlamentares e com algumas comissões temáticas por meio de reuniões bilaterais e respostas formais a solicitações de provas ou pedidos de participação em audiências públicas. A Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares da ANA (ASPAR) coordena a representação da ANA junto ao Congresso e monitora o andamento dos projetos de lei. Na maioria dos casos, o diretor-presidente da ANA ou outros membros da diretoria, juntamente com especialistas técnicos relevantes (superintendentes), representam a agência em discussões sobre políticas ou fornecem evidências.

Existem áreas em que a ANA tem a obrigação legal de revisar seus atos regulatórios, por exemplo, é preciso levar a cabo a revisão do estoque regulatório para testar a coerência dos normativos, após os dois primeiros anos de mandato do novo Presidente da República. A Agência também apoia o CNRH na revisão do Plano Nacional de Recursos Hídricos a cada quatro anos.

Em nível subnacional, a ANA pode fornecer contribuições significativas para a formulação de políticas por meio da interação com comitês de bacia hidrográfica, agências reguladoras infranacionais e órgãos de fiscalização, além de outras partes interessadas, e por meio de seus projetos de capacitação. A ANA é respeitada por seu conhecimento técnico e pode ser convidada a fornecer orientações através de canais informais com atores nos níveis estadual ou municipal.

## **Independência**

A autonomia dos órgãos reguladores tem sido tradicionalmente um tema político e controverso no Brasil. O Brasil voltou à democracia em 1985, com uma nova constituição em vigor a partir de 1988. A economia brasileira sofreu hiperinflação e recessão nos anos seguintes, até 1994. À medida que a economia do Brasil passou por maior abertura, na década de 1990, e as operações de mercado se ajustaram, houve uma falta de consenso político sobre a organização do aparato estatal. Portanto, a noção de delegar poderes regulatórios significativos a órgãos independentes da supervisão direta do Executivo sofreu alguma oposição (OECD, 2021<sup>[8]</sup>).

Apesar desse contexto anterior, em 1999 foi promulgada uma lei geral das agências reguladoras nacionais, alterando a legislação anterior que regia as poucas reguladoras existentes no Brasil, como a ANEEL no setor de eletricidade. A lei de 1999 reafirma a autonomia dos reguladores e a ausência de tutela ou subordinação hierárquica. A lei geral estabelece um processo de tomada de decisão que envolve a prestação de contas ao Congresso Nacional, com a assistência do TCU (Lei nº 13.848, 2019<sup>[4]</sup>). Os principais elementos de controle externo definidos na lei geral são as exigências de planejamento anual e relatórios de atividades, além de considerações ou parâmetros para orientar o processo de tomada de decisão e a agenda regulatória. No entanto, esses parâmetros permanecem de alto nível, permitindo que as agências reguladoras tenham flexibilidade significativa para conceber seus próprios processos internos. A ANA pode receber orientação do governo com relação à sua estratégia de longo prazo, mas não com relação ao seu programa de trabalho, a decisões específicas ou a recursos. Somente um tribunal pode anular as decisões da ANA como parte de um processo judicial.

Como acontece com todas as autoridades reguladoras independentes, pode haver uma discrepância entre a independência *de jure* e a independência *de facto*. Em função do contexto de significativa participação pública e intervenção da política social no setor, pode haver momentos de maior controle político ou social da tomada de decisão da ANA. Há duas áreas em que existe, em maior e menor grau, supervisão direta do Executivo: aprovação do orçamento da ANA e a aprovação de novas contratações via concurso público.

Até o momento, não houve modificações significativas por parte do Ministério do Planejamento e Orçamento (antigo Ministério da Economia) nas propostas orçamentária da ANA, que foram apresentadas ao Legislativo e aprovadas conforme proposto em cada uma das últimas cinco rodadas de discussão do orçamento. A ANA envia sua proposta de orçamento ao Executivo, que encaminha a proposta para votação e aprovação do Congresso. Esse percurso é um requisito legal. No entanto, atualmente, a ANA também interage frequentemente com os órgãos executivos para elaborar a proposta de orçamento, entender as limitações fiscais e chegar a um acordo sobre o orçamento discricionário antes do envio. Portanto, a incerteza é uma fonte constante de risco para os projetos de longo prazo e a capacitação da ANA (consulte Insumo). Apesar das incertezas quanto ao financiamento de longo prazo, a ANA executa seu orçamento de forma independente, destinando recursos para seus projetos estratégicos com base na sua própria priorização. O lançamento bem-sucedido, em nível nacional, de quatro projetos baseados no



princípio de “pagamento por resultado” ilustra essa autonomia: Progestão, QualiÁgua, Procomitês e Produtor de Água.

Com relação à gestão de recursos humanos, no último ano fiscal, o Executivo tomou medidas preventivas para limitar a contratação de servidores públicos efetivos pela ANA e por outras agências reguladoras, rejeitando solicitações de realização de concursos públicos (etapa obrigatória do processo de recrutamento). Isso ocorreu em razão das limitações orçamentárias gerais e não do desempenho dos reguladores ou dos méritos de sua solicitação, mas, ainda assim, essa restrição afetou substancialmente a continuidade das obrigações da ANA. No momento em que este documento foi escrito, o Executivo havia autorizado a ANA a realizar concursos para 40 cargos efetivos do serviço público, o que representa uma suspensão da restrição, mas essas contratações ainda serão insuficientes para preencher todas as vacâncias ocasionadas por aposentadorias. Os servidores públicos efetivos possuem certas competências previstas em lei devido ao seu cargo e, portanto, não podem ser facilmente substituídos por colaboradores temporários ou terceirizados (consulte Insumo).

### ***Planejamento estratégico e objetivos***

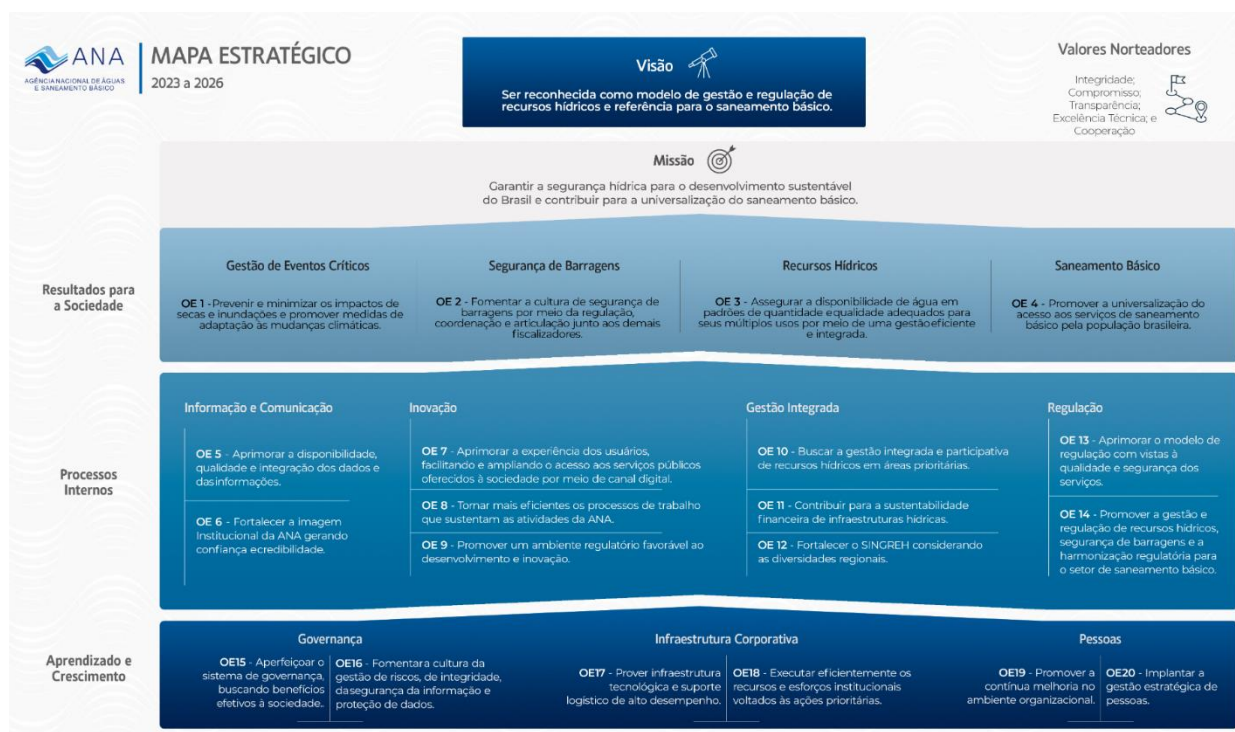
Como é o caso de outras agências reguladoras federais no Brasil, a legislação exige que a ANA defina um plano estratégico para um período de quatro anos, detalhando objetivos, metas e resultados esperados da agência, considerando quaisquer responsabilidades de gestão, fiscalização ou regulação pertinentes (Lei nº 13.848, 2019<sup>[4]</sup>). A ANA publica o plano estratégico em seu site após a aprovação pela Diretoria Colegiada da ANA e notifica o Legislativo e o Tribunal de Contas da União.

#### *Missão, visão e valores*

Após a atribuição de novas funções pela Lei do Saneamento de 2020, a ANA atualizou seus objetivos estratégicos, incluindo suas declarações de missão e visão. A visão da ANA é “ser reconhecida como modelo de gestão e regulação de recursos hídricos e referência para o saneamento básico”, enquanto a missão da ANA é “garantir a segurança hídrica para o desenvolvimento sustentável do Brasil e contribuir para a universalização do saneamento básico”.

O novo plano estratégico da ANA, que abrange o período de 2023 a 2026, usa o modelo de Balanced Scorecard (BSC) que visa a garantir que os componentes da estratégia – objetivos, indicadores, metas e iniciativas – permaneçam vinculados e alinhados à missão da organização. A implementação do plano estratégico é norteada pelos valores da organização: integridade, compromisso, transparência, excelência técnica e cooperação, bem como pelo conjunto de valores do serviço público (ANA, 2023<sup>[9]</sup>).

Figura 3.1. Mapa estratégico da ANA, 2023-26



Fonte: ANA.

### Objetivos estratégicos e operacionais

O plano estratégico da ANA estabelece 20 objetivos estratégicos, organizados em 11 “temas” estratégicos e três “perspectivas” ou áreas de desempenho (Tabela 3.6). Cada objetivo estratégico tem pelo menos um indicador ou medida estratégica quantitativa, que pode ser monitorada anualmente (Tabela 3.7), assim como metas operacionais e iniciativas estratégicas para o período, que podem ser avaliadas de forma mais qualitativa. Cada indicador, meta operacional e iniciativa estratégica é atribuída a uma superintendência dentro da organização. Em muitos casos, as metas operacionais são subsidiadas pelo Plano Nacional de Recursos Hídricos (2022-2040), enquanto os objetivos estratégicos incorporam outras exigências previstas em lei relativas ao papel da ANA na gestão de recursos hídricos e saneamento básico (ANA, 2023<sup>[9]</sup>).

Além dos objetivos, das metas e das declarações de missão e visão, o planejamento da ANA identifica uma série de processos de apoio e facilitadores, que são apresentados como “cadeia de valor”, essenciais para cumprir a missão institucional em consonância com valores públicos. Esses facilitadores abrangem macroprocessos gerenciais, macroprocessos finalísticos e macroprocessos de suporte, como relações institucionais e conformidade legal (gerenciais), uniformização regulatória do saneamento básico (finalísticos) e gestão de TI e de pessoas (suporte). A ANA também identifica e considera seis valores públicos ao elaborar a estratégia, que estão em paralelo aos objetivos previstos em lei (ANA, 2023<sup>[9]</sup>):

1. Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos descentralizado, forte e participativo;
2. ambiente regulatório adequado, seguro e estável para a promoção da universalização do saneamento básico;
3. barragens de usos múltiplo em condições adequadas de segurança;

4. serviços, dados e informações hidrometeorológicos integrados, confiáveis e acessíveis aos usuários;
5. riscos e impactos de secas e cheias reduzidos; e
6. garantia dos usos múltiplos da água.

### *Planejamento e revisão*

Para elaborar o plano estratégico, os objetivos e as metas, a ANA seguiu um processo de planejamento participativo que envolveu todos os servidores da ANA, inclusive a diretoria, assim como as partes interessadas externas. O processo de planejamento da estratégia para 2023–2026 durou aproximadamente dois meses, começando com um diagnóstico organizacional, passando depois por uma série de reuniões de validação e oficinas antes que a estratégia final fosse elaborada e aprovada pelos diretores e superintendentes (gerentes de alto escalão responsáveis por pastas técnicas). O diagnóstico organizacional envolveu pesquisas internas e externas, análise SWOT/FOFA e análise de documentos de referência, como o Plano Nacional de Recursos Hídricos (2022–2040), a Estratégia Federal de Desenvolvimento (2020–2031) e trabalhos analíticos anteriores, incluindo o relatório da OCDE/ANA sobre “*A Promoção da Resiliência Hídrica no Brasil*” (2022). A diretoria esteve envolvida desde o início do processo de elaboração, fornecendo diretrizes e orientações após o diagnóstico e participando diretamente das oficinas.

Além do Plano Estratégico Institucional (PEI) de quatro anos, a diretoria e a alta administração aprovam o Plano de Gestão Anual (PGA), o Plano de Gestão de Riscos (PGR) e a Agenda Regulatória (AR), que é aprovada separadamente, mas incorporada ao PGA. Todos esses instrumentos são requisitos legais,

Não há nenhuma imposição legal para que o plano estratégico seja revisado com certa frequência, apenas que o plano deve permanecer adequado e compatível com o programa descrito no Plano Plurianual (PPA) do governo e coerente com o planejamento de gestão anual da ANA. Os Diretores da ANA podem ajustar o plano a qualquer momento durante o período de quatro anos para garantir que ele permaneça adequado ao seu propósito. A AR e o PGA oferecem outra oportunidade de revisar os objetivos estratégicos, as metas operacionais e a ambição geral comunicada no plano estratégico de quatro anos.

**Tabela 3.6. Objetivos estratégicos da ANA, 2023–2026**

Área de desempenho	Tema	Objetivo estratégico
Resultados para a sociedade	Gestão de eventos críticos	1 - Prevenir e minimizar os impactos de secas e inundações e promover medidas de adaptação às mudanças climáticas.
	Segurança de barragens	2 - Fomentar uma cultura de segurança de barragens por meio da regulação, coordenação e articulação junto aos demais fiscalizadores
	Recursos hídricos	3 - Assegurar a disponibilidade de água em padrões de quantidade e qualidade adequados para seus múltiplos usos por meio de uma gestão eficiente e integrada
	Saneamento básico	4 - Promover a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico pela população brasileira.
Processos internos	Informação e comunicação	5 - Aprimorar a disponibilidade, a qualidade e a integração dos dados e das informações
		6 - Fortalecer a imagem institucional da ANA gerando confiança e credibilidade
	Inovação	7 - Aprimorar a experiência dos usuários, facilitando e ampliando o acesso aos serviços públicos oferecidos à sociedade por meio de canal digital
		8 - Tornar mais eficientes os processos de trabalho que sustentam as atividades da ANA
		9 - Promover um ambiente regulatório favorável ao desenvolvimento e inovação

Área de desempenho	Tema	Objetivo estratégico
	Gestão integrada	10 - Buscar a gestão integrada e participativa de recursos hídricos em áreas prioritárias
		11 - Contribuir para a sustentabilidade financeira de infraestruturas hídricas
		12 - Fortalecer o SINGREH considerando as diversidades regionais
	Regulação	13 - Aprimorar o modelo de regulação com vistas à qualidade e segurança dos serviços
		14 - Promover a gestão e regulação de recursos hídricos, segurança de barragens e a harmonização regulatória para o setor de saneamento básico
	Aprendizado e crescimento	Governança
16 - Fomentar a cultura da gestão de riscos, de integridade, da segurança da informação e proteção de dados		
Infraestrutura corporativa		17 - Prover infraestrutura tecnológica e suporte logístico de alto desempenho
		18 - Executar eficientemente os recursos e esforços institucionais voltados às ações prioritárias
Pessoas		19 - Promover a contínua melhoria no ambiente organizacional
		20 - Implantar a gestão estratégica de pessoas

**Tabela 3.7. Indicadores quantitativos estratégicos da ANA**

Objetivo estratégico	Indicador quantitativo	Responsável	2023	2024	2025	2026
1 - Prevenir e minimizar os impactos de secas e inundações e promover a adaptação às mudanças climáticas	Número de sistemas hídricos priorizados com condições de operação definidas	SOE	1	3	4	5
	Percentual de municípios priorizados com estudo de vulnerabilidade à inundação realizados	SOE	25%	50%	75%	100%
	Percentual de sistemas hídricos locais com regramento especial estabelecido	SRE	35%	36%	37%	38%
2 - Fomentar uma cultura de segurança de barragens por meio da regulação, coordenação e articulação junto aos demais fiscalizadores	Número de incidentes e acidentes em barragem	SRB	37	34	30	27
	Percentual de barragens reguladas pela ANA classificadas quanto ao enquadramento à PNSB	SRB	40	60	80	100
	Percentual das barragens, em nível nacional, classificadas quanto ao enquadramento à PNSB	SRB	60	65	70	75
	Quantidade de barragens fiscalizadas pela ANA com PSB elaborado	SFI	75	82	86	90
3 - Assegurar a disponibilidade de água em padrões	Percentual de pedidos de outorga por finalidade deferidos	SRE	91	91	91	91

Objetivo estratégico	Indicador quantitativo	Responsável	2023	2024	2025	2026
de quantidade e qualidade adequados para seus múltiplos usos por meio de uma gestão eficiente e integrada	Km de rios federais com qualidade péssima	SHE	83 000	80 000	78 000	75 000
4 - Promover a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico pela população brasileira.	Índice de atendimento da população total com rede de água	SSB	84%	85	87	88
	Índice de esgoto tratado	SSB	51%	56	61	66
	Percentual de adesão das entidades reguladoras infracionais às normas de referência da ANA	SSB	20%	25	30	35
	Índice de atendimento da população total com a rede de esgotos	SSB	55	58	62	65
5 - Aprimorar a disponibilidade, a qualidade e a integração dos dados e das informações	Quantidade de acessos aos dados e informações da ANA no SNIRH e no portal de dados abertos.	SHE	Linha de base	A definir	A definir	A definir
	Percentual de estações em operação na Rede Hidrometeorológica Nacional operando regularmente	SGH	70%	73	76	80
6 - Fortalecer a imagem institucional da ANA gerando confiança e credibilidade	Percentual de engajamento nas plataformas digitais da ANA (portal e redes sociais)	ASCOM	Linha de base	A definir	A definir	A definir
	Pesquisa de imagem institucional	ASCOM	Linha de base	A definir	A definir	A definir
	Número de pautas positivas inseridas em veículos de grande circulação nacional	ASCOM	12	12	12	12
	Número de eventos que tenham a ANA como protagonista no SINGREH e setor de saneamento	ASCOM	8	8	8	8
7 - Aprimorar a experiência dos usuários, facilitando e ampliando o acesso aos serviços públicos oferecidos à sociedade por meio de canal digital	Quantidade de serviços digitalizados em canal digital integrado (aplicativo mobile “ANA Digital”)	STI	20	Aumento de 20% em relação ao ano anterior	Aumento de 20% em relação ao ano anterior	Aumento de 20% em relação ao ano anterior
	Quantidade de usuários frequentes no canal digital integrado (aplicativo mobile “ANA Digital”)	STI	Atingir 20.000 usuários	Aumento de 20% em relação ao ano anterior	Aumento de 20% em relação ao ano anterior	Aumento de 20% em relação ao ano anterior
	Nota de satisfação do	STI	4,0	4,2	>4,5	>4,5

Objetivo estratégico	Indicador quantitativo	Responsável	2023	2024	2025	2026
	usuário em relação ao canal digital integrado					
8 - Tornar mais eficientes os processos de trabalho que sustentam as atividades da ANA	Número de processos aprimorados e digitalizados	STI	3	3	3	3
9 - Promover um ambiente regulatório favorável ao desenvolvimento e inovação	Número de iniciativas utilizando instrumentos regulatórios inovadores	SFI	1	1	1	1
10 - Buscar a gestão integrada e participativa de recursos hídricos em áreas prioritárias	Percentual de implementação dos planos de ação para as bacias prioritárias	SPP	A definir	A definir	A definir	A definir
11 - Contribuir para a sustentabilidade financeira de infraestruturas hídricas	Número de contratos firmados com os recebedores	SRB	1	1	1	1
	Número de iniciativas propostas para promover a sustentabilidade financeira	SRB	2	1	1	1
12 - Fortalecer o SINGREH considerando as diversidades regionais	Número de unidades da federação que assinam o contrato do 3º ciclo do PROGESTÃO	SAS	18	23	27	27
	Percentual de Entidades Delegatárias de funções de agência de água com nota geral superior a 9 (nove) na avaliação anual feita pela CAV	SAS	100	100	100	100
	Número de estudos técnicos e subsídios para aprovação ou revisão dos mecanismos e valores de cobrança pelo uso dos recursos hídricos disponibilizados aos entes do SINGREH	SAS	2	1	1	1
13 - Aprimorar o modelo de regulação com vistas à qualidade e segurança dos serviços	Percentual de volume água fornecida em relação ao planejado nos serviços regulados	SFI	70%	75	80	85
14 - Promover a gestão e regulação de recursos hídricos, segurança	Percentual de adesão das Entidades Reguladoras Infranacionais às	SSB	20	25	30	35

Objetivo estratégico	Indicador quantitativo	Responsável	2023	2024	2025	2026
de barragens e a harmonização regulatória para o setor de saneamento básico	normas de referência					
	Percentual de implementação dos planos de bacia	SPP	A definir	A definir	A definir	A definir
	Número de pessoas capacitadas na gestão e regulação de recursos hídricos, no saneamento básico e na segurança de barragens	SAS	25.000	30.000	35.000	40.000
15 - Aperfeiçoar o sistema de governança, buscando benefícios efetivos à sociedade	Índice Integrado de Governança e Gestão Públicas (IGG TCU)	ASGOV	76%	A definir	83%	A definir
16 - Fomentar a cultura da gestão de riscos, de integridade, da segurança da informação e proteção de dados	Índice de conscientização em gestão de riscos, de integridade e da segurança da informação – pesquisa interna	ASGOV	Linha de base	10% em relação ao ano anterior	10% em relação ao ano anterior	10% em relação ao ano anterior
17 - Prover infraestrutura tecnológica e suporte logístico de alto desempenho	Infraestrutura logística, de tecnologia da informação e comunicação provida	STI	70% das demandas prioritárias planejadas para o exercício atendidas	70% das demandas prioritárias planejadas para o exercício atendidas	70% das demandas prioritárias planejadas para o exercício atendidas	70% das demandas prioritárias planejadas para o exercício atendidas
18 - Executar eficientemente os recursos e esforços institucionais voltados às ações prioritárias	Contratações do PCA - Plano de contratações anual	PURE	Executar, no mínimo, 80% das contratações previstas até outubro do ano corrente	Executar, no mínimo, 80% das contratações previstas até outubro do ano corrente	Executar, no mínimo, 80% das contratações previstas até outubro do ano corrente	Executar, no mínimo, 80% das contratações previstas até outubro do ano corrente
	Execução orçamentária financeira	PURE	Empenhar, no mínimo, 90% da dotação das despesas discricionárias, disponibilizada pela SOF até outubro do exercício corrente	Empenhar, no mínimo, 90% da dotação das despesas discricionárias, disponibilizada pela SOF até outubro do exercício corrente	Empenhar, no mínimo, 90% da dotação das despesas discricionárias, disponibilizada pela SOF até outubro do exercício corrente	Empenhar, no mínimo, 90% da dotação das despesas discricionárias, disponibilizada pela SOF até outubro do exercício corrente
	Percentual de redução de restos a pagar – RAP	PURE	Reduzir em 5% o RAP em relação ao ano anterior.	Reduzir em 5% o RAP em relação ao ano anterior.	Reduzir em 5% o RAP em relação ao ano anterior.	Reduzir em 5% o RAP em relação ao ano anterior.
	IGov (IGG TCU)	ASGOV	0,62	0,72	0,82	0,82
19 - Promover a contínua melhoria no ambiente organizacional	Índice de satisfação das pessoas	PURE	Linha de base	Aumentar em 10% o índice de satisfação em relação ao ano anterior	Aumentar em 20% o índice de satisfação em relação ao ano anterior	Aumentar em 25% o índice de satisfação em relação ao ano anterior
20 - Implantar a gestão estratégica de pessoas	IGest People (IGG TCU)	PURE	0,46	0,56	0,66	0,76

## Insumo

Esta seção do capítulo apresenta uma visão geral da estrutura organizacional da ANA, fornecendo informações sobre as responsabilidades de cada uma das unidades organizacionais. As seções seguintes se concentram nos processos e interações que envolvem essas unidades. Após essa visão geral, a seção descreverá os recursos financeiros e humanos disponíveis para a ANA e as maneiras pelas quais a agência gerencia esses recursos, incluindo detalhes sobre processos de contratação e gestão de orçamento.

### ***Estrutura organizacional***

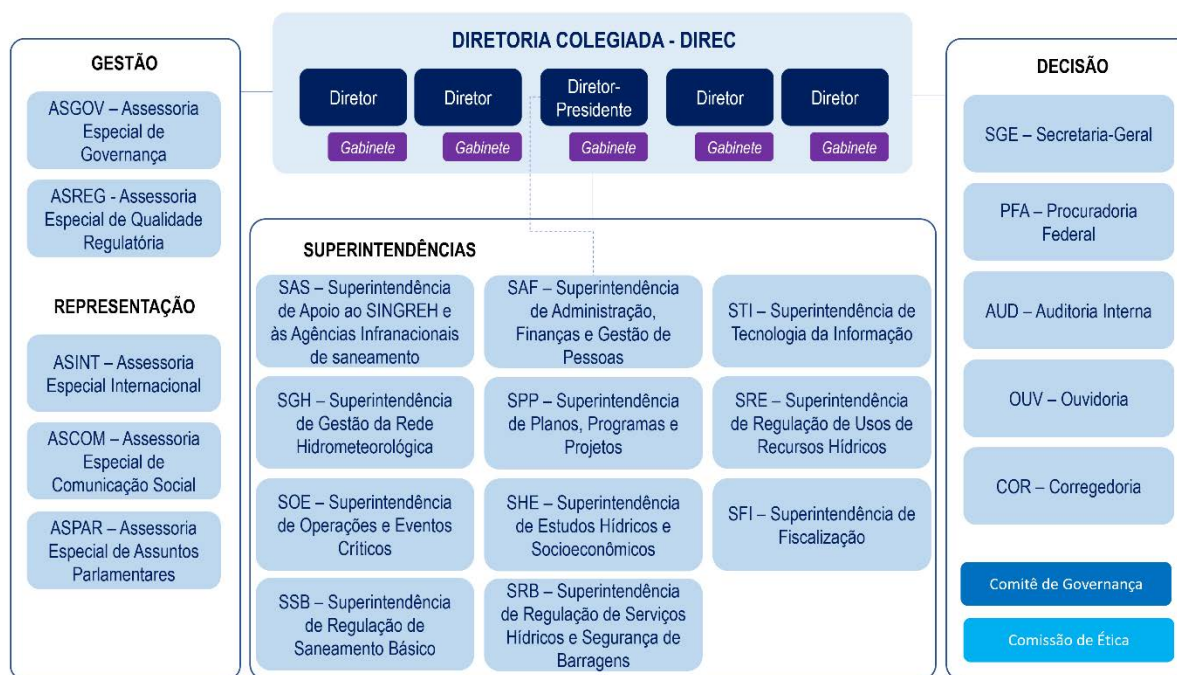
A estrutura organizacional da ANA consiste em três funções ou subestruturas principais: primeiro, a função de tomada de decisão, que consiste na Diretoria Colegiada, nas unidades de suporte à decisão e nas assessoria; segundo, as superintendências técnicas; e terceiro, as unidades de assessoramento direto<sup>5</sup> ligadas aos diretores:

- Para apoiar a Diretoria, as unidades de apoio à tomada de decisão incluem a Secretaria Geral, a Procuradoria Federal, a Auditoria Interna e a Corregedoria. As unidades de assessoria especial, separadas no Regimento Interno da ANA em unidades de suporte à gestão e unidades de suporte à representação, abrangem cargos de assessoria relativos a governança, qualidade regulatória, assuntos internacionais, comunicação social e assuntos parlamentares. A Diretoria conta ainda com o suporte de uma estrutura de comitês internos, incluindo o Comitê de Governança e o Comitê de Segurança da Informação e Comunicações (CSIC), entre outros.
- Existem onze superintendências com responsabilidades pelas principais pastas técnicas e administrativas, ou pela entrega de processos ou projetos regulatórios, que incluem funções como tecnologia da informação, finanças e gestão de pessoas.
- As unidades de assessoramento direto consistem no Gabinete do Diretor-Presidente e no Gabinete dos Diretores.
- Duas unidades independentes, a Ouvidoria e a Comissão de Ética, também fazem parte da estrutura organizacional. Essas unidades não apoiam formalmente a Diretoria, mas estão sujeitas a suas decisões, por exemplo, em relação às regras internas, à estrutura e, no caso da Comissão de Ética, à nomeação dos seus membros em exercício.

A ANA também apresenta três níveis de gestão, intimamente relacionadas com a estrutura organizacional: a Diretoria Colegiada, os superintendentes e os coordenadores de equipe ou de unidade. Os superintendentes são responsáveis pelos resultados e pela gestão administrativa de sua divisão, enquanto os coordenadores de equipe são responsáveis pelos procedimentos, tarefas e produtos da unidade. Cada Diretor e o Diretor-Presidente assumem papel de supervisão em relação às várias superintendências. As unidades de suporte à tomada de decisão também são subordinadas à Diretoria.



Figura 3.2. Organograma da ANA



A estrutura organizacional é ilustrada na Figura 3.2, enquanto a Tabela 3.8 e a Tabela 3.9 fornecem uma visão geral das principais funções das unidades organizacionais.

**Tabela 3.8. Competências das unidades de suporte e assessoria da ANA subordinadas à Diretoria Colegiada**

Unidade	Principais funções
Unidades de suporte à tomada de decisão:	
SGE – Secretaria-Geral	Estrutura a organização e exerce atividades de secretariado das reuniões da diretoria; comunicação interna sobre as deliberações da Diretoria Colegiada; acompanha o cumprimento das deliberações da diretoria; promove a eficiência, a transparência e a participação social no processo de tomada de decisões; coordena o assessoramento a ser prestado à diretoria; apoia a realização de consultas e audiências públicas; realiza o controle de qualidade de atos normativos; apoia a atuação das representações institucionais e a atividade de curadoria da memória institucional; apoia a elaboração do relatório anual de atividades, do relatório de gestão e do processo de prestação de contas anual ao TCU; supervisiona as atividades relacionadas à documentação, ao protocolo, ao arquivo e à biblioteca.
PFA – Procuradoria Federal	Presta assessoria e consultoria jurídica à diretoria; representa, judicial e extrajudicialmente, a ANA, desde que autorizada; apura a liquidez e a certeza de créditos, de qualquer natureza, inerentes às atividades da ANA (cobrança de dívidas); executa as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos.
AUD – Auditoria Interna	Avalia a adequação dos processos de governança, gestão de riscos e controles internos; acompanha e avalia a execução dos programas de governo vinculados à ANA; assessora a diretoria e os coordenadores por meio da prestação de serviços de consultoria relativos à auditoria; exerce a interface com os órgãos de controle interno e externo da União; examina a prestação de contas anual da ANA e das Entidades Delegatárias de Funções de Agências de Água; elabora o Plano Anual de Auditoria Interna e o Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna.
OUV – Ouvidoria	Exerce as atividades de ouvidoria da ANA; acompanha a qualidade e a tempestividade dos serviços prestados pela ANA; monitora o processo interno de apuração de denúncias e reclamações; acompanha a realização de audiências, consultas públicas e outros meios de participação de interessados; mantém a diretoria informada e elabora um relatório anual de ouvidoria; exerce as atividades relativas à Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).
COR – Corregedoria	Fiscaliza a legalidade das atividades funcionais internas e dos procedimentos operacionais da ANA; aprecia as denúncias e representações sobre a atuação dos agentes públicos e entes privados; emite parecer sobre confirmações e exonerações de servidores da ANA; realiza correição, sugerindo medidas necessárias à racionalização e à eficácia dos serviços; mantém registro dos procedimentos em curso; consolida dados para o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal (SISCOR); coordena o programa de integridade da ANA; assessora em questões relacionadas à

Unidade	Principais funções
	integridade pública; apoia as unidades divisionais responsáveis com ações de capacitação nas áreas de gestão de riscos, transparência e integridade pública.
<i>Unidades de suporte à gestão:</i>	
ASGOV – Assessoria Especial de Governança	Propõe e promove diretrizes e práticas de governança relacionadas aos componentes da estratégia organizacional; trabalha para fortalecer a governança e o aprimoramento contínuo da liderança, da estratégia e do controle da agência; exerce a secretaria-executiva dos comitês que compõem o Sistema de Governança da ANA; lidera o processo de gestão e mitigação de riscos; monitora iniciativas estratégicas, indicadores e metas; coordena a elaboração do planejamento orçamentário (em articulação com a SAF) e o processo de prestação de contas on-line; promove ações de inovação e transformação organizacional, assessorando a diretoria.
ASREG - Assessoria Especial de Qualidade Regulatória	Promove a melhoria da qualidade regulatória da ANA e propõe à diretoria estratégias para o fortalecimento das práticas regulatórias; propõe diretrizes, metodologias, ferramentas e procedimentos para Análise de Impacto Regulatório e o Monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório; propõe ferramentas para a simplificação administrativa e a gestão do estoque regulatório; apoia, em articulação com a STI, a coleta de dados, de forma a possibilitar a elaboração de análise quantitativa e análise de custo-benefício; coordena os processos da Agenda Regulatória.
<i>Unidades de suporte à representação:</i>	
ASINT – Assessoria Especial Internacional	Propõe e coordena a agenda internacional, composta de memorandos de entendimento, acordos e protocolos de cooperação, programas, projetos e atividades de cooperação técnica bilateral, multilateral e regional de interesse da ANA; assiste à diretoria na participação em cooperações e missões internacionais; apoia a participação da ANA na cooperação oficial do país, em articulação com o Ministério das Relações Exteriores; coordena a articulação interna para apoio, quando solicitados, às demandas de outros ministérios setoriais; apoia a ANA em suas relações com instituições e redes internacionais relacionadas às áreas da atividade regulatória.
ASCOM – Assessoria Especial de Comunicação social	Coordena as atividades de comunicação da ANA; formula e implementa a política de comunicação da ANA; promove a divulgação da missão da ANA junto à sociedade; apoia as ações da ANA junto à imprensa, aos meios de comunicação e às mídias sociais; coordena ações de comunicação digital da ANA; promove a divulgação das atividades da ANA; zela pela imagem institucional da ANA e pela correta aplicação de sua identidade visual.
ASPAR – Assessoria Especial de Assuntos Parlamentares	Assessora a diretoria na interlocução com o Poder Legislativo; estabelece o relacionamento com órgãos do Poder Legislativo, promovendo os programas, projetos e ações da ANA; assessora a participação da ANA nas audiências públicas realizadas pelo Congresso Nacional; subsidia a análise referente a projetos de lei e proposições legislativas; propõe posicionamento institucional da ANA à diretoria em relação às proposições legislativas de seu interesse.
<i>Unidades de assessoramento direto:</i>	
Gabinete do Diretor-Presidente (GAB)	Prestar assistência direta ao Diretor-Presidente na supervisão e na coordenação das atividades da ANA e na sua representação política, social e administrativa. Apoia as comunicações internas e as relações institucionais do Diretor-Presidente, além de orientar e controlar as atividades afetas ao GAB, incluindo as atividades atribuídas pelo Diretor-Presidente.
Gabinetes dos Diretores (GAB-DIR)	O gabinete de cada diretor presta assistência direta ao diretor na coordenação das atividades da ANA e em sua representação política, social e administrativa. Apoia a comunicação interna e as relações institucionais do diretor, acompanhando a publicação no Diário Oficial da União - DOU dos atos emitidos pela ANA.

Fonte: Resolução ANA nº 136/2022 Anexos I e II (“Regimento Interno”).

**Tabela 3.9. As funções das superintendências da ANA**

Superintendência	Principais funções
SAS – Superintendência de Apoio ao SINGREH e às Agências Infranacionais de saneamento	Estimular iniciativas para a criação e o fortalecimento de entes do SINGREH, principalmente no que diz respeito aos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos (CERHs), aos Órgãos Estaduais de Gestão de Recursos Hídricos (OGERHs) e aos Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs); apoia a implantação e a operacionalização da gestão integrada de recursos hídricos em bacias e regiões hidrográficas; realiza ou estimula comunicações, pesquisas, treinamentos e atividades educativas relacionadas à gestão integrada de recursos hídricos; implementa, em articulação com os CBHs, a cobrança pelo uso de recursos hídricos e elabora estudos técnicos para subsidiar a definição, pelo CNRH, dos valores a serem cobrados; coordena iniciativas de capacitação destinadas a apoiar os órgãos reguladores e de gestão a nível estadual envolvidos no abastecimento de água e saneamento e na adoção de normas de referência.
SPP – Superintendência de Planos, Programas e Projetos	Propõe, elabora, implementa, gerencia e avalia programas e projetos que visem ao fortalecimento dos instrumentos de gestão e do SINGREH, à segurança hídrica, à segurança de barragens e ao setor de saneamento básico, em articulação com as unidades organizacionais responsáveis pelo desenvolvimento regulatório; coordena e implementa, em articulação com a ASINT e outras unidades organizacionais, ações dos projetos de cooperação internacional; coordena as ações da ANA nos planos de recursos hídricos; apoia os órgãos estaduais de gestão de recursos hídricos na implementação de projetos e estudos; identifica e propõe estratégias e mecanismos de estímulo a boas práticas de uso e manejo da água; acompanha a evolução dos indicadores de resultados e de desempenho dos planos de recursos hídricos.
SHE – Superintendência de	Elabora informativos e melhores práticas acerca do panorama regulatório dos setores de recursos hídricos e saneamento básico; elabora estudos de estimativa do valor econômico da água, como subsídio à tomada de decisão quanto à gestão

Superintendência	Principais funções
Estudos Hídricos e Socioeconômicos	de recursos hídricos; elabora estudos hidrológicos, de usos da água e socioeconômicos; elabora estudos relacionados à avaliação da qualidade da água; concebe e gerencia bases de dados que alimentam o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (SNIRH); elabora e mantém metodologias e catálogos de parâmetros para avaliações e estudos futuros; propõe, em articulação com demais unidades, mecanismos de gestão adaptativa face aos impactos das mudanças climáticas.
STI – Superintendência de Tecnologia da Informação	Coordena o uso da tecnologia, especificamente em relação ao SNIRH e aos portais e sistemas corporativos; administra a infraestrutura e os recursos de TI da ANA; administra as bases de dados de informações corporativas; supervisiona o intercâmbio de dados, por meio de TI, com os estados e as entidades externas; promove o alinhamento das ações de TI com as determinações do governo federal; implanta os mecanismos de Segurança da Informação e Comunicações – SIC da ANA; propõe padrões, novas tecnologias e soluções de TI.
SRE – Superintendência de Regulação de Usos de Recursos Hídricos	Regula a outorga de uso de recursos hídricos em corpos de água de domínio da União; propõe o estabelecimento de marcos regulatórios, normas e fomenta a integração nacional; propõe a emissão de outorga preventiva e direitos de uso de recursos hídricos; emite declarações de regularidade; promove ações destinadas a assegurar usos prioritários da água e o cumprimento de outorgas, alocações de água e marcos regulatórios; apoia as ações de capacitação e comunicação relacionadas à regulação; gerencia o Cadastro Nacional de Usuários de Recursos Hídricos – CNARH.
SRB – Superintendência de Regulação de Serviços Hídricos e Segurança de Barragens	Propõe atos normativos relacionados aos serviços públicos de irrigação e aos serviços de adução de água bruta em âmbito federal, inclusive mediante a fixação de padrões de eficiência e tarifas; propõe atos normativos relacionados com a segurança de barragens; coordena o cadastro de segurança de barragens e examina, decide e classifica barragens por categoria de risco; propõe o encaminhamento do relatório de segurança de barragens ao CNRH; elabora guias e manuais sobre segurança de barragens; propõe ações de capacitação; propõe e executa projetos e ações que fomentem a regularização de barragens, bem como a sustentabilidade e a descentralização de atividades de operação de reservatórios, canais e adutoras de domínio da União; examina a proposta da operadora federal do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional.
SFI – Superintendência de Fiscalização	Fiscaliza o uso dos recursos hídricos nos corpos de água de domínio da União; fiscaliza as condições de operação de reservatórios e o atendimento aos dispositivos legais relativos à segurança das barragens; fiscaliza os padrões de eficiência da prestação de serviços públicos de irrigação (em regime de concessão) e serviços de adução de água bruta; recebe denúncias e procede à fiscalização do que for relatado; disciplina ações de fiscalização de uso de recursos hídricos, de serviços públicos de irrigação, de serviços de adução de água bruta e de segurança de barragens, incluindo eventual aplicação de penalidades; articula e executa ações de fiscalização com órgãos fiscalizadores de outras instituições; comunica situações de emergência em segurança de barragens ao órgão de proteção e defesa civil.
SGH – Superintendência de Gestão da Rede Hidrometeorológica	Coordena as atividades desenvolvidas no âmbito da RHN; promove a integração das redes de monitoramento hidrometeorológico em operação no país e relativas a rios fronteira e transfronteiriços; promove a modernização da RHN e o desenvolvimento de tecnologias e processos voltados ao monitoramento hidrológico; provê o SNIRH com dados e informações hidrológicas; promove a padronização e a normatização de procedimentos, para coleta e análise de dados hidrometeorológicos; apoia a capacitação em temas relacionados à RHN e à RNQA.
SOE – Superintendência de Operações e Eventos Críticos	Planeja e promove ações destinadas a prevenir e minimizar os efeitos de secas e inundações, no âmbito do SINGREH, em articulação com o órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC; propõe a definição das condições de operação dos sistemas hídricos e reservatórios, de impacto regional ou nacional, com vistas a garantir a segurança hídrica; acompanha as condições de operação dos sistemas hídricos e reservatórios; apoia a SFI e a SRE no que diz respeito ao acompanhamento de eventos críticos; coordena as atividades da Sala de Situação da ANA em caso de eventos hidrológicos críticos; apoia as salas de situação estaduais, distritais e de instituições parceiras; articula as ações da ANA na gestão de eventos hidrológicos críticos; coordena o Programa Monitor de Secas.
SSB – Superintendência de Regulação de Saneamento Básico	Propõe normas de referência para padrões técnicos de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento básico, para os componentes de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas; propõe normas de referência para regulação tarifária, padronização de instrumentos negociais, estabelecer metas de universalização dos serviços públicos, contabilidade regulatória, estabelecer metas para a redução progressiva e o controle da perda de água, metodologia de cálculo de indenizações e determinação de caducidade na prestação de serviços públicos, entre outros tópicos; acompanha e avalia as ações e atividades voltadas ao cumprimento da legislação federal para a regulação da prestação de serviços de saneamento básico e monitora a adoção de normas de referência; apoia o incentivo à regionalização da prestação de serviços para obter benefícios técnicos e econômicos.
SAF – Superintendência de Administração, Finanças e Gestão de Pessoas	Planeja, coordena e supervisiona, no âmbito da ANA, a execução das atividades relacionadas aos sistemas federais relativos a orçamento, administração financeira, contabilidade, serviços gerais, pessoal e recursos externos; desenvolve as atividades de programação e execução orçamentária, financeira e contábil da ANA; consolida o processo de elaboração da proposta orçamentária; apoia a ASGOV na prestação de informações sistemáticas à diretoria de forma a lhe permitir o adequado gerenciamento dos recursos; promove a arrecadação e o controle de recebimento de multas decorrentes de atividades de fiscalização; promove licitação para aquisição de bens e contratação de serviços e obras; elabora a prestação de contas anual da ANA e subsidia a ASGOV na elaboração do relatório de gestão e do relatório anual de atividades; representa a ANA em atos de comércio exterior; atua em parceria com as unidades organizacionais, buscando a racionalidade dos recursos e a celeridade em suas ações.  Diferentemente de outras superintendências, a SAF se reporta diretamente ao Diretor-Presidente da ANA. O modelo de responsabilidade conjunta, em que a SAF gerencia a administração financeira e os recursos humanos, é típico das

Superintendência	Principais funções
	agências reguladoras no Brasil. A função de recursos humanos em si é dividida em dois grandes fluxos de trabalho: primeiro, a administração de pessoal ativo e inativo, que inclui a administração de pagamentos (folha de pagamento), benefícios, pensões e a organização de aposentadorias; e segundo, a coordenação de treinamento e desenvolvimento, que inclui alguns aspectos de monitoramento de pessoal e de programas para fins de capacitação.

Fonte: Resolução ANA nº 136/2022 Anexos I e II (“Regimento Interno”) (ANA, 2022<sub>[10]</sub>).

## Recursos financeiros

As receitas da ANA são provenientes da cobrança pelo uso da água e do orçamento nacional. A primeira e maior fonte de receita (91%) é proveniente da cobrança pelo uso da água ou de taxas setoriais, que consiste em duas subfontes de receita: cobranças arrecadadas dos operadores de usinas hidrelétricas e cobranças arrecadadas de outros usuários de água ativos em bacias hidrográficas de domínio da União.<sup>3</sup> A segunda fonte de receita é a dotação orçamentária discricionária recebida do governo federal (9%). Essas duas principais fontes de receita podem ser ocasionalmente complementadas por pequenas doações de entidades nacionais ou internacionais para projetos específicos e receitas provenientes de sanções (multas) após ações de fiscalização.

Algumas receitas são vinculadas pela legislação a determinados usos, por isso é importante distinguir as receitas com base na sua origem. Na prática, um fator complicador é que o governo federal está envolvido na alocação de ambas as fontes de receita – orçamento nacional e cobrança – para a ANA devido ao modelo do ciclo de cobrança. Por exemplo, as taxas arrecadadas na produção de energia hidrelétrica são repassadas à ANA pelo Ministério do Planejamento e Orçamento.

No caso da cobrança pelo uso da água nas bacias hidrográficas, a ANA emite os boletos para arrecadação, o Tesouro Nacional recebe os recursos e os contabiliza e devolve para a Agência nos montantes que foram auferidos. A utilização desses recursos está vinculada à implementação dos planos de recursos hídricos e projetos da bacia nas quais foram efetivamente arrecadados e a ANA repassa integralmente os valores mediante a celebração de contratos de gestão entre a Agência e uma entidade delegatária aprovada pelo Comitê de Bacia Hidrográfica. Nem o Tesouro Nacional e nem a ANA podem proceder contingenciamento desses recursos ou redirecioná-los para outras bacias hidrográficas ou prioridades. Em 2022, esses recursos representaram 36% da receita total da ANA (Tabela 3.10).

As cobranças arrecadadas dos produtores de energia hidrelétrica, que representaram 55% da receita total em 2022, estão destinadas a duas finalidades: a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos(PNRH); e o desenvolvimento e a manutenção da Rede Hidrometeorológica Nacional(RHN). A ANA recebe esses recursos do governo federal e pode destiná-los a projetos no âmbito do PNRH e da RHN, da forma que achar mais adequada, como parte da sua execução orçamentária anual. Na prática, essa vinculação vai ao encontro das atribuições de gestão de recursos hídricos da ANA de acordo com a legislação em vigor e ainda permite que a Agência invista em projetos estratégicos, desde que estejam relacionados ao mandato institucional no setor de gestão de recursos hídricos. Grande parte desses recursos é repassada a projetos executados para apoiar e fortalecer o SINGREH, desenvolver e manter sistemas de informação, e a terceiros envolvidos na manutenção e no funcionamento das estações meteorológicas que fazem parte da rede hidrometeorológica nacional.

Por fim, a dotação orçamentária nacional da ANA, que cobre os custos operacionais, incluindo os custos de pessoal, é totalmente discricionária. Após o recebimento da dotação orçamentária federal, que representou 9% da receita total em 2023 (Tabela 3.10), a diretoria da ANA pode aprovar a redistribuição desses recursos para as rubricas orçamentárias ou a retenção de recursos para fins de contingência. É importante ressaltar que o recurso para a implementação das novas atribuições da ANA de estabelecer normas de referência para o setor de saneamento básico, das quais a elaboração de normas de referência e o monitoramento de sua adoção são obrigatórios, deve sair da dotação orçamentária federal da ANA. A dotação da ANA aumentou 63% em 2022 para dar conta das novas atribuições, dois anos

após a criação da Lei do Saneamento de 2020. No entanto, o grande aumento proporcional mascara a escala relativamente pequena da dotação orçamentária para essas novas atribuições em relação aos projetos existentes na gestão de recursos hídricos e, após dois anos de latência fiscal, os fluxos de trabalho atrasados dentro da ANA estão competindo por recursos discricionários.

**Tabela 3.10. Receita anual e orçamento da ANA, 2020-23**

	2020		2021		2022		2023 (estimativas)	
	Valor (BRL)	% da receita total	Valor (BRL)	% da receita total	Valor (BRL)	% da receita total	Valor (BRL)	% da receita total
Cobrança pelo uso da água	298 400 938	94%	316 079 664	94%	340 243 252	91%	356 734 213	91%
...dos quais são provenientes de taxas arrecadadas dos operadores hidrelétricos	206 783 910	65%	175 909 796	52%	205 584 978	55%	214 174 213	55%
...dos quais são provenientes de outras cobranças pelo uso da água arrecadadas de outros usuários nas bacias hidrográficas	91 617 028	29%	140 169 868	42%	134 658 274	36%	142 560 000	36%
Sanções/multas	676 141	0%	460 677	0%	1 140 665	0%	402 898	0%
Dotação orçamentária nacional (de impostos)	18 466 347	6%	21 063 322	6%	34 364 092	9%	34 172 822	9%
<b>Receita total</b>	<b>317 543 426</b>	<b>100%</b>	<b>337 603 663</b>	<b>100%</b>	<b>375 748 009</b>	<b>100%</b>	<b>391 309 933</b>	<b>100%</b>
Orçamento operacional estimado (todas as fontes)	303 445 714		312 425 404		411 075 522		391 309 933	
Orçamento operacional real (todas as fontes)	303 445 714		317 543 426		<b>375 748 009</b>		<b>391 309 933</b>	
Orçamento operacional/taxas setoriais (%)	98%		99,5%		<b>91%</b>		<b>91%</b>	

Fonte: ANA (junho de 2023).

Desde a sua criação o arranjo orçamentário da ANA previu a sustentabilidade de suas operações em nível nacional a partir da arrecadação da cobrança do setor elétrico que corresponde a um valor de 0,75% do valor da energia gerada pelos produtores de energia hidrelétrica multiplicado por uma tarifa de referência (TAR) definida anualmente pela Agência Nacional de Energia Elétrica, e esses recursos são gerenciados de maneira discricionária pela Agência. Contudo, a interpretação do governo federal tem sido de que embora a geração e arrecadação das receitas sejam vinculadas a uma finalidade, a realização das despesas não têm caráter obrigatório. Isso tem trazido incertezas acerca da realidade orçamentária da Agência e demandado grande esforço junto ao centro de governo e o Congresso Nacional para esses recursos não sejam contingenciados. Seria necessária uma mudança na legislação primária para que a ANA tivesse a garantia da disponibilidade dessas receitas a longo prazo, com o objetivo de cumprir suas atribuições previstas em lei.

Além da incerteza quanto ao contingenciamento ou não dos recursos, considerando o ciclo orçamentário, pode haver um descompasso entre as receitas previstas (o orçamento proposto) e os valores arrecadados ou recebidos. Nos últimos anos, a arrecadação das receitas, tanto da cobrança pelos usos dos recursos hídricos quanto da cobrança do setor elétrico foram maiores do que havia dotação de orçamentária aprovada em lei. Apesar dos superávits, apenas os recursos arrecadados com a cobrança pelos usos da

água nas bacias não têm sido objeto de contingenciamento e têm sido repassados integralmente para as bacias, ao passo que tanto a cobrança do setor elétricos quanto os demais recursos oriundos do orçamento federal tem sido contingenciados. Em 2021, o orçamento operacional real excedeu a estimativa inicial e, em 2022, foi o contrário.<sup>6</sup>

A proporção do orçamento da ANA destinado às unidades organizacionais internas varia significativamente e o valor das dotações mudou ao longo do tempo (Tabela 3.11). As maiores dotações, excluindo os salários dos servidores, são recebidas pelas unidades organizacionais responsáveis pela rede hidrometeorológica nacional (SGH) e pela implementação dos pilares das atribuições da ANA no âmbito da PNRH (SAS e STI), o que vai ao encontro das regras de vinculação da execução orçamentária. Para 2023, o orçamento da SGH incorpora o custo de manutenção da RHN e a continuação do programa *QualiÁgua*. Embora a dotação para a SAS inclua algum recurso para projetos de capacitação relativos à adoção de normas de referência em abastecimento de água e saneamento e à promoção da regionalização relacionada, a elaboração principal das normas de referência é conduzida pela SSB, que deverá receber 4% dos recursos destinados em 2023 e enfrentará uma redução no orçamento absoluto em relação a 2022. Uma grande parte do orçamento da SSB já foi destinada para estudos preliminares sobre diretrizes para normas de referência, conduzidos mediante contrato com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Enquanto isso, de 2022 a 2023, estão previstos grandes aumentos nas dotações para a unidade de comunicação social (ASCOM), para atender às necessidades de terceirização, e unidade de fiscalização (SFI), para custear contratos de trabalho de campo relativos ao monitoramento do uso de recursos hídricos, inspeção de segurança de barragens e registro de usuários, além de ferramentas e treinamento relacionados. Após receber uma grande dotação em 2020, o orçamento disponível para a unidade de programas, projetos e planejamento (SPP) caiu e permaneceu relativamente baixo, o que se deve à diferença na demanda por recursos entre os períodos de contratação (alta demanda) e execução de contratos (baixa demanda).

**Tabela 3.11. Destinação interna do orçamento da ANA, por unidade organizacional**

Unidade organizacional/(R\$)	2020	2021	2022	2023 (estimativas)	Cota do orçamento de 2023
SAF – Finanças e Recursos Humanos	33 865 365	35 614 287	33 952 965	30 245 091	12%
ASCOM – Comunicação Social	2 896 525	5 720 000	2 900 000	5 578 706	2%
SGH – Gestão da Rede Hidrometeorológica	66 591 610	58 976 506	64 466 590	75 000 000	30%
SOE – Operações e Eventos Críticos	1 869 391	1 775 372	1 930 900	1 949 900	1%
SAS – Apoio ao SINGREH e às Agências Infranacionais de Saneamento	44 029 452	35 628 383	35 415 558	45 737 069	18%
SPP – Planos, Programas e Projetos (anteriormente SIP/SPP, com Gestão Integrada da Água)	11 575 761	3 709 310	3 516 311	3 500 000	1%
STI – Superintendência de Tecnologia da Informação	41 667 092	35 058 217	37 032 930	45 966 706	18%
SHE – Estudos Hídricos e Socioeconômicos	12 791 598	9 600 000	9 000 100	8 500 000	3%
SFI – Fiscalização	7 087 133	6 871 856	6 164 343	17 952 875	7%

Unidade organizacional/(R\$)	2020	2021	2022	2023 (estimativas)	Cota do orçamento de 2023
SRE – Regulação de Usos de Recursos Hídricos	3 453 547	3 780 633	1 754 486	3 335 874	1%
SRE/SRB – Regulação de Usos de Recursos Hídricos, Segurança de Barragens e Emergências	N/A	N/A	N/A	1 800 000	1%
SSB – Superintendência de Regulação de Saneamento Básico	98 924	941 010	13 792 692	9 183 712	4%
Total	225 926 398	197 675 574	209 926 875	248 749 933	
Reserva interna de contingência	-	615 130	31 162 860	-	

Observação: os valores acima não incluem as receitas provenientes de taxas arrecadadas dos detentores de direitos de uso de recursos hídricos, pois essas receitas são repassadas diretamente para os comitês de bacia hidrográfica. As unidades organizacionais não incluídas na tabela são aquelas cujo orçamento provém diretamente da SAF: ASGOV, ASPAR, ASINT, ASCOM, SGE, PFA, AUD, OUV, COR, GAB.  
Fonte: ANA.

### *Pesquisa e treinamento*

Uma parte do orçamento da ANA, que é destinada internamente à SAS, está vinculada à pesquisa e ao treinamento externo de gestores de recursos hídricos em todo o país. Também existem iniciativas de treinamento presencial e remoto, de curto ou médio prazo, todas gratuitas. Mais de 260 000 pessoas foram treinadas nessas iniciativas nos últimos 20 anos.

Parte do orçamento destinado ao apoio ao SINGREH é usado na iniciativa conjunta entre ANA e CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) para oferecer incentivos aos alunos que buscam estudos relacionados à gestão de recursos hídricos por meio de projetos de pesquisa e mestrados profissionais, como o Mestrado Profissional em Ciências Ambientais – ProfCiAmb e o Mestrado Profissional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos – ProfÁgua. A ANA também incentiva especializações em temas específicos, como segurança de barragens. Os servidores públicos efetivos da ANA têm acesso a todos os treinamentos oferecidos pela SAS.

Além dessa iniciativa de treinamento externo, a ANA direciona recursos para concluir pesquisas específicas, a fim de fornecer dados sobre bacias hidrográficas, por exemplo, relativos à contaminação ou aos impactos da COVID-19. O orçamento de pesquisa é destinado para a Superintendência de Estudos Hídricos e Socioeconômicos (SHE).

### *Financiamento de entidades externas*

Como a ANA e seus principais servidores estão fisicamente sediados em Brasília, a Agência optou por delegar certas tarefas a órgãos gestores ou a outros prestadores de serviços terceirizados. Um exemplo é o monitoramento da gestão da água em áreas de reconhecida escassez hídrica, como as bacias dos rios Piancó-Piranhas-Açu, São Marcos e Rio Grande.

Além disso, patrocina algumas organizações da sociedade civil, cujas funções vão ao encontro das responsabilidades da ANA de promover e divulgar a política nacional de recursos hídricos e as melhores práticas regulatórias. Algumas instituições com parcerias recorrentes são a Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRHidro), a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES), o Fórum Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas (FNCBH) e, mais recentemente, a Confederação Nacional das Indústrias (CNI).

## **Gestão de recursos financeiros**

### *Processo de planejamento e gestão do orçamento anual*

A ANA atua dentro de um ciclo orçamentário anual em que as receitas de todas as fontes são previstas para serem arrecadadas e executadas dentro do exercício financeiro. Na prática, a disponibilidade orçamentária da ANA e, portanto, a execução, dependem de vários fatores, como a disponibilidade de recursos hídricos para a geração de energia hidrelétrica e a consolidação fiscal do governo federal, o que significa que as transferências orçamentárias anuais raramente são distribuídas de maneira uniforme ao longo do ano.

Além de alcançar o equilíbrio do ponto de vista da receita e dos custos, o orçamento anual deve estar alinhado com os objetivos da ANA e não violar nenhum dos princípios e diretrizes definidos pela legislação. As leis relativas ao planejamento orçamentário da União e à governança das agências reguladoras no Brasil, bem como a lei de criação da ANA, a Política Nacional de Recursos Hídricos, atuam em conjunto na criação de um marco para disciplinar tanto a arrecadação de receitas quanto as despesas (Lei nº 13.971, 2019<sup>[11]</sup>) (Lei nº 14.535, 2023<sup>[12]</sup>) (Lei nº 13.848, 2019<sup>[4]</sup>).

A ANA possui um sistema interno de gestão orçamentária, o SISPLANA, que a SAF e a ASGOV usam para elaborar a proposta orçamentária anual (Projeto de Lei Orçamentária Anual, PLOA). Como parte da fase de proposta pré-orçamentária, as unidades organizacionais da ANA contribuem com suas estimativas de receitas e custos para suas áreas de trabalho, identificando projetos prioritários e enviando solicitações de disponibilidade orçamentária. A ANA também estima o valor das cobranças arrecadadas dos usuários de água, dos direitos de uso de recursos hídricos ou da produção de energia hidroelétrica<sup>7</sup> respectivamente, bem como outras receitas suplementares, que são fornecidas antecipadamente ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). Com base nessas estimativas, a ANA elabora um orçamento anual e analisa as despesas necessárias para custear contratos e projetos existentes e previstos.

O Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) cuida da proposta orçamentária da ANA, sem envolver outros ministérios. Após eventuais ajustes, a proposta orçamentária é apresentada ao Congresso e a ANA interage diretamente com o Congresso para garantir que os recursos sejam destinados conforme proposto e não restringidos, seja devido a plano de contingência, atrasos ou outras justificativas para a não execução. Até o momento, embora tenha havido tentativas de reduzir o orçamento operacional da ANA, os orçamentos foram aprovados conforme proposto. A ANA interage frequentemente com o MPO, através de reuniões de avaliação bimestrais, para primeiro elaborar o orçamento e depois acompanhar sua execução. A ANA pode enviar uma solicitação de expansão orçamentária durante o ano orçamentário para o MPO usando um sistema federal, o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

A Lei Orçamentária Anual (Lei nº 14.535, 2023<sup>[12]</sup>) permite “restos a pagar”, uma ferramenta orçamentária em que as despesas autorizadas em exercícios anteriores que não foram totalmente pagas podem ser pagas no exercício financeiro seguinte, mas somente se forem incluídas e aprovadas como parte do orçamento seguinte.

### *Gestão interna e transparência*

A diretoria da ANA, com o apoio da SAF e da ASGOV, aprova a proposta orçamentária final e a dotação de recursos federais entre as divisões internas. O sistema interno SISPLANA é utilizado para coordenar as operações de planejamento orçamentário e o feedback das unidades organizacionais. As unidades usam o SISPLANA para registrar as solicitações de recursos e programar a execução das despesas.

Para garantir o alinhamento entre as despesas da ANA, os objetivos estratégicos da organização e os objetivos das políticas, a Assessoria Especial de Governança da ANA (ASGOV) avalia todos os contratos, convênios e acordos e outras formas de execução orçamentária, de acordo com as resoluções e portarias



da ANA (ANA, 2023<sub>[13]</sub>). Atualmente, a ANA não segue nenhum padrão internacional de qualidade para a gestão orçamentária ou financeira e não é obrigada a fazê-lo pela legislação federal.

Para atender à meta de que suas atividades sejam transparentes, acessíveis e compreensíveis para o público, com relação ao seu processo orçamentário, a ANA publica regularmente em seu site informações relativas ao seu orçamento, receitas, contratos e acordos. Os dados das despesas da agência também são disponibilizados por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) do governo federal.

### Recursos humanos

Em 2023, a força de trabalho da ANA totaliza aproximadamente 559 pessoas, incluindo 373 servidores públicos, 285 dos quais (76%) são servidores públicos efetivos aprovados e nomeados após a realização de concursos públicos, e 186 colaboradores terceirizados. Do total da força de trabalho, cerca de 5% são gestores de alto escalão, 33% são servidores técnicos e 62% são servidores de apoio.

A força de trabalho total aumentou com o passar do tempo desde 2019. O número de servidores públicos em 2023 é 5% maior do que em 2019, enquanto o número de colaboradores terceirizados aumentou 11% no mesmo período. O número total de funcionários das agências reguladoras federais (considerando apenas os servidores públicos) é limitado por lei, mas o número atual de funcionários da ANA está bem abaixo desse limite.

**Tabela 3.12. Número de funcionários da ANA por categoria, 2019-2023**

Ano	Servidores públicos	Colaboradores terceirizados	Força de trabalho total
2023	373	186	559
2022	360	186	546
2021	352	182	534
2020	348	168	516
2019	343	168	511

Fonte: ANA (junho de 2023).

Observando a divisão dos servidores por departamento, os números de servidores públicos e colaboradores terceirizados são igualmente distribuídos entre as superintendências. Parece haver uma concentração maior de servidores públicos na função de tomada de decisão e nos gabinetes dos diretores, mas esses dois departamentos combinam várias unidades organizacionais, incluindo as unidades de suporte à decisão e de assessoramento (consulte Estrutura organizacional). Há uma alta concentração de colaboradores terceirizados também na função de tomada de decisão e nos gabinetes dos diretores, bem como na SAF.

**Tabela 3.13. Número de funcionários da ANA por departamento, 2023**

Departamento	Servidores públicos		Colaboradores terceirizados		Total
	Atividade meio	Atividade fim	Atividades meio	Atividade fim	
Função de tomada de decisão e Gabinetes dos Diretores	83		53		136
SAF	32		88		120
SAS		31		7	38
SPP		32		4	36
SOE		18		3	21
SGH		31		4	35

Departamento	Servidores públicos		Colaboradores terceirizados		Total
	Atividade meio	Atividade fim	Atividades meio	Atividade fim	
SHE		27		3	30
STI		19		5	24
SFI		29		5	34
SRE		30		6	36
SSB		32		4	36
SRB		9		4	13
Subtotais		373		186	559

Observação: nesta tabela, as atividades meio, ou atividades “não comerciais”, são realizadas pela função de tomada de decisão e pelos gabinetes dos diretores, incluindo a SAF. As atividades fim, aquelas relativas ao negócio e às funções regulatórias principais da ANA, são realizadas pelas superintendências (exceto a SAF).

Fonte: ANA (junho de 2023).

A maioria dos servidores públicos da ANA, 285 de 373 (ou 76%), são servidores públicos efetivos “de carreira” que passaram em concursos públicos para ingressar no serviço público no Brasil. Os servidores públicos que trabalham na ANA sem prestar concurso público são conhecidos como “comissionados” ou servidores públicos temporários ocupantes de cargos de confiança. Os servidores públicos efetivos só podem ser exonerados se violarem determinadas leis e exercem funções regulatórias específicas que não podem ser desempenhadas por outras classes de colaboradores da ANA. Os servidores públicos efetivos são aprovados em concurso público e seguem as regras e planos das carreiras nas quais ingressaram.. É possível que servidores públicos de outras carreiras de órgãos públicos que não a ANA, trabalhem na ANA por meio de cessão ou descentralização e sejam integrados administrativamente ao sistema da ANA, ainda que mantenham o vínculo funcional à sua carreira original. A única maneira de ingressar em uma das carreiras da ANA é ser aprovado nas provas de concurso público para a Agência. Atualmente, os servidores públicos da ANA se enquadram em quatro “carreiras”, que são diferenciadas com base no foco da função e no nível de escolaridade:

1. Técnicos administrativos têm, pelo menos, o ensino médio completo. Essa categoria de servidores públicos realiza atividades administrativas e logísticas de nível intermediário.
2. Analistas administrativos têm, no mínimo, formação universitária. Esse grupo exerce funções relativas a atividades administrativas e logísticas em um nível mais alto do que a categoria de técnico administrativo.
3. Especialistas em regulação de recursos hídricos e saneamento básico, a partir de uma perspectiva regulatória, política ou científica, têm formação de nível superior (nível universitário). Essa categoria tem atribuições voltadas para as atividades técnicas regulatórias e de pesquisa da ANA.
4. Especialistas em geoprocessamento também têm um nível mais alto de escolaridade e cumprem atribuições relativas às atividades técnicas e de pesquisa da ANA.

Os servidores públicos efetivos são divididos em classes (A, B e “especial”) e padrões (I-V), que indicam o vencimento básico e a gratificação de desempenho permitida definida em lei. Os gestores (incluindo superintendentes) e gestores de alto escalão (incluindo diretores) da ANA também são divididos em classes (CD, CGE, CA, CAS e CCT) e padrões (I-V), embora nem todas essas classes estejam representadas na ANA (Lei nº 13.326, 2016<sup>[14]</sup>).

Os servidores públicos que compõem a maior parte da força de trabalho da ANA tendem a ter um alto nível de escolaridade e experiência (Tabela 3.14). Por exemplo, para ocupar um cargo de classe B, o servidor público deve ter mais de 5 anos de experiência relevante e 360 horas de treinamento especializado ou 8 anos de experiência e 240 horas de treinamento. Para cargos de classe “especial”, que são ocupados pela maioria, o servidor público deve ter pelo menos 14 anos de experiência e ter

concluído um curso de especialização de pelo menos 360 horas, ter um mestrado e pelo menos 12 anos de experiência relevante ou ter um doutorado e ter pelo menos 10 anos de experiência relevante.

**Tabela 3.14. Distribuição dos servidores públicos de carreira da ANA por faixa salarial e carreira da ANA**

Faixa salarial	Técnico Administrativo	Analista Administrativo	Especialistas em Regulação de Recursos Hídricos e Saneamento Básico	Especialistas em Geoprocessamento	Total
A I-V	1	1	5	1	8
B I-V	30	16	29	2	77
S I-III	0	28	148	24	200
<b>Totais</b>	<b>31</b>	<b>45</b>	<b>182</b>	<b>27</b>	<b>285</b>

Fonte: ANA (junho de 2023).

**Tabela 3.15. Equilíbrio de gênero entre servidores**

Categoria	Masculino	Feminino	Total
Gestores de alto escalão	17	10	27
Colaboradores terceirizados	60	126	186
Servidores de apoio Servidores públicos	217	129	346
Todas as categorias	294	265	559

Observação: nesta tabela, os gestores de alto escalão incluem superintendentes, superintendentes adjuntos, assessores e diretores.

Fonte: ANA (junho de 2023).

As mulheres representam 47% da força de trabalho total, mas são maioria na categoria de servidores técnicos, enquanto os homens são maioria na categoria de servidores de apoio (Tabela 3.15). As mulheres são sub-representadas no alto escalão, ocupando 37% dos cargos.

São várias as funções profissionais e especializadas na ANA (Tabela 3.16), mas é evidente a ênfase na experiência científica e de engenharia, com apenas 18% da força de trabalho se especializando em funções de direito, economia, administração ou contabilidade.

**Tabela 3.16. Força de trabalho da ANA por área profissional/especializada**

Área profissional	Número de servidores	Percentual (%)
Engenharia civil	80	21,6
Ciências biológicas	34	9,2
Direito	23	6,2
Administração	20	5,4
Ciências econômicas	17	4,6
Geologia	14	3,8
Agricultura/agronomia	13	3,5
Engenharia agrônômica	11	3,0
Engenharia agrícola	9	2,4
Ciências contábeis	7	1,9
Engenharia química	7	1,9
Geografia	7	1,9
Engenharia ambiental	6	1,6

Área profissional	Número de servidores	Percentual (%)
Topografia	6	1,6
Outras áreas profissionais	62	31,5

Fonte: ANA (junho de 2023).

No futuro, considerando as novas atribuições da ANA relativas à elaboração de normas de referência em saneamento, a agência terá como alvo de seus esforços o recrutamento de pessoal com conhecimento técnico em regulação de serviços de saneamento básico. A ANA prevê que precisará desenvolver e expandir suas capacidades regulatórias e técnicas e exigirá profissões de apoio, por exemplo, economia, direito, contabilidade e engenharia. A ANA também prevê que a necessidade de profissionais qualificados de TI, engenheiros de dados, cientistas de dados e tecnólogos aumentará com o tempo.

A taxa de rotatividade de servidores públicos tem sido em média de 5% ao ano nos últimos 4 anos. Já entre os colaboradores terceirizados, a rotatividade é um pouco maior, com uma média de 5.5%. Considerando a rotatividade prevista e as aposentadorias confirmadas em 2023 e 2024, a ANA já tem planos de recrutar perfis com experiência em engenharia, agronomia, biologia e administração para manter as capacidades existentes.

### *Recrutamento de servidores*

Diferentes regras e processos se aplicam ao recrutamento de diferentes categorias de servidores na ANA: servidores públicos efetivos, servidores públicos temporários ou “comissionados”, colaboradores terceirizados, cargos gerenciais e a diretoria (consulte Seleção e exoneração da diretoria).

Para os servidores públicos efetivos, a aprovação de novos cargos e a programação de concursos públicos requerem autorização prévia do Ministério de Gestão e Inovação em Serviços Públicos. Dessa forma, assim como para outras agências reguladoras no Brasil, a ANA está sujeita a diretrizes e regras federais que podem limitar o número de servidores ou atrasar as atividades de recrutamento. Diversas solicitações da ANA para a realização de concursos para recrutar servidores públicos efetivos foram rejeitadas, mas, recentemente, o Ministério aprovou concurso para 40 vagas. No entanto, essa contratação não será suficiente para preencher todas as vagas disponíveis decorrentes de aposentadorias durante o período do congelamento das contratações.

O procedimento de seleção para servidores públicos efetivos inclui uma prova escrita que testa conhecimentos de português e inglês, conhecimentos de informática, regulação do setor e conhecimentos técnicos, além de habilidades de administração pública. As qualificações de pós-graduação e a experiência relevante também são avaliadas como parte do processo, mas os candidatos não estão sujeitos a nenhuma avaliação baseada em competências ou entrevistas presenciais. A ANA, por meio de uma comissão interna de contratação, define inicialmente os perfis desejados e requisitos básicos dos candidatos, como formação e qualificações técnicas, mas não está diretamente envolvida na avaliação dos candidatos, que é gerenciada centralmente pelo governo e por prestadores terceirizados. Para concluir o processo de seleção, os resultados da seleção são publicados, incluindo o nome e as pontuações dos candidatos selecionados.

Uma pessoa que passa em um concurso público e é nomeada tem a garantia de um cargo efetivo após um período probatório de 36 meses. Os servidores públicos podem ser cedidos para outros órgãos da administração pública e manter seu status de servidor efetivo.

O recrutamento de servidores “comissionados” ou “cargos de livre provimento” é menos formal. Os concursos públicos não se aplicam, embora a ANA ainda deva apresentar uma proposta descrevendo a necessidade desse tipo de vaga para aprovação ministerial, de acordo com a legislação (Lei nº 8.745, 1993<sup>[15]</sup>). Os servidores comissionados podem ser nomeados após um processo de seleção e entrevista, ou podem ser designados diretamente pela diretoria. Conforme observado, existem tarefas e funções que

não são permitidas aos servidores comissionados e que somente os servidores públicos efetivos de carreira podem realizar. Para ocupar um cargo comissionado, o candidato precisa ter bom caráter moral e reputação e ter um perfil profissional ou de formação relacionado ao cargo. A legislação define outros critérios de inelegibilidade, incluindo analfabetismo, condenação por determinados crimes e demissão do serviço público devido a processos administrativos ou judiciais (Lei Complementar nº 64, 1990<sup>[16]</sup>).

Os cargos de colaboradores terceirizados e de estagiários seguem apenas procedimentos internos de recrutamento, exceto nos casos de algumas nomeações de liderança (consulte as próximas seções). Normalmente, a ANA realiza um processo de licitação de acordo com as regras federais de contratação para selecionar uma empresa que possa prover diferentes tipos de perfil, por exemplo, equipe de secretariado. O vencedor da licitação, então, celebra um contrato para suprir a ANA com os respectivos colaboradores quando necessário durante o período contratado. Em última análise, os profissionais terceirizados são de responsabilidade da empresa contratada. A ANA também pode contratar consultores quando o quadro de servidores concursados não atender ao requisito profissional necessário.. Atualmente, a ANA conta com 16 estagiários e 186 colaboradores terceirizados, dos quais 141 são servidores de apoio, que atuam na área meio, e trabalham na função de tomada de decisão, nos gabinetes dos diretores ou na SAF. Os colaboradores terceirizados podem manter contratos de até cinco anos de duração.

Dentro da administração pública, a ANA pode solicitar recursos de pessoal de outras instituições e pode emprestar seus próprios servidores públicos a outras instituições. Quando isso acontece, o servidor público pode optar por permanecer vinculado administrativamente à sua instituição de origem ou ser integrado aos sistemas da ANA. Os servidores públicos permanecem em sua carreira original, de acordo com sua nomeação inicial, a menos que sejam aprovados nos concursos específicos para uma nova carreira. Portanto, a ANA não pode usar o processo de transferência para recrutar especialistas em geoprocessamento, por exemplo, para atender à necessidade de longo prazo da agência. Atualmente, existem 45 servidores públicos de outras instituições trabalhando na ANA, dos quais 17 são de responsabilidade administrativa da ANA. A ANA emprestou 16 servidores públicos e solicitou outros 35 servidores emprestados de outras instituições.

A categoria de cargos gerenciais, também conhecida como cargos de “livre provimento”, abrange superintendentes, assessores especiais, chefes de divisão e coordenadores-gerais. Em termos de classe e padrão, esses cargos na ANA correspondem às classes CGE III, CGE IV e CCTV, e são diferenciados das funções superiores CGE I, CGE II e CD ocupadas pela liderança de alto escalão (principalmente diretores). A legislação que cria a ANA prevê um limite efetivo para o número de gestores de alto escalão, especificando o número de cargos CD, CGE, CAS e CCT disponíveis (Lei nº 9.984, 2000<sup>[21]</sup>).

Os ocupantes de cargos gerenciais devem atender às normas estabelecidas em lei para os servidores comissionados. As nomeações para esses cargos, que são por tempo indeterminado, são decididas pela Diretoria Colegiada. Normalmente, as vagas para cargos gerenciais são publicizadas, embora haja às vezes um período em que os candidatos internos possam manifestar seu interesse. Além disso, a Diretoria Colegiada pode decidir, a qualquer momento, extinguir um cargo ou exonerar uma pessoa nomeada para a função. Não há um cronograma definido para a revisão de nomeações e de cargos na ANA. Em geral, os cargos são revisados como parte de uma transformação organizacional mais ampla, no momento em que todos os cargos e funções são revisados em relação ao mandato e aos objetivos da agência. Todas as decisões tomadas com relação à nomeação ou exoneração são comunicadas publicamente. É comum que servidores públicos das carreiras da ANA sejam nomeados para cargos gerenciais. Atualmente, 69 dos 111 cargos gerenciais da ANA são ocupados por servidores da ANA, 28 gestores foram nomeados de outras instituições e de outras carreiras do serviço público, e 13 gestores são servidores sem vínculo.

Todos os servidores públicos, comissionados e efetivos, estão sujeitos aos requisitos básicos do serviço público definidos em lei. Os servidores públicos devem 1) ter nacionalidade brasileira, 2) gozar de direitos políticos,<sup>8</sup> 3) ter quitado suas obrigações militares e eleitorais, 4) ter o nível de escolaridade exigido para

exercício do cargo, 5) ter idade mínima de dezoito anos, e 6) estar física e mentalmente aptos a desempenhar suas funções.

Todas as vagas, temporárias ou efetivas, são publicadas pela ANA, juntamente com detalhes relevantes, como salário, descrição do cargo, desenvolvimento de carreira e processo de recrutamento, embora isso não seja um requisito legal para cargos temporários. As vagas são divulgadas por meio do site da ANA e dos canais de comunicação do governo federal, incluindo o Diário Oficial da União (DOU) e o SouGov – um portal on-line de empregos do setor público.

Os gestores de alto escalão e os diretores da ANA enfrentam restrições pós-emprego. Essas restrições são detalhadas na legislação e envolvem, principalmente, um período de impedimento de seis meses, contado a partir da data da exoneração, visando evitar possíveis conflitos de interesse. Gestores de um determinado nível<sup>9</sup> devem enviar detalhes do seu novo cargo em uma petição à comissão de ética federal, que determinará o período de impedimento necessário, que é remunerado. Após o período de impedimento, os diretores e gestores de alto escalão podem ocupar cargos nos setores regulados (Lei nº 9.986, 2000<sup>[17]</sup>) (Lei nº 12.813, 2013<sup>[18]</sup>).

### *Remuneração e benefícios*

A ANA é obrigada a seguir a política de remuneração do governo com relação aos seus servidores, e o regime de remuneração dos servidores públicos que trabalham em agências reguladoras federais é definido na legislação (Lei nº 10.871, 2004<sup>[19]</sup>) (Lei nº 13.326, 2016<sup>[20]</sup>). Até o momento, a ANA afirma que as faixas salariais fixadas não foram obstáculo para a contratação de pessoal adequado e qualificado. Com a lei de 2016, os servidores públicos da ANA receberam um aumento efetivo nos salários. Antes de 2016, havia grande diferença entre os salários das agências reguladoras federais e de outros órgãos governamentais, o que acabou sendo resolvido, e os salários na ANA agora são vistos como competitivos. Em relação ao setor regulado, os salários da ANA tendem a ser mais altos para a mesma função e nível de qualificação, exceto para cargos gerenciais de alto escalão, em que o setor privado oferece remuneração mais alta.

A remuneração tende a não ser um motivo de rotatividade entre os servidores. O motivo mais comum para deixar a organização é a aposentadoria, com 90% dos servidores trabalhando por dez anos ou mais.

Os servidores públicos recebem benefícios adicionais além do salário, incluindo segurança no emprego, licença remunerada, férias remuneradas, previdência social, auxílio-transporte, auxílio-creche e assistência à saúde. O principal benefício que distingue uma carreira no serviço público do setor privado é a segurança no emprego. O pacote de benefícios é definido pela legislação e pode ser atualizado periodicamente, mas é similar em todos os órgãos públicos federais (Lei nº 8.112, 1990<sup>[21]</sup>). O acesso aos benefícios não depende da categoria do servidor público, apenas os salários e as responsabilidades mudam em relação à classe, ao padrão ou ao status (comissionado ou efetivo). Além disso, a ANA adotou um programa de gestão e desempenho que permite o trabalho flexível (presencial, híbrido ou remoto) entre os participantes, que podem optar por ele com base em sua preferência.

A remuneração do colaborador terceirizado não é fixada pela legislação, mas, como parte do processo de licitação e de acordo com as regras federais de contratação, a SAF realiza uma pesquisa de mercado para comparar o custo das funções que estão sendo contratadas e garantir que os contratos reflitam a relação custo-benefício.

### *Treinamento*

Os servidores públicos da ANA, seja em uma função técnica ou de apoio, têm a oportunidade de concluir cursos de treinamento de curta ou longa duração e se candidatar para receber apoio financeiro da agência. Treinamento de curta duração significa qualquer curso de até três meses. Os servidores selecionados para esses cursos continuam recebendo seus salários. Durante o exercício de 2023, 13

servidores públicos da ANA participaram de cursos de curta duração com esse arranjo. Essa oportunidade não está aberta a toda a equipe da ANA, apenas a servidores públicos efetivos. Os servidores públicos efetivos podem utilizar esse benefício uma vez a cada cinco anos (ou seja, três meses de treinamento remunerado a cada cinco anos).

Treinamento de longa duração se refere a qualificações acadêmicas mais substanciais, como programas de pós-graduação em nível de mestrado e doutorado profissional para os quais a ANA autoriza os servidores públicos a realizarem com ou sem afastamento (ou seja, em período integral ou parcial). A ANA abre um concurso interno entre os seus servidores públicos efetivos interessados em levar a cabo estudos de pós-graduação, com direito a recebimento de licença totalmente remunerada. No momento, seis servidores estão concluindo estudos de doutorado com salário integral da ANA. O concurso de 2023 para esse tipo de apoio acadêmico foi recentemente aprovado pela diretoria e abrangerá quatro cursos de pós-graduação, dois doutorados profissionais e dois doutorados acadêmicos. Em relação ao apoio a estudos em período parcial, a ANA pode patrocinar mensalidades de até BRL 20 000 (cerca de USD 4 000) para treinamento especializado ou MBA e BRL 30 000 (cerca de USD 6 100) para programas de mestrado profissional. Em 2022, dois servidores públicos concluíram estudos em período parcial com esse tipo com apoio.

De modo mais geral, os servidores públicos da ANA fazem parte de um Plano de Desenvolvimento Pessoal (PDP), que cria treinamentos obrigatórios e voluntários de curta duração para a equipe. O PDP de 2023 foi recentemente aprovado pela diretoria. Um componente central do PDP é o investimento no treinamento de idiomas, com 44 servidores públicos fazendo cursos de inglês e 27 fazendo cursos de espanhol. A SAS, como parte do seu papel no apoio à capacitação nos setores de gestão de recursos hídricos e saneamento básico, desenvolveu programas curtos e treinamentos baseados em plataformas, que podem ser facilmente acessados pela equipe da ANA.

### *Avaliação de desempenho*

A legislação federal fornece um marco para a avaliação e promoção dos servidores públicos da ANA (Decreto nº 6 530, 2008<sup>[221]</sup>), mas as ferramentas e os mecanismos pelos quais os servidores da ANA são avaliados são concebidos internamente, principalmente pela SAF, sujeitos à aprovação da diretoria. Esse marco se aplica apenas a servidores públicos efetivos.

De acordo com a legislação, os servidores públicos da ANA devem ser avaliados em seu desempenho com relação aos seguintes critérios mínimos: produtividade no trabalho, com base em padrões previamente estabelecidos de qualidade e economicidade; capacidade de iniciativa; cumprimento das normas de procedimento e de conduta no desempenho das atribuições do cargo; assiduidade; pontualidade; e disciplina (Decreto nº 6 530, 2008<sup>[221]</sup>).

O sistema interno da ANA para avaliar o desempenho dos servidores públicos envolve o uso de ferramentas digitais e reuniões presenciais entre os membros da equipe e seus respectivos superiores imediatos. As ferramentas digitais utilizadas também servem para monitorar a progressão e a promoção, além de armazenar informações relativas a treinamento, capacitação e desenvolvimento de carreira, a serem analisadas por cada servidor e supervisor.

Como parte dos processos de avaliação de um membro da equipe, o feedback é dado pelos supervisores e gestores da equipe, mas não é solicitado a outros colegas fora da linha hierárquica, clientes ou parceiros externos. Os servidores não são convidados a comentar sistematicamente sobre o desempenho de seus supervisores e gestores. Os servidores também não avaliaram formalmente os sistemas e processos internos de avaliação de desempenho, em termos de sua implementação ou em que medida eles se afastam dos requisitos legais mínimos.

Para conseguir uma promoção para um novo cargo, classe e padrão, o servidor público deve demonstrar bom desempenho em relação a cada um dos critérios acima relacionados e ter concluído os treinamentos necessários. Por fim, a promoção é permitida: anualmente; quando for comprovada a competência e as qualificações profissionais adequadas; e quando houver uma vaga disponível (Decreto nº 6 530, 2008<sup>[22]</sup>).

## Processo

Esta seção do capítulo descreve os processos que a ANA implementou, devido a requisitos legais, ou voluntariamente, para gerenciar e cumprir os papéis e objetivos da agência e melhorar o desempenho. Um dos principais focos da seção são os processos de tomada de decisão e de governança interna da ANA, incluindo o apoio a processos regulatórios relativos à gestão de riscos, qualidade regulatória, inspeções e fiscalização, e gestão de reclamações e recursos. Por fim, são descritos os processos da ANA para viabilizar o envolvimento das partes interessadas, aumentar a transparência e manter a responsabilidade.

### **Estrutura de tomada de decisão e governança**

Na ANA, a tomada de decisão está concentrada na Diretoria, mas os comitês internos e as unidades organizacionais desempenham papel importante no desenvolvimento e na avaliação de propostas regulatórias ou administrativas antes da deliberação. Existem procedimentos de gestão de riscos e controle de qualidade para apoiar a tomada de decisão da diretoria.

#### *A diretoria*

A Diretoria Colegiada da ANA (“a diretoria”) é composta por cinco membros: quatro diretores e um diretor-presidente (Tabela 3.17). Sua composição, termos de nomeação, competências e medidas para mitigar o conflito de interesses estão definidos na legislação (Lei nº 9.986, 2000<sup>[17]</sup>) (Lei nº 13.848, 2019<sup>[4]</sup>). Os membros da diretoria devem ser nomeados para mandatos não coincidentes de cinco anos, com um mandato de diretor sendo renovado a cada exercício, embora isso não tenha acontecido nos últimos anos. É proibida a renovação imediata do mandato de um diretor após a conclusão de um mandato de cinco anos.

A diretoria é responsável por examinar, discutir, decidir e aprovar matérias que se enquadram no mandato da ANA, as quais estão relacionadas na íntegra no Regimento Interno da organização (ANA, 2022<sup>[10]</sup>) e decorrem da legislação de criação da ANA (Lei nº 9.984, 2000<sup>[2]</sup>). Suas principais funções são: definir a direção estratégica e elaborar políticas; monitorar o desempenho organizacional; garantir o cumprimento da lei e das normas e políticas internas da organização; administrar contratos, julgar recursos; e representar a organização nacional e internacionalmente.

**Tabela 3.17. Diretoria Colegiada da ANA**

	Cargo	Início do mandato	Fim do mandato	Portfólio
Veronica Sánchez da Cruz Rios	Diretora-Presidente	13 de abril de 2022	15 de janeiro de 2026	SAF
Mauricio Abijaodi Lopes de Vasconcellos	Diretor	13 de abril de 2022	15 de janeiro de 2024	SAS; SPP
Filipe de Mello Sampaio Cunha	Diretor	13 de abril de 2022	15 de janeiro de 2025	SFI; SOE; SRE
Ana Carolina Argolo Nascimento de Castro	Diretora	13 de abril de 2022	5 de julho de 2026	STI; SGH; SHE
Nazareno Marques de Araújo	Diretor Interino (substituindo)	(16 de outubro de 2023)	(12 de abril de 2024)	SSB; SRB



	Cargo	Início do mandato	Fim do mandato	Portfólio
	Vitor Eduardo De Almeida Saback)			

Observação: atualizado até outubro de 2023. Os diretores interinos recebem um mandato de 180 dias, após o qual um novo diretor interino é nomeado. Um novo diretor pode ser designado pelo Presidente da República e nomeado para substituir o diretor interino a qualquer momento. Fonte: Resolução ANA nº 151/2022 (ANA, 2023<sup>[23]</sup>).

### Seleção e exoneração da diretoria

Os diretores das agências reguladoras no Brasil são designados pelo Presidente da República e sua nomeação é analisada e aprovada no Senado Federal por meio de audiência pública.

Há uma série de requisitos e proibições a serem considerados ao nomear um diretor ou diretor-presidente de acordo com a legislação (Lei nº 13.848, 2019<sup>[4]</sup>). Os diretores devem ser brasileiros e ter reputação ilibada, diploma universitário e boa reputação em sua área de especialidade e sua formação acadêmica deve ser compatível com o cargo. O art. 5 da Lei 9.986/2000 especifica um nível mínimo de experiência profissional para os nomeados, que pode ser de 10 anos de experiência no campo de atividade da agência reguladora, 4 anos ocupando um cargo de direção ou de chefia superior em uma empresa no campo de atividade da agência reguladora, ou nível equivalente no setor público ou acadêmico, ou 10 anos de experiência como profissional liberal no campo de atividade da agência reguladora (Lei nº 9.986, 2000<sup>[17]</sup>).

Além disso, eles não podem ser Ministro de Estado, Secretário Estadual, Secretário Municipal, dirigente estatutário de partido político e titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação. Os diretores também não podem exercer um cargo em organização sindical ou representar interesses patronais ou trabalhistas ligados às atividades reguladas, ter qualquer participação em empresa ou entidade que atue no setor sujeito à regulação, ou ter trabalhado nos últimos 36 meses para um partido político ou campanha eleitoral (Lei nº 13.848, 2019<sup>[4]</sup>). O Regimento Interno da ANA (ANA, 2022<sup>[10]</sup>), que visa transpor esses requisitos legais para os diretores e esclarecer como eles se aplicam no contexto das atividades cotidianas da ANA, também especifica um conjunto de “atribuições comuns” para os diretores da ANA e para o diretor-presidente, que poderia, se considerado aplicável, ser usado pelo Presidente da República ou pelo Senado durante o processo de designação e confirmação.

Durante seu mandato, os membros da diretoria estão vinculados a restrições adicionais de emprego, que, se violados podem ensejar demissão (Lei nº 12.813, 2013<sup>[18]</sup>). Eles não podem exercer nenhuma outra atividade profissional além do magistério. Além disso, os membros da diretoria:

- Não podem atuar como controlador, diretor, administrador, gerente, membro de conselho de administração ou conselho fiscal, preposto ou mandatário, em qualquer empresa ou sociedade;
- Não podem exercer qualquer atividade sindical ou político-partidária, participar de qualquer empresa, emitir parecer sobre matéria de sua especialização ou atuar como consultor, ou estar em qualquer outra situação de conflito de interesses, conforme definido em lei (Lei nº 9.986, 2000<sup>[17]</sup>);
- Não podem receber honorários, percentagens ou custas.

Os diretores não podem estar em situação de conflito de interesses durante seu mandato, definido por lei como:

- Divulgar ou fazer uso de informação privilegiada, em proveito próprio ou de terceiro, obtida em razão das atividades exercidas no setor público;
- Exercer atividade que implique a prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão do órgão regulador;

- Exercer, direta ou indiretamente, atividade incompatível com as atribuições do cargo ou emprego, inclusive em áreas ou matérias correlatas;
- Atuar, ainda que informalmente, como procurador, consultor, assessor ou intermediário de interesses privados nos órgãos ou entidades da administração pública;
- Praticar ato em benefício de interesse de pessoa jurídica de que participe o agente público, seu cônjuge, companheiro ou parentes, consanguíneos ou afins, até o terceiro grau, e que possa ser por ele beneficiada;
- Receber presente de quem tenha interesse em decisão do agente público ou órgão regulador fora dos limites e condições estabelecidos em lei;
- Prestar serviços, ainda que eventuais, a empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pelo órgão regulador.

Os diretores perdem seu mandato em caso de renúncia, em caso de condenação judicial transitada em julgado ou condenação em processo administrativo disciplinar e por incorrer em situações de conflitos de interesse e atividades proibidas mencionadas acima.

### **Tomada de decisão pela diretoria**

As reuniões da diretoria são realizadas uma vez por semana em duas modalidades: uma de caráter deliberativo e uma de caráter administrativo. As reuniões administrativas abordam questões de gestão interna, como decisões de contratação e gestão de recursos humanos, e podem ocorrer de modo presencial ou eletrônico. As reuniões deliberativas concentram-se na tomada de decisão regulatória, por exemplo, decisões sobre outorgas de direitos de uso de recursos hídricos e revisão de normas de referência, ou ações que possam ter um componente externo ou público, que tenham um possível impacto nos setores regulados de gestão de recursos hídricos e saneamento básico, no SINGREH ou nos interesses de “agentes econômicos”.

As reuniões deliberativas são transmitidas ao vivo, gravadas e publicadas, e a pauta é disponibilizada com pelo menos três dias de antecedência por meio do site da ANA. As gravações da sessão são publicadas nos canais de rede social da ANA em até cinco dias úteis e as atas da reunião são publicadas em até 15 dias úteis no site da ANA. Sujeitos às regras de confidencialidade e classificação, os documentos discutidos na diretoria, como respostas a consultas e avaliações de impacto, também são disponibilizados ao público.

As decisões devem ser tomadas pela maioria absoluta dos votos de seus membros. As reuniões da diretoria devem ser realizadas com a presença de pelo menos três diretores, incluindo o diretor-presidente, e a participação do procurador-geral. O próprio processo de tomada de decisão regulatória é objeto de lei no Brasil, com legislação voltada para as agências reguladoras (Lei nº 13.848, 2019<sup>[4]</sup>), decisões gerais do poder público com impactos econômicos (Lei 13.874, 2019<sup>[24]</sup>) e o uso da análise de impacto regulatório (Decreto nº 10.411, 2020<sup>[25]</sup>). A ANA elaborou mais de 14 portarias e resoluções relativas ao funcionamento das reuniões deliberativas, procedimentos de aprovação e outros procedimentos e processos internos com relação à tomada de decisão da agência.

Os diretores são designados a supervisionar pastas de duas a três superintendências técnicas, que são alternadas a cada ano, exceto no caso da SAF, que permanece supervisionada pelo diretor-presidente (Tabela 3.17). No entanto, os diretores permanecem, até certo ponto, independentes das superintendências e não relatam propostas feitas por suas respectivas pastas de supervisão. Há um sorteio para determinar qual diretor levará uma matéria ou relatório para a apreciação da diretoria colegiada.

## Controle de qualidade

A Secretaria-Geral (SGE), juntamente com os gabinetes dos diretores e do diretor-presidente, que consistem em três assessores por diretor, dois dos quais são servidores públicos de carreira, acompanham a diretoria e a mantêm informada sobre as futuras questões a serem deliberadas à medida que forem surgindo. As decisões são subsidiadas por várias fontes de dados disponíveis, por exemplo, o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNIRH) ou o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens (SNISB).<sup>10</sup> É papel do SGE garantir a qualidade do processo de tomada de decisão regulatória da diretoria e, com o apoio do procurador-geral, a correição processual e a legalidade das deliberações da diretoria.

A diretoria pode solicitar que as superintendências revisem as propostas nos casos em que não estiver satisfeita com a qualidade, por exemplo, em relação à avaliação do impacto regulatório, ou exigir mais informações e mais análises.

### *Comitês internos e cooperação entre unidades organizacionais*

A legislação recente exigiu que a ANA criasse um comitê interno de governança, além de outras comissões ou comitês (Decreto nº 9.203, 2017<sup>[26]</sup>). Atualmente, o Comitê de Governança é composto pelos membros da diretoria, com o apoio da ASGOV como secretaria-executiva. O Comitê de Governança não é um fórum deliberativo, mas permite uma discussão aberta sobre questões de governança levantadas pelas equipes internas. As questões podem estar relacionadas aos riscos associados ao PEI, PGA e PGR, aos resultados da auditoria interna e a outras propostas de melhoria dos processos, instrumentos, sistemas e projetos da ANA. Também exigido por lei, foi criado em 2023 um comitê de segurança de tecnologia da informação e comunicações (CSIC), composto por membros da equipe de Gestão de Segurança da Informação e Comunicação (GSIC) da STI e membros da SGE, ASGOV, PFA e SAF. O CSIC presta assessoria sobre a implementação de ações de segurança de tecnologia da informação e comunicações, cria grupos de trabalho e propõe mudanças nas políticas e normas internas relativas à segurança de tecnologia da informação e comunicações.

A ANA está propondo (por meio do Comitê de Governança) criar outros subcomitês sobre governança de dados (a serem combinados com a comissão de segurança da informação), governança digital e qualidade regulatória. A criação de subcomitês foi motivada pelo entendimento de que uma nova estrutura de governança poderia proporcionar um fórum para a discussão de questões transversais e mitigar problemas semelhantes, que seriam resolvidos de maneiras diferentes em silos espalhados pela organização.

Algumas competências e funções são compartilhadas por todas as unidades organizacionais, alinhadas com a estratégia e o mandato organizacional geral. Essas competências comuns estão relacionadas e formalizadas no Regimento Interno da ANA (ANA, 2022<sup>[10]</sup>). O Regimento Interno incentiva o alinhamento e a coordenação organizacional, e guia como as unidades organizacionais devem: apoiar as ações de fiscalização; participar da elaboração e do monitoramento dos planejamentos plurianuais e anuais da ANA; estabelecer metas compatíveis com o PEI e o PGA, bem como efetuar seu acompanhamento; coordenar as atividades de recursos humanos e o uso de recursos técnicos e materiais; manifestar-se acerca da análise de impacto regulatório; adotar práticas de gestão de risco, controle interno e promoção integridade; propor os temas que comporão a Agenda Regulatória; e apoiar os processos de participação que subsidiam a tomada de decisão da diretoria (ANA, 2022<sup>[10]</sup>). Além disso, o Regimento Interno esclarece a interação que deve ocorrer entre as unidades para determinados processos internos e externos. Essas interações, quando houver, estão resumidos na Tabela 3.8 e na Tabela 3.9 sob as principais funções da unidade.

### *Gestão de riscos organizacionais*

A ANA possui uma política de gestão de riscos organizacionais que promove a identificação, análise e avaliação de riscos e a adoção de medidas de controle de riscos (ANA, 2019<sup>[27]</sup>). A metodologia, que é definida por decreto (ANA, 2019<sup>[28]</sup>), é um processo de três níveis e três etapas, exigindo que cada unidade organizacional, como primeiro nível, classifique e avalie os riscos, elabore um plano de gestão de riscos e monitore. O segundo nível de coordenação e monitoramento cabe à ASGOV e o terceiro nível é de competência da AUD (Auditoria Interna), que avalia os controles implementados pelas unidades organizacionais. A auditoria interna realiza seu trabalho com base na avaliação de riscos, considerando as avaliações no seu planejamento anual e ao determinar o escopo da sua auditoria. A ANA criou um plano de gestão de riscos para orientar a implementação e uma solução interna de TI, o aplicativo SIGEST, para permitir que as unidades realizem o acompanhamento e o monitoramento com mais facilidade.

No nível das superintendências, os processos de gestão de riscos se encontram mais bem desenvolvidos na SOE e na SGH, onde a avaliação de riscos é tradicionalmente um objeto de especialização. Além disso, a avaliação de risco foi incorporada às análises de impacto regulatório *ex ante* nas novas normas de referência em saneamento básico, mas, ainda assim, a implementação da avaliação de risco é inconsistente entre as superintendências.

### **Ferramentas de gestão regulatória**

A ANA conta com várias unidades de apoio à tomada de decisão e à gestão, que trabalham para garantir a qualidade da tomada de decisão em toda a organização, principalmente da diretoria. Uma unidade importante nesse sentido é a Assessoria Especial de Qualidade Regulatória (ASREG), que apoia a elaboração das Análises de Impacto Regulatório (AIR) por meio da realização de oficinas, além de ter criado o Programa de Qualidade Regulatória que contempla as diretrizes e procedimentos para a melhoria da qualidade regulatória no ciclo regulatório, incluindo o planejamento, elaboração, implementação, monitoramento, avaliação e revisão dos atos normativos regulatórios. Essa unidade também propõe estratégias para fortalecer as práticas regulatórias, propõe diretrizes para análise de impacto regulatório e para a simplificação administrativa, e assessora a diretoria e as superintendências sobre as metodologias adequadas a serem empregadas para abordar de diferentes problemas regulatórios.

O Gabinete do Diretor-Presidente e os Gabinetes dos Diretores também desempenham um papel importante no controle de qualidade e na garantia de que os processos internos formais sejam seguidos, enquanto a função de auditoria interna (AUD) avalia a adequação dos processos de governança, gestão de riscos e controle interno.

Os procedimentos internos se baseiam na legislação federal sobre política, análise e avaliação regulatória, que está passando por um período de revisão e aprimoramento no Brasil. Mais recentemente, foram promulgados decretos que apoiam a cooperação regulatória internacional (Decreto nº 11.092, 2022<sup>[29]</sup>) e maior supervisão regulatória de agências independentes pelo Poder Executivo (Decreto nº 11.243, 2022<sup>[30]</sup>). O último decreto amplia o papel da Secretaria de Competitividade e Política Regulatória para coordenar o sistema regulatório do Brasil, promovendo a colaboração no interesse da simplificação, reduzindo os encargos, aumentando a competitividade e estabelecendo abordagens e expectativas comuns para o envolvimento das partes interessadas e as análises *ex ante* e *ex post*.

As principais instituições que atuam para organizar e implementar a política regulatória do Brasil incluem a Secretaria de Competitividade e Política Regulatória (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior), a Casa Civil, a Secretaria de Governo Digital, o Conselho Interministerial de Governança (CIG), o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), de caráter consultivo e educacional, e a Controladoria Geral da União (CGU). Além da CGU, que atua como unidade de controle interno do governo, o Tribunal de

Contas da União (TCU) fornece controle externo, examinando e fazendo recomendações sobre a qualidade e a efetividade regulatória.

### *Análise e avaliação da regulação*

A legislação exige que a ANA realize análises *ex ante* e avaliações *ex post* quando determinados critérios forem atendidos. Contudo, a aplicação de análises *ex ante* é mais sistemática e apoiada por procedimentos internos mais consolidados e sofisticados.

#### **Análise ex ante**

A ANA aplica sistematicamente a AIR *ex ante*, de acordo com a respectiva legislação federal, que exige esse passo como parte da elaboração de qualquer ato normativo que possa impactar o interesse geral dos agentes regulados e dos usuários dos serviços prestados. A lei permite que determinados atos normativos, principalmente aqueles de natureza administrativa e elucidativa sem alteração de mérito, prossigam sem AIR prévia. Além disso, a necessidade de análise pode ser dispensada pela agência em caso de urgência, quando alternativas regulatórias não forem permitidas (por outros motivos legais ou técnicos) ou quando a regulação tiver como objetivo manter padrões internacionais, entre outros motivos (Decreto nº 10.411, 2020<sup>[25]</sup>).

Juntamente com a orientação publicada pela Casa Civil,<sup>11</sup> a legislação define requisitos em relação ao conteúdo do relatório da AIR, às metodologias a serem usadas e à comunicação da análise. Seguindo essa orientação, a ANA avalia a proposta de não-regular ou regular e quais são as possíveis alternativas regulatórias. No momento em que este artigo foi escrito, a Diretoria da ANA ainda não havia selecionado nenhuma alternativa não-regulatória para seus atos.

As análises são inicialmente elaboradas pela(s) superintendência(s) pertinente(s) antes de serem apreciadas pela diretoria. Para os atos regulatórios incluídos na Agenda Regulatória da ANA, a AIR faz parte do processo de tomada de decisão desde o momento em que a diretoria confirma o item da agenda regulatória até o ponto final da decisão. O processo de decisão regulatória é ilustrado na Figura 3.3, que mostra uma análise de conformidade, oportunidade e conveniência antes de a diretoria apreciar o ato e a análise de impacto que o acompanha. Há espaço para revisar e ajustar a análise ou o ato, após um processo obrigatório de consulta às partes interessadas e antes da deliberação final da diretoria. De qualquer forma, as análises são necessárias para atos regulatórios substanciais e devem ser apreciadas pela diretoria antes que se tome uma decisão final.

**Figura 3.3. AIR e o processo da ANA para decisões regulatórias**



As análises *ex ante* da ANA tendem a considerar os custos e benefícios de forma qualitativa, enquanto as técnicas quantitativas formais são menos usadas e estão sendo aperfeiçoadas. A ANA assinou um acordo de cooperação com o USACE<sup>12</sup> para fornecer treinamento aos seus servidores sobre a aplicação da análise de custo-benefício.

No entanto, há exemplos em que as equipes técnicas da ANA empregaram análises multicritério nas AIRs com estimativas dos custos da carga administrativa como um dos critérios avaliados. Uma vez que a análise tenha sido considerada necessária e deva ser realizada, o modelo metodológico da AIR não está sujeito a requisitos de proporcionalidade ou adaptado ao nível de possível impacto regulatório que está sendo avaliado. Além disso, a Agência ainda não faz distinção metodológica entre a análise de custos e de benefícios, principalmente devido à prevalência da análise qualitativa.

Um avanço recente na ANA foi a criação da Assessoria Especial de Qualidade Regulatória (ASREG) e da Superintendência de Estudos Hídricos e Socioeconômicos (SHE), que, desde o final de 2022, tem a responsabilidade e foco claros dentro da agência para a promoção da melhoria da qualidade regulatória e a realização de estudos hidrológicos e socioeconômicos, respectivamente.<sup>13</sup> A ASREG realiza oficinas sobre AIR com as superintendências ou presta assessoria, mediante solicitação. As oficinas abordam todas as etapas da AIR, desde a definição do problema até a elaboração da estratégia de implementação e monitoramento da alternativa selecionada. As oficinas seguem uma abordagem de “aprender na prática”, combinando palestras expositivas com exemplos de estudos de caso. O relatório de AIR é elaborado com base nos resultados obtidos nessas oficinas.

A ASREG também apoia a elaboração da AIR e da Avaliação dos Resultados Regulatórios (ARR), criando e comunicando diretrizes, metodologias e ferramentas para sua realização. As recomendações feitas pela ASREG às equipes técnicas antes e durante a elaboração das análises não são vinculantes, mas a adoção dos princípios de melhores práticas, a padronização e a melhoria da qualidade foram incorporados ao Regimento Interno da ANA e em Portarias e Resoluções. Além disso, o plano estratégico da ANA prevê e apoia a elaboração de guias e marcos relativos à qualidade regulatória para o alcance dos objetivos da Agência. A ASREG capacita servidores da ANA em metodologias e modelagem e participa ativamente do processo de elaboração de AIRs nas etapas de delimitação do problema regulatório, metodologias de comparação de alternativas e apresentação à diretoria, mas o faz somente quando solicitado pelas equipes técnicas responsáveis.

Uma vez concluída a análise regulatória, a ASREG realiza sua análise da qualidade da AIR, a Procuradoria Federal junto à ANA analisa a conformidade legal da minuta de ato regulatório, e ambos os documentos são enviados à diretoria, que os usa como subsídios à tomada de decisão.

### **Avaliação *ex post* e revisões do estoque regulatório**

A *avaliação ex post* das resoluções, denominada Avaliação dos Resultados Regulatórios (ARR) pode ser exigida pela legislação em determinadas circunstâncias ou pode ser realizada a critério da agência reguladora. Em alguns casos, os requisitos para a *avaliação ex post* podem ser definidos em resoluções específicas, por exemplo, a Resolução nº 70/2021 da ANA que exigiu avaliação quinquenal das resoluções que envolvem as operações no Sistema Hídrico do Rio Tocantins (ANA, 2021<sub>[31]</sub>).

No Brasil, o uso e a aplicação da *avaliação ex post* ainda está sendo aperfeiçoada. No entanto, uma legislação recente exige que os órgãos reguladores federais criem e publiquem um cronograma de revisões e realizem ARR no prazo de três anos nos casos em que a análise *ex ante* foi dispensada por motivos de urgência.

A lei define a *avaliação ex post* como “a verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo, considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação”. Embora a legislação se concentre na avaliação do resultado, não existem restrições para que as agências realizem outros tipos de avaliação, por exemplo, análise de custo-benefício *ex post*. A legislação não chega a definir os critérios quantitativos ou qualitativos a serem incluídos na avaliação, mas alguns documentos norteadores foram criados pelo governo para que as agências reguladoras possam consultá-los<sup>14</sup> (Decreto nº 10.411, 2020<sub>[25]</sub>).

Para a ANA, a primeira Avaliação de Resultado Regulatório após o novo requisito legal foi concluída e publicada em 2022, que abrangeu os atos normativos (resoluções) da ANA relativos ao QualiÁgua – o programa da ANA para estimular a divulgação de dados de qualidade da água. A avaliação do QualiÁgua assumiu a forma de uma avaliação de implementação e resultado (ANA, 2022<sup>[32]</sup>). Outros 14 atos normativos serão objeto de avaliações *ex post* de acordo com a Agenda de ARR da ANA para o período de 2023-26.<sup>15</sup>

A ANA realiza a gestão do estoque regulatório no âmbito de seu mandato de acordo com o (Decreto nº 10.139, 2019<sup>[33]</sup>), que define a frequência de revisão e a consolidação dos atos. Esse Decreto foi complementado pelo (Decreto nº 10.411, 2020<sup>[25]</sup>), que incluiu um conjunto de critérios a serem considerados na escolha dos atos normativos constantes na agenda de avaliações *ex post*.

O plano estratégico da ANA prevê a necessidade de integrar monitoramento e a realização de ARRs no desenvolvimento de novas regulações, para promover o uso das ARRs em geral. Está em andamento, pela ASREG, a elaboração de orientações personalizadas para as equipes da ANA. Enquanto a orientação interna está sendo elaborada, a ANA usa guias externos publicados por ministérios e agências federais como ferramentas de referência.<sup>16</sup>

Os processos internos da ANA para a governança e a realização de ARRs não são definidos por resolução da mesma forma que os processos *ex ante*, nem há orçamento destinado para esse fim. Assim como na análise *ex ante*, a ASREG organiza oficinas de ARR em colaboração com as superintendências, com o objetivo de aprimorar a qualidade e a conformidade das ARRs. No entanto, a responsabilidade de conduzir a ARR é da superintendência ou da equipe técnica que dispensou a realização de AIR ou que propôs sua inclusão na Agenda de ARR. Também cabe às superintendências o papel de propor resoluções a serem incluídas na Agenda de ARR para revisão programada.

Não há exigência para que a avaliação *ex post* esteja sujeita à participação social. As áreas técnicas e a diretoria definirão, em cada caso, se o relatório de ARR será submetido a um processo de participação das partes interessadas.

### *Consulta pública*

A legislação exige que as minutas dos atos regulatórios com impacto previsto sobre o mercado regulado ou sobre os consumidores em geral sejam submetidas a consulta pública antes da decisão da diretoria, e que todas as respostas à consulta recebidas sejam publicadas. A ANA oferece transparência nesse sentido, disponibilizando, em uma seção dedicada a isso em seu site,<sup>17</sup> todas as minutas de atos regulatórios, as respostas subseqüentes à consulta e a decisão final da agência.

Quando as decisões regulatórias propostas ou os documentos de consulta incluem uma análise de impacto regulatório, a ANA também disponibiliza a análise completa e qualquer pesquisa, guias técnicos ou dados usados para construir a linha de base para a intervenção proposta e suas alternativas. Todos esses recursos estão disponíveis no site da ANA, e os modelos de AIR exigem o uso de linguagem simples e sumário executivo, embora não seja realizada de forma sistemática uma revisão de “linguagem simples” antes da publicação.<sup>18</sup>

Além dos requisitos legais mínimos, o Regimento Interno e o “Manual de Elaboração de Atos Regulatórios” da ANA incentivam a participação complementar das partes interessadas desde o início do processo regulatório, por exemplo, nas etapas de definição do problema, na identificação das alternativas e na coleta e análise de dados.<sup>19</sup> Normalmente, é realizada uma “*tomada de subsídio*”, ou um processo de participação em um estágio inicial, que convida as partes interessadas para participar da formulação de perguntas-chave e a compartilhar percepções e expectativas.<sup>20</sup>

Em alguns casos, as consultas do tipo tomada de subsídio são organizadas durante avaliações *ex post*, por exemplo, na ARR da ANA sobre o programa QualiÁgua.<sup>21</sup> Aqui, uma pesquisa de percepção foi realizada em outubro de 2020 para reunir informações que ajudassem a avaliar o impacto do programa, com base na perspectiva dos participantes. A ANA também criou mecanismos de divulgação para envolver os usuários mais impactados e explicar a lógica por trás das decisões. Por exemplo, a Agência realizou webinários sobre o tema de gestão de resíduos sólidos e procedimentos de mediação, conciliação e arbitragem<sup>22</sup> em 2022, seguindo os temas elencados na Agenda Regulatória.

Além dos documentos tradicionais para consulta pública, a ANA busca feedback das partes interessadas por meio de audiências públicas, reuniões públicas, observatórios, enquetes, webinários, salas de crise (específicas para colaboração com atores durante eventos de crise) e outros canais de participação das partes interessadas.<sup>23</sup> O objetivo da ANA durante a participação é coletar informações, dados de apoio e oferecer aos atores a possibilidade de contribuírem para a construção do ato normativo, com uma interpretação mais ampla dos aspectos relevantes do assunto.

A abordagem participativa faz parte dos processos de gestão de recursos hídricos no âmbito do PNRH, no qual a colaboração com as partes interessadas e nos processos de tomada de decisão são claramente definidos – a ANA coordena as decisões, no âmbito do SINGREH, com os Comitês de Bacia Hidrográfica, que incluem representantes das esferas federal, estadual, e suas respectivas áreas de atividade, os usuários de recursos hídricos e as entidades civis relevantes (consultar Papel e objetivos). Com relação à elaboração de normas de referência para o saneamento, a ANA notifica os entes interessados sobre as próximas consultas e os convida a responder. As partes interessadas que devem ser diretamente notificadas são órgãos reguladores infranacionais (incluindo quaisquer órgãos de fiscalização delegatários conhecidos), municípios, concessionárias, instituições públicas e empresas privadas, associações e sindicatos do setor, órgãos ambientais estaduais e municipais e universidades.

O conteúdo da Agenda Regulatória da ANA norteia a participação das partes interessadas nas diversas etapas de participação social constantes em lei e nas resoluções da ANA. Inspeções e fiscalização

O papel da ANA em relação à inspeção e à fiscalização difere entre os arranjos para a gestão de recursos hídricos e para os serviços de saneamento.

### *Gestão de recursos hídricos e segurança de barragens*

Com relação aos recursos hídricos, as ações de inspeção e fiscalização são coordenadas entre as autoridades federal (ANA) e estadual. A ANA inspeciona e fiscaliza, de forma independente, o cumprimento das normas que disciplinam o uso dos recursos hídricos nos rios de domínio da União<sup>3</sup> e é responsável pela inspeção das barragens de uso múltiplo, exceto as barragens destinadas exclusivamente à produção de energia hidrelétrica, e das concessões de serviços públicos de irrigação e de adução de água bruta nos rios de domínio da União.

A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) estabelece um marco de articulação para os diversos atores do SINGREH envolvidos no monitoramento e na verificação do cumprimento da legislação, além de diretrizes gerais para penalidades. No entanto, as autoridades federal e estadual podem propor suas normas e abordagens de inspeção e fiscalização em seu próprio domínio.

O mesmo se aplica à segurança de barragens: a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB) estabelece objetivos e diretrizes que são adotados e aplicados por diversas instituições e órgãos de fiscalização. Cada órgão define suas próprias políticas e diretrizes e não há nenhuma hierarquia prevista em lei dentro da estrutura federal-estadual, ou mesmo entre agências do mesmo nível, por exemplo, entre a ação da ANA e da Agência Nacional de Mineração sobre barragens de usos múltiplos e barragens de rejeitos, respectivamente. No entanto, as agências podem coordenar ações por meio de Acordos de Cooperação Técnica para reduzir a ineficiência e harmonizar as abordagens.



A ANA elaborou normas relativas aos procedimentos de fiscalização do uso de recursos hídricos e da segurança de barragens em nível federal (ANA, 2020<sup>[34]</sup>). Além disso, o plano estratégico da ANA estabelece novas iniciativas de inspeção e fiscalização que visam a garantir a gestão eficiente e a manutenção dos padrões de segurança. A Superintendência de Fiscalização (SFI) é a unidade organizacional da ANA responsável por inspeções relativas à gestão de recursos hídricos, à segurança de barragens, à operação de reservatórios e a padrões de eficiência na prestação de serviços públicos de irrigação, em regime de concessão, e adução de água bruta. Desde que as intervenções estejam ocorrendo em corpos hídricos de domínio da União.

### Inspeções

As inspeções relativas ao uso de recursos hídricos e à segurança de barragens são planejadas de acordo com um cronograma anual baseado na priorização da bacia hidrográfica e em uma avaliação de risco com foco em possíveis conflitos sobre o uso dos recursos hídricos. A SFI pode acrescentar outras inspeções ao programa com base em informações recebidas, por exemplo, de denúncias, procedimentos públicos ou reclamações apresentadas. No entanto, a ANA não costuma alterar o cronograma anual depois de publicado e, portanto, as denúncias recebidas em um ano de inspeção serão avaliadas primeiro por meios remotos e pela análise das evidências à disposição da Agência. Se a reclamação não puder ser analisada de forma satisfatória, a respectiva bacia hidrográfica ou barragem poderá ser incluída no cronograma anual seguinte. É raro que o trabalho de campo ocorra fora do cronograma anual, embora isso possa ocorrer, por exemplo, se determinado por ordem judicial.

Devido à pandemia de COVID-19, as atividades de campo, como inspeções, foram reduzidas: 103 inspeções feitas em 2020, 236 realizadas em 2021, 158 em 2022, comparadas com 614 fiscalizações em 2019, antes da pandemia. Impulsionada pelo impacto da COVID-19, a SFI investiu em novas tecnologias de inspeção e procedimentos orientados por dados para permitir o automonitoramento dos recursos hídricos, o monitoramento remoto usando satélites e drones, o uso de aplicativos para levantamento topográfico, navegação e para a recepção e gestão de dados

Devido ao modelo de regulação de comando e controle que disciplina o uso de recursos hídricos, a atividade de inspeção e fiscalização tem como foco principal a promoção da conformidade com base em regras e procedimentos definidos, embora os critérios a serem fiscalizados variem de acordo com a bacia hidrográfica ou com o resultado da negociação prévia entre as autoridades e os usuários em diferentes níveis. A ANA publica, no relatório “*Conjuntura*”, a análise estratégica com os resultados agregados e dados sobre as inspeções e fiscalizações.

O desempenho da inspeção e da fiscalização em geral é avaliado e comunicado por meio de indicadores simples que monitoram o número de inspeções concluídas e as penalidades aplicadas. Não há análise de eficiência ou avaliações de como as campanhas impactam o bem-estar da sociedade, também não há distinção entre os dados avaliados para diferentes usuários fiscalizados, por exemplo, se são novos negócios ou se há registro histórico de desempenho. A ANA identificou a necessidade de desenvolver indicadores nessa área e incorporar o uso de técnicas de análise de impacto para revisar as resoluções que disciplinam os procedimentos das atividades de inspeção e fiscalização.

As inspeções, principalmente em situações de emergência, podem ser realizadas em conjunto com agências reguladoras e órgãos de fiscalização infranacionais. Os acordos de cooperação técnica apoiam essa abordagem e servem de base para o compartilhamento de informações e treinamento conjunto sobre como realizar inspeções. No entanto, o compartilhamento de informações não é sistemático, não há nenhum banco de dados integrado, compartilhado e gerenciado pelas instituições de fiscalização, como ocorre com as equipes de coordenação da ANA. Nos casos em que a ANA delegou funções de fiscalização, por exemplo, no caso da agência local de águas ADASA no Distrito Federal, o compartilhamento de relatórios e dados é mais dinâmico. Na ANA, as superintendências compartilham

informações a partir de um sistema sobre direitos de uso de recursos hídricos (REGLA), do cadastro nacional de usuários de recursos hídricos (CNARH) e por meio de sistemas internos de TI.

### **Sanções**

As diversas infrações, os valores das multas e os critérios para determinar a sanção final são regulamentados e publicados pela ANA (ANA, 2020<sup>[34]</sup>). As sanções variam de advertências e multas simples (aplicáveis a operadores de barragens e usuários de recursos hídricos), a multas diárias e embargos mais punitivos provisório ou definitivo (por exemplo, revogação de direitos de uso de recursos hídricos, se for o caso). As penalidades correspondem à gravidade da infração. Está previsto ajuste ou proporcionalidade quando da aplicação das multas, com base nas características do usuário final ou empreendedor, exceto no sentido de que a sanção pode ser feita em prazo mais curto ou mais longo, de acordo com as resoluções da ANA (ANA, 2020<sup>[35]</sup>).

Nos últimos 5 anos, aproximadamente 75% das sanções aplicadas pela ANA foram advertências, 20% foram multas (simples ou diárias), e aproximadamente 5% foram embargos. Cerca de 70% do valor das multas aplicadas foram pagos pelas partes não conformes e arrecadadas pela ANA. Cerca de 60% das multas emitidas foram para usuários localizados nas regiões semiáridas do Brasil (Piranhas Açu e São Francisco) e em bacias hidrográficas com criticidade hídrica (como o Rio Pardo e o Rio Verde Grande). O escopo da atividade planejada de inspeção e monitoramento da ANA e outros trabalhos analíticos não são suficientes para saber, neste momento, se as sanções aplicadas e, de forma mais geral, se os valores das multas e o tipo de sanção são suficientes e eficazes.

Conforme detalhado na sua Agenda Regulatória para 2022–2024, a ANA espera conceber e testar uma abordagem de fiscalização diferente, que esteja mais próxima do princípio da “regulação responsiva”, ou seja, sinalizando aos usuários o compromisso de o regulador dar resposta fiscalizatória mais enérgica sempre que os níveis mais baixos de intervenção falharem, mas começando com uma presunção de idoneidade (Braithwaite and Ayres, 1992<sup>[36]</sup>). Com essa abordagem, a ANA procurará interagir mais de perto com as entidades reguladas na gestão dos recursos hídricos, instruindo e orientando mais do que punindo. No entanto, antes que essa abordagem possa ser operacionalizada, a ANA identificou a necessidade de entender melhor os usuários e de criar perfis e indicadores que permitam o monitoramento remoto em tempo real, assim como aumentar as atividades de engajamento das partes. A ANA pretende firmar acordos com a Universidade de Brasília e com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) para concluir estudos adicionais nessa área, a fim de entender as oportunidades estratégicas e as possíveis barreiras legais para a implementação de uma abordagem de regulação responsiva.

### *Saneamento básico*

As tarefas da ANA previstas na Lei do Saneamento de 2020 de instituir e promover normas de referência no saneamento são acompanhadas de responsabilidades em relação ao monitoramento do cumprimento das normas pelas agências reguladoras infranacionais. A legislação exige que a ANA publique e mantenha uma lista dos órgãos reguladores e de fiscalização que adotam as normas de referência nacionais e verifique periodicamente sua adoção, ao mesmo tempo em que avalia o impacto regulatório e o cumprimento das normas por parte desses órgãos. Essa verificação é obrigatória quando o financiamento é contratado com recursos federais (Lei nº 14.026, 2020<sup>[37]</sup>). Os prestadores de serviços de saneamento básico muitas vezes estarão fora do escopo desse exercício de monitoramento, que se concentra nos órgãos reguladores e de fiscalização infranacionais responsáveis por transpor e implementar as normas de referência editadas pela ANA.

No entanto, a nova função da ANA não é acompanhada de poderes de fiscalização correspondentes, o que está em desacordo com as recomendações das melhores práticas da OCDE de que “todas as principais funções regulatórias sejam desempenhadas por autoridades responsáveis com poderes de fiscalização” (OECD, 2014<sup>[38]</sup>). Em vez de mecanismos de fiscalização, a Lei do Saneamento de 2020 cria

incentivos indiretos para que as agências reguladoras infranacionais adotem as normas de referência nacionais da ANA, com destaque para o fato de que o governo federal fornecerá aos municípios acesso a financiamento federal dependente da adoção de normas por suas agências reguladoras infranacionais. A efetividade da estrutura de incentivos depende de mais um elemento do ambiente regulatório estadual–municipal, que é a competência dos municípios para escolher sua agência reguladora. No entanto, a estrutura de incentivos funciona somente quando o financiamento federal é uma recompensa atraente, o que pode depender de fatores econômicos externos, e definitivamente não há igualdade de condições entre os municípios em termos de recursos financeiros.

O plano estratégico da ANA, que reflete o estabelecido na lei sobre as metas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, moldam as interações da instituição com as agências reguladoras infranacionais, inclusive durante as atividades de inspeção e fiscalização. O planejamento estratégico institucional fala sobre o desejo de a Agência “ser reconhecida como modelo de gestão e regulação de recursos hídricos e referência para o saneamento básico, e a entrega de um ambiente regulatório adequado, seguro e estável, para a promoção da universalização do saneamento básico” (ANA, 2023<sup>[9]</sup>). Os indicadores do objetivo estratégico OE-04 da ANA estão diretamente ligados à adoção de diretrizes de normas de referência (consulte Produtos e resultados). Com base nisso, a Agência comunicou a necessidade de analisar, por meio da verificação, a qualidade da regulação, e fortalecer a interação com as agências reguladoras infranacionais, oferecendo treinamento para incentivar a adoção e melhoraria da governança regulatória.

O processo para verificar a adoção de normas de referência no saneamento começou em maio de 2023. Os dados ainda não estão disponíveis para análise neste documento. Contudo, o processo de verificação foi desenvolvido e publicado para garantir que as agências reguladoras infranacionais estejam preparadas. Os critérios de adoção, que são os principais critérios analisados durante a verificação, serão detalhados em cada norma de referência, juntamente com o formato e o cronograma de cada processo de verificação. As agências reguladoras infranacionais deverão primeiro se cadastrar no site da ANA para depois serem verificadas. Os resultados da avaliação da ANA serão publicados e as agências têm o direito de solicitar uma revisão em caso de discordância (ANA, 2022<sup>[39]</sup>). Como o trabalho de monitoramento está apenas começando, não há ações relacionadas à fiscalização a serem relatadas no que diz respeito às atribuições da ANA previstas na Lei do Saneamento de 2020.

A ANA também pode estimular a regulação por exposição com o objetivo de aumentar a transparência e o fornecimento de informações para apoiar o setor, o que poderia servir de base para um ranking ou índice de monitoramento que compare o cumprimento das normas e valorize a sua adoção. Entretanto, no momento, essa abordagem é uma proposta que ainda não foi testada.

## **Denúncias e recursos**

Qualquer cidadão pode enviar um requerimento a uma instituição federal no Brasil, seja para solicitar informações públicas, denunciar irregularidades, fazer uma reclamação ou comentário sobre a prestação de um serviço público ou recorrer contra uma decisão. O acesso à informação pública e a proteção do consumidor são considerados direitos fundamentais e as instituições públicas devem agir para garanti-los e facilitá-los, de acordo com a Constituição Federal e outras leis, incluindo a “Lei de Acesso à Informação” (Lei nº 12.527, 2011<sup>[40]</sup>) (Lei nº 13.460, 2017<sup>[41]</sup>).

### *O processo de denúncias*

Assim como outras instituições regulatórias brasileiras, tem-se a figura do Ouvidor na ANA que funcionar como a autoridade que recebe queixas, denúncias, reclamações do público.. A lei geral das agências reguladoras no Brasil harmonizou a nomeação e as responsabilidades do ouvidor em todas as agências reguladoras (Lei nº 13.848, 2019<sup>[4]</sup>). O ouvidor é nomeado pelo Presidente da República para um mandato

de três anos, vedada a recondução. O mediador deve ter conhecimento em administração pública ou regulação dos setores correspondentes.

Com relação às denúncias, a unidade de ouvidoria da ANA (OUV) é responsável por coletar, processar e responder às denúncias do público com relação aos serviços prestados pela ANA, de acordo com a legislação. A OUV também monitora a qualidade e a tempestividade dos serviços prestados pela ANA e mantém a Agência informada das ações de ouvidoria por meio de reuniões da diretoria e da elaboração de relatório anual de ouvidoria. A análise independente da OUV se concentra em como a Agência gerencia denúncias e recursos administrativos e judiciais, fornecendo recomendações à diretoria. A OUV concentra suas atividades em formas de a ANA responder ou endereçar os pedidos de informações, denúncias ou reclamações recebidas., mas também opina nas formas de participação social praticadas na Agência ou nas práticas de comunicação da ANA.<sup>24</sup>

Os seguintes mecanismos são disponibilizados para que os cidadãos enviem denúncias ou mensagens à ANA:

- Por meio da plataforma on-line do governo central, Fala.BR, que conecta os cidadãos à administração pública federal brasileira.<sup>25</sup> Os usuários podem registrar uma reclamação ou denúncia que será encaminhada à instituição competente para processamento; ou
- Por meio dos canais de comunicação direta oferecidos pela OUV da ANA, que incluem o site, um e-mail institucional, uma linha telefônica direta, um ponto de contato na sede da ANA em Brasília e um endereço de correspondência para envio postal.

Ao receber uma mensagem por qualquer um desses meios, o Ouvidor verifica a natureza da reclamação e, dependendo das suas características, responde a essa reclamação ou a redireciona para a unidade técnica responsável. Do número total de reclamações recebidas pela OUV em 2022 (2.225 reclamações), apenas 29% correspondiam a questões de competência legal da ANA.<sup>26</sup> A maioria das denúncias, reclamações ou outros pedidos de informação é relativa ao acesso à informação, manifestação de insatisfação/descontentamento e propostas de melhoria ou simplificação. Das reclamações recebidas que não correspondem às competências legais da ANA, a maioria está relacionada a questões de saneamento básico.

### *O processo de recurso*

Com relação aos recursos administrativos ou judiciais, normalmente se aplica um processo de duas instâncias. Primeiro, os recursos são dirigidos à ANA para uma decisão administrativa (Lei nº 9.784, 1999<sup>[42]</sup>) (ANA, 2020<sup>[35]</sup>). Conforme observado, os recursos podem ser interpostos por qualquer pessoa ou organização cujos interesses ou direitos sejam afetados por uma das decisões da ANA. Os recursos devem ser interpostos em até 10 dias após a ciência ou divulgação oficial de uma decisão e, a partir desse momento, a ANA tem 30 dias (prorrogáveis por até 60 dias) para analisar a demanda e publicar a resposta. A ANA não recebe orientação do governo durante o processo de análise do recurso e somente o judiciário pode anular as determinações da ANA. Para o recurso administrativo inicial, a diretoria faz uma determinação final, que pode anular a decisão anterior de um superintendente ou diretor.

Se a determinação da diretoria não satisfizer o recorrente, o processo judicial de segunda instância poderá ser iniciado. Nesse caso, a Constituição brasileira e a lei federal definem as classes distintas de ações judiciais<sup>27</sup> e os órgãos judiciais envolvidos na avaliação do pleito. É mais comum que os recursos interpostos para revisão judicial após o processo administrativo sejam registrados e determinados pelos tribunais estaduais, do Distrito Federal e regionais competentes dentro do sistema de justiça federal. Observe que os recursos relacionados a pedidos de informação seguem um procedimento separado (consulte Transparência e prestação de contas).

Com base nas informações fornecidas pela ANA em maio de 2023, 50 processos de revisão judicial estão pendentes de decisão. Aproximadamente metade, 27, é decorrente de ações civis públicas (mecanismo destinado à proteção de direitos difusos e coletivos), 10 processos surgiram após ações civis comuns (ação movida por indivíduos ou entidades privadas que buscam indenização ou uma ação específica) e um processo é de ação popular (ação de interesse coletivo movida por cidadão que contesta a decisão da autoridade pública considerada prejudicial).

No caso dos direitos de uso de recursos hídricos, a ANA implementa uma cláusula de caducidade que resulta na revogação automática dos direitos de uso para usuário inativo por três anos ou parcialmente instalado por seis anos (ANA, 2023<sup>[43]</sup>). Nesse cenário, os usuários que tiveram seus direitos revogados podem recorrer. Quando se comprova que o usuário está com seu empreendimento instalado, a ANA atua de forma expedita para restabelecer os direitos do usuário. Isso não ocorre em situações de comprovada escassez de água.

## **Transparência e prestação de contas**

### *Transparência*

A partir de 2009, as agências reguladoras, como a ANA, foram obrigadas a publicar e manter uma Carta de Serviços ao Cidadão para aumentar a transparência. O conteúdo da carta da ANA, que inclui uma lista de serviços da Agência, canais de acesso, canais de comunicação, procedimentos e tempo máximo para a prestação de serviços, é regido pela legislação (Decreto nº 6.932, 2009<sup>[44]</sup>). A ANA publicou uma versão em linguagem simples da sua carta em 2022 e também incorporou a lista de serviços ao site.<sup>28</sup>

De acordo com a Política de Dados Abertos do governo e a legislação sobre acesso à informação (Lei nº 12.527, 2011<sup>[45]</sup>), a ANA fornece informações sobre contratos, recursos humanos e financeiros e planejamento estratégico no Portal da Transparência do governo federal (<https://portaldatransparencia.gov.br/>). Os dados são atualizados em tempo real e são facilmente acessíveis. A maior parte dos dados disponíveis no portal, principalmente sobre recursos financeiros e humanos, é coletada e organizada pela SAF.

Outro portal centralizado de acesso à informação é mantido pela CGU,<sup>29</sup> que mostra que, de maio de 2012 a junho de 2023, a ANA recebeu cerca de 4 000 pedidos de informação (54º maior de 323 instituições públicas), dos quais 99.9% foram respondidos em um prazo médio de 7.9 dias (21º mais rápido de 323).

Os recursos sobre pedidos de informação negados têm um processo separado de encaminhamento à autoridade superior e prazos mais longos, em comparação com o processo de contestação de decisões regulatórias. Os recursos sobre pedidos de informação são encaminhados do superintendente responsável para o Diretor-Presidente, para a Controladoria Geral da União ou para a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, que pode tomar a decisão final.

De acordo com as regras de prestação de contas editadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), as informações relativas à gestão e ao controle da ANA são atualizadas ao longo do ano no site da agência.

### *Prestação de contas*

O controle externo das atividades da ANA é feito pelo Congresso Nacional, com o apoio do Tribunal de Contas da União (TCU) (Supremo Tribunal Federal, 2022<sup>[46]</sup>).

Além da interação da ANA com o Congresso para fins de formulação de políticas (consulte Contribuição às políticas públicas), a ANA é obrigada a enviar determinadas informações ao Congresso como parte dos procedimentos de prestação de contas estabelecidos na Constituição e na lei geral das agências reguladoras (Lei nº 13.848, 2019<sup>[4]</sup>).

A ANA deve enviar seu relatório anual de atividades, que inclui uma análise do cumprimento do plano estratégico e do plano de gestão, ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados separadamente, como também ao(s) ministro(s) de Estado responsável(is)<sup>30</sup> e ao TCU. Depois que o plano estratégico de quatro anos e os planos anuais de gestão da ANA forem aprovados pela diretoria, o conteúdo desses planos também deve ser comunicado ao Congresso. Com base nas informações recebidas, o Congresso pode solicitar que o TCU realize inspeções. No entanto, os planos da ANA normalmente não estão sujeitos a um debate formal no Congresso. Em vez disso, é mais provável que o conteúdo seja discutido pelas comissões pertinentes do Congresso no contexto de discussões sobre o progresso e a formulação de políticas.

A ANA pode receber pedidos de informação diretamente de senadores e deputados. Em alguns casos, essas informações são para auxiliar na formulação de políticas e, em outros, servem de base para contestações políticas relativas à competência e à autonomia, as quais são abordadas pela ANA ao participar de audiências públicas para esclarecer matérias relativas ao mandato e às funções da agência. A ASPAR da ANA coordena a representação da ANA no Congresso e monitora o progresso da legislação, embora geralmente seja o diretor-presidente da ANA ou vários diretores que comparecem ao Congresso para representar a agência em audiências públicas das comissões do Congresso.

O compartilhamento de informações nesses fóruns pode atrair a atenção da mídia para as atividades da ANA. Um exemplo recente de cobertura midiática foi durante a crise hídrica de 2021 e a decisão tomada em torno da recuperação dos reservatórios do Sistema Cantareira (SP) e da usina hidrelétrica da Serra da Mesa (GO). No caso da Serra da Mesa, o resultado da norma operacional editada pela agência (Resolução ANA nº 70/2021) foi destaque no *Jornal Nacional*, em rede nacional de televisão, em março de 2023.<sup>31</sup>

O TCU é a instituição suprema de auditoria responsável pelo exame das contas públicas do Brasil. O TCU exerce controle externo da ANA e de outros entes públicos. Ele examina o uso de recursos e pode revisar e contestar as contas da Agência com base nos seus méritos em termos de eficiência, eficácia e competências legais. A análise do TCU pode se estender para examinar o desempenho mais amplo da ANA como regulador. O TCU está envolvido em vários processos da ANA relativos à prestação de contas e à transparência, revisando as contas anuais, examinando os relatórios anuais de atividades e outros relatórios de gestão, colaborando com a unidade de auditoria da ANA (AUD). O processo de investigação e elaboração de relatórios do TCU é interativo e participativo, envolvendo reuniões de trabalho com as respectivas equipes técnicas da ANA, além de partes interessadas externas e representantes da sociedade civil.

No exercício da sua função de controle e na realização de auditorias sobre a atividade da ANA, o TCU pode fazer determinações, que criam ações obrigatórias a serem implementadas pela ANA, ou recomendações, as quais a Agência pode voluntariamente optar por implementar. Recentemente, o TCU forneceu um conjunto de recomendações para a ANA no que se refere ao saneamento básico e às normas de referência editadas pela Agência (consulte Produto e resultado).

### *Gestão da integridade*

A ANA criou um programa de integridade em 2018, em consonância com os requisitos legais e as diretrizes da CGU e, desde então, tem publicado planos anuais de integridade. Esse programa governamental é agora gerenciado pela Unidade de Gestão da Integridade (UGI) da ANA, uma unidade setorial do Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal (SITAI), criado em 2023. O foco do programa está na prevenção, detecção e punição de práticas de corrupção e fraude, irregularidades, atos ilícitos e outros desvios éticos e de conduta, violações ou desrespeito a direitos, valores e princípios que afetam a confiança, a credibilidade e a reputação institucional. A unidade de corregedoria da ANA (COR) é responsável por coordenar a formulação, a implementação e o monitoramento do programa de integridade na ANA e por divulgar informações com o

objetivo de promover uma cultura de integridade pública. Em consonância com suas atribuições, a COR produziu podcasts, blogs, campanhas de pôsteres, oficinas e quizzes,<sup>32</sup> com conteúdos focados principalmente em explicar o que constitui a integridade pública, em conscientizar sobre o valor da integridade e sobre como os servidores públicos podem criar a cultura de integridade da organização. O planejamento e a elaboração de relatórios anuais relativos ao programa de integridade podem incluir dados de pesquisas realizadas pela CGU e pela UGI, que acompanham a conscientização e as percepções dos servidores da ANA.

### *Código de ética e conflito de interesses*

Os servidores da ANA e, em maior grau, os diretores, estão sujeitos a vários arranjos antes, durante e depois da contratação, para mitigar conflitos de interesse e promover o comportamento ético.

#### **Restrições pré-emprego**

As restrições pré-contratuais foram criadas para limitar os conflitos de interesse e a “porta giratória” no nível da diretoria. Não são elegíveis ao cargo de Diretor (a) cidadãos (ou seus parentes) que ocupa cargo de Ministro, Secretário de Estado, Secretário Municipal ou dirigente estatutário de partido político. Além disso, os candidatos (e seus parentes) não devem exercer um cargo em organização sindical ou representar interesses patronais ou trabalhistas ligados às atividades reguladas. Por fim, não pode ter atuado como participante de estrutura decisória de um partido político ou campanha eleitoral nos 36 meses anteriores.

Os novos diretores devem enviar à Comissão de Ética Pública a declaração de bens e renda e assinar a Declaração sobre Conflito de Interesses (uma Declaração de Informações Confidenciais) (Presidência da República, 2022<sup>[47]</sup>).

#### **Conduta durante o emprego.**

Foram observados vários requisitos relativos à conduta dos diretores, especificados por lei (consulte Seleção e exoneração da diretoria). Além disso, os diretores devem enviar à Comissão de Ética Pública uma nova Declaração de Informações Confidenciais durante a ocupação do cargo, caso haja alterações relevantes no patrimônio (Presidência da República, 2022<sup>[47]</sup>).

Em geral, os servidores da ANA não podem deter ações ou outros instrumentos financeiros no setor regulado e precisam fornecer uma declaração sobre potenciais conflitos de interesse sempre que surgir um conflito.

Espera-se que todos os servidores públicos da ANA se comportem de acordo com o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. A Comissão de Ética da ANA está trabalhando para elaborar uma versão desse código que se aplique a todos os servidores da ANA, mas esse documento não está em vigor no momento.

A Comissão de Ética da ANA, composta por membros voluntários designados pelo diretor-presidente, oferece aos servidores um canal confidencial por meio do qual podem-se fazer reclamações sobre a conduta de outros servidores ou registrar reclamações ou denúncias, por exemplo, relativas a assédio ou condições de trabalho. O volume de reclamações recebidas pela Comissão de Ética aumentou em 2023, sobrecarregando os membros da Comissão para processar as denúncias. Os membros da Comissão desempenham suas funções paralelamente às funções diuturnas de suas carreiras na Agência e não recebem treinamento especial para cumprir as atribuições da Comissão.

Outro canal para fazer reclamações pode ser o serviço de ouvidoria. Alguns membros da equipe têm usado esse caminho, embora as questões de conduta sejam transmitidas pela OUV à Comissão de Ética e à Corregedoria (COR). As reclamações são investigadas internamente pela Comissão de Ética, exceto

no caso de reclamações contra gestores de alto escalão, que são encaminhadas à Comissão de Ética Pública do governo federal para maiores investigações.

### Restrições pós-emprego

Os gestores de alto escalão e os diretores da ANA enfrentam restrições pós-emprego. Essas restrições são detalhadas na legislação e envolvem, principalmente, um período de impedimento de seis meses, contado a partir da data da exoneração, visando evitar possíveis conflitos de interesse. Gestores de um determinado nível<sup>33</sup> devem enviar detalhes do seu novo cargo em uma petição à comissão de ética federal, que determinará o período de impedimento necessário, que deve ser remunerado. Após o período de impedimento, os diretores e gestores de alto escalão podem ocupar cargos nos setores regulados (Lei nº 9.986, 2000<sup>[17]</sup>) (Lei nº 12.813, 2013<sup>[18]</sup>).

## Produto e resultado

Esta seção descreve os arranjos em vigor para avaliar o desempenho das entidades reguladas e do setor regulado, para analisar o impacto das decisões e atividades da ANA e para demonstrar como avaliações, medidas ou indicadores são usados pela Agência. Também são descritos os processos e as políticas sobre o gerenciamento e a privacidade dos dados.

### Coleta e uso de dados

Os poderes da ANA para coletar dados sobre o setor regulado e exigir o fornecimento de informações variam entre os setores de gestão de recursos hídricos e saneamento básico. A divisão de responsabilidades relativas à propriedade, coleta, análise e uso de dados está resumida na Tabela 3.18.

**Tabela 3.18. O envolvimento da ANA nos fluxos de dados do setor**

	Gestão de recursos hídricos	Abastecimento de água e saneamento
Propriedade dos dados e coleta inicial	Rede Hidrometeorológica Nacional (RHN)	Municípios/Estados
Consolidação e verificação de dados	ANA (p. ex., para entrega do SNIRH) (uso de IA para verificações)	Ministérios do governo central (MCIDADES; MIDR) (p. ex., para a entrega do SNIS)
Uso de dados / análise / relatórios	ANA (p. ex., estudos de avaliação); Comitês de Bacia Hidrográfica; Conselhos de Recursos Hídricos	ANA
Revisão do processo de dados	ANA (p. ex., revisão sistematizada da coleta e das lacunas de dados)	Ministérios do governo central (processo desconhecido)

Com relação à gestão de recursos hídricos, a Agência tem o poder de solicitar informações e exigir o fornecimento de dados dos usuários que detêm direitos de uso de recursos hídricos outorgados pela ANA. Esses poderes podem ser usados no curso das inspeções planejadas ou das atividades de fiscalização da ANA, mas não há nenhum requisito legal para que a ANA colete regularmente informações dos usuários para esses fins. Pode haver momentos em que a ANA exija informações das entidades reguladas para tomar decisões ou fazer análises informadas, por exemplo, quando da elaboração de relatórios de atividades..

As funções da ANA na manutenção dos sistemas SNIRH e SNISB exigem obtenção e transmissão de dados mais regulares, muitas vezes ao vivo. Para essas tarefas, a Agência conta com seus poderes para solicitar informações, mas, na prática, devido à escala do exercício de monitoramento, o regulador geralmente gerencia a coleta de dados por meio de arranjos contratuais.

Por exemplo, a ANA coleta dados hidrológicos de três maneiras:



- as variáveis meteorológicas e hidrológicas são medidas em tempo real<sup>34</sup> por meio da Rede Hidrometeorológica Nacional (RHN);
- os dados fluviométricos e pluviométricos, bem como outros dados operacionais hidrelétricos, são coletados pelos operadores do setor elétrico e transmitidos em tempo real para a ANA por meio de uma Resolução Conjunta ANA/ANEEL (Resolução nº 127/2022);
- outras informações sobre o monitoramento e a qualidade da água são reunidas por meio do Programa QualiÁgua de instituições estaduais. Depois que os dados são coletados, verificados e analisados pelos servidores da ANA, eles são disponibilizados no SNIRH por meio de vários portais on-line.<sup>35</sup>

A RHN é um sistema nacional de monitoramento coordenado pela ANA em colaboração com outras instituições públicas e privadas nacionais e estaduais. Os dados coletados por essa rede são essenciais para as atribuições da ANA, pois aprimoram as estratégias de gestão de recursos hídricos e possibilitam o planejamento e a tomada de decisão, por exemplo, sobre a viabilidade de outorga de direitos de uso, a gestão de riscos, o planejamento de inspeções e a adoção de protocolos de contingência para garantir a segurança de barragens.

Atualmente, a ANA relata que há risco de contingência no orçamento destinado a aquisição e manutenção de contratos e parcerias que possibilitam a operação da RHN, e os desafios logísticos associados à operação e ao desenvolvimento da rede em regiões remotas como a Amazônia aumentam essa pressão. A equipe de coordenação da RHN da ANA (dentro da SGH) é composta por 25 servidores públicos e 20 colaboradores terceirizados, responsáveis por gerenciar a base de dados hidrológicos, controlar a quantidade e a qualidade dos dados hidrológicos, coordenar a coleta, a análise e o desenvolvimento dos dados enviados para o SNIRH e supervisionar os contratos da ANA com as estações de monitoramento. Os membros da equipe receberam treinamento especializado em parceria com o Serviço Geológico dos EUA, aumentando suas competências.

Com relação ao abastecimento de água e saneamento, a ANA tem a competência de definir as evidências exigidas das agências reguladoras infranacionais que comprovarão o cumprimento das normas de referência e tem a tarefa de monitorar esse cumprimento. No entanto, a ANA ainda não tem o poder de exigir o fornecimento de informações das agências reguladoras infranacionais para fins de verificação de cumprimento das normas. A coleta de dados ou processamento de envios está apenas começando e os novos processos criados pela legislação estão sendo testados pela primeira vez.

Quase todas as superintendências contam com servidores que possuem competências para a análise de dados, porém esses servidores não se dedicam apenas a essa tarefa. As competências de análise de dados são típicas de algumas áreas técnicas da Agência e, no caso da ANA, são de carreiras específicas do serviço público que se concentram em atividades analíticas científicas (p. ex., geoprocessamento) (consulte Recursos humanos).

### *Governança de dados*

Atualmente, a ANA não tem uma política de governança de dados, mas a ASGOV está criando uma estratégia e um Comitê de Governança de Dados para ajudar a coordenar o uso e o compartilhamento de dados. A ANA identificou a necessidade de definir requisitos de integração de dados, documentação e outras ferramentas de gestão de dados para aumentar a eficiência e a efetividade da organização e por isso criou recentemente a equipe de Coordenação de Gestão de Dados, que atuará como secretaria executiva do Comitê de Governança de Dados, para facilitar o trabalho em toda a organização.

Como parte do aprimoramento da estratégia de monitoramento, a ASGOV tem dois membros da equipe dedicados à análise de dados e ao desenvolvimento de painéis no Power BI. Em nível institucional, não existe atualmente uma revisão sistemática dos requisitos de dados e das atividades de coleta, nem uma avaliação da utilidade dos dados coletados e publicados. No entanto, isso está sendo feito em algumas

áreas. Por exemplo, com relação à avaliação do uso de dados hidrológicos, a ANA está realizando, juntamente com o Instituto de Pesquisas Hidráulicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, um estudo chamado “*Inventário e Avaliação de Custos e Benefícios da Rede Hidrometeorológica Nacional e da Rede Nacional de Qualidade da Água*”. Além de melhor compreender o inventário da rede hidrológica existente e os aspectos relativos aos custos da rede e à análise de custo-benefício, o estudo também visa apresentar uma proposta para a otimização da rede hidrológica.

### **Monitoramento e elaboração de relatórios sobre o desempenho do setor**

Existem vários produtos ou relatórios relativos ao desempenho do setor regulado que a ANA é obrigada a elaborar por lei, incluindo:

- Relatórios de disponibilidade e qualidade da água, analisando a quantidade e a qualidade dos recursos hídricos em diferentes regiões e o cumprimento das normas e diretrizes de qualidade (consulte o programa QualiÁgua);
- Sistemas de informações hidrológicas e meteorológicas, fornecendo relatórios e dados para fins operacionais;
- Relatórios sobre os direitos de uso de recursos hídricos, analisando o impacto do uso da água sobre os recursos e a conformidade com os direitos;
- Relatórios de inspeção de barragens e análises de risco, resumindo as conclusões sobre os relatórios de integridade estrutural, desempenho operacional e qualidade das condições de segurança das barragens;
- Relatórios de segurança de barragens para o CNRH, resumindo os resultados de todas as inspeções de barragens e outros dados de segurança coletados por meio de análise documental ou remota; e
- Lista pública de agências reguladoras infranacionais que cumprem as normas de referência da ANA para gestão de recursos hídricos.

Em um nível mais técnico e operacional, o desempenho das estações de monitoramento hidrometeorológico ligadas a usinas hidrelétricas é acompanhado usando dados coletados pelos operadores do setor elétrico e compartilhados com a ANA.

Relatórios adicionais e voluntários são elaborados pela ANA sobre determinados temas, como o relatório de visão da ANA sobre o cumprimento do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6.<sup>36</sup> As análises da ANA sobre os indicadores relativos ao ODS 6 são publicadas periodicamente e disponibilizadas no SNIRH.<sup>37</sup>

Como parte da elaboração de relatórios, a ANA criou três indicadores de alto nível para ajudar a avaliar o desempenho dos setores de gestão de recursos hídricos e saneamento (Tabela 3.19).

**Tabela 3.19. Indicadores de desempenho do setor regulado**

Indicador	Metodologia e unidade de medida	Periodicidade	Linha de base	Meta para 2023	2024	2025
Regularidade da operação das estações da rede hidrológica do setor elétrico (Resolução Conjunta ANA/ANEEL nº 127/2022)	Nº de estações operando regularmente/nº de estações ativas (%)	Anual	70	70	73	76
Cumprimento das metas contratuais do Programa QualiÁgua, relativas ao monitoramento da RNQA	Quantidade de locais de monitoramento/quantidade de locais de monitoramento previstos no contrato (%)	Semestral	80	80	83	86

Indicador	Metodologia e unidade de medida	Periodicidade	Linha de base	Meta para 2023	2024	2025
Percentual de órgãos reguladores infranacionais que adotam as normas de referência da ANA	Quantidade de reguladores que adotaram as normas/quantidade total de reguladores (%)	Anual	N/A – Análise ainda não realizada	20	25	30

Fonte: ANA (junho de 2023).

Conforme observado, para o monitoramento da adoção de normas de referência pelas agências reguladoras infranacionais, a ANA não tem o poder de exigir o fornecimento de informações para verificar o cumprimento das normas. Em vez disso, findo o prazo de envio, a ANA considerará “não-conforme” a agência infranacional que não enviou a comprovação da norma de referência. No momento em que este artigo foi escrito, esse tipo de monitoramento estava apenas começando, com novos processos definidos pela legislação sendo testados, e ainda não havia dados disponíveis para compilar os indicadores propostos.

### *Programa QualiÁgua*

O programa QualiÁgua, criado em 2014, tem como objetivo incentivar a criação de uma Rede Nacional de Qualidade da Água (RNQA) para monitorar e avaliar a qualidade dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos em todo o Brasil. O programa ajuda a atender ao requisito legal da agência de divulgar dados e informações sobre a situação qualitativa e quantitativa dos recursos hídricos no Brasil.<sup>38</sup>

As instituições em nível estadual podem aderir voluntariamente ao programa e são contratualmente obrigadas a monitorar vários indicadores de qualidade da água em bacias hidrográficas estrategicamente localizadas no Brasil e encaminhar os dados à ANA para verificação no prazo de seis meses. Atualmente, a ANA tem contratos de cinco anos assinados com 24 estados. Com relação à implementação desse programa, a ANA relata dificuldades em nível estadual, com algumas instituições e laboratórios sem equipe técnica ou sem os equipamentos necessários para atender aos parâmetros.

A avaliação *ex post* (ARR) do QualiÁgua avaliou o desempenho do programa por meio de um conjunto de indicadores definidos pela equipe técnica. A ARR foi concluída em 2022 e publicada no site da ANA.<sup>39</sup>

### **Monitoramento e elaboração de relatórios sobre o desempenho da ANA**

Os indicadores de desempenho institucional (estratégico e operacional) foram criados durante o processo de planejamento estratégico e são informados nos relatórios anuais de gestão da ANA,<sup>40</sup> que são publicados em seu site (consulte Planejamento estratégico e objetivos). A diretoria e as unidades organizacionais podem monitorar o progresso dos indicadores usando um painel disponível na intranet da agência. Os dados que fluem para esse painel de monitoramento são coletados por meio de um aplicativo desenvolvido internamente pela ASGOV, e o sistema de orçamento interno, SISPLANA, está sendo migrado para o Power BI para permitir a integração total.

Há um grande conjunto de indicadores estratégicos e operacionais, tanto qualitativos quanto quantitativos, decorrentes dos 20 objetivos estratégicos da ANA (Tabela 3.7) e, no caso da Agenda Regulatória da ANA, os indicadores abrangentes de pontualidade e execução são usados para avaliar o progresso, ou seja, o volume de resoluções implementadas dentro do prazo estabelecido.

Os relatórios anuais, que incluem informações de progresso relativos aos objetivos estratégicos, são enviados ao TCU e ao Congresso (consulte Prestação de contas). A CGU também analisa os relatórios anuais. A CGU é o órgão federal responsável pela promoção da integridade na administração, por meio de ações de controle interno e auditoria pública, entre outras iniciativas. Atualmente, a CGU é composta por seis secretarias, das quais uma, a Secretaria Federal de Controle Interno, é responsável por auditar

e supervisionar como os recursos federais estão sendo gastos. Cabe à CGU avaliar a execução dos programas de governo; verificar a legalidade e avaliar os resultados quanto à efetividade e eficiência da gestão dos administradores públicos federais, inclusive das agências reguladoras.

Desde 2014, como consequência de sua supervisão técnica da função de auditoria interna da ANA, a CGU fez 14 recomendações relativas aos processos da ANA, por meio do Plano Anual de Auditoria Interna (PAINT) e do Relatório Anual de Atividades de Auditoria Interna (RAINT).

A ANA implementou integralmente 12 dessas recomendações e implementou parcialmente as duas restantes.<sup>41</sup> As duas recomendações mais importantes são: primeiro, que a ANA avalie a possibilidade de implementar um programa contínuo de apoio aos estados na ampliação da rede nacional de monitoramento da qualidade da água e na melhoria da rede atual, considerando, entre outros itens, a maior padronização das análises, e segundo, que sejam implementadas melhorias no Portal Hidroweb, para permitir que o usuário comum tenha formas mais diretas de obtenção de dados, inclusive com a opção de visualização do sistema sem a necessidade de utilização de outro programa, proporcionando, assim, maior clareza e transparência.

Em 2021, o TCU realizou uma análise do desempenho das agências federais envolvidas na implementação do novo marco do saneamento, com foco na ANA e no então Ministério do Desenvolvimento Regional (atual MIDR). O relatório resumido divulgado após a investigação do TCU fornece uma auditoria detalhada das ações tomadas pela ANA e dos desafios que a Agência enfrenta em relação à entrega de suas novas atribuições na gestão de recursos hídricos e faz várias conclusões. Em primeiro lugar, o TCU reconhece os esforços da ANA em se adequar para atender às novas atribuições, reestruturando a organização, mas destaca como fatores externos fora do controle da ANA implicaram a “não alocação efetiva de pessoal tido como necessário à elaboração tempestiva das normas”. O relatório se concentra na falta de recursos adequados da ANA para cumprir seu papel e, nesse contexto, na agenda regulatória excessivamente ambiciosa e otimista (referindo-se à agenda anterior ao cronograma atual de 2022–24). No entanto, o TCU também destaca a boa prática da ANA em relação ao envolvimento das partes interessadas e à forte participação social em nível nacional no processo de consulta pública e análise de impacto (TCU, 2021<sup>[48]</sup>).

Três recomendações foram feitas pelo TCU após sua análise: uma recomendação para a ANA, uma para a Secretaria Executiva do CISB e uma para o Ministério do Desenvolvimento Regional. A recomendação feita à ANA foi para que a agência adotasse medidas que propiciassem maior transparência ativa e previsibilidade quanto à elaboração das normas de referência, fornecendo subsídios ao controle social para avaliar o nível de execução e cumprimento da agenda regulatória para saneamento básico, conforme preconizado pela Lei nº 12.527/2011, art. 8º. O TCU também recomendou que o MDR, na qualidade de presidente do CISB, atuasse para realizar um maior número de reuniões para aumentar a efetividade do comitê, e que a Secretaria Executiva do CISB promovesse esforços para fornecer apoio institucional e técnico-administrativo à ANA para subsidiar a efetiva atuação do órgão (TCU, 2021<sup>[48]</sup>). Apesar de ter sido realizada em 2021, muitas das observações e conclusões da análise do TCU permanecem relevantes e válidas no momento atual da redação deste documento (consulte Avaliação e recomendações).

## Referências

- ANA (2023), *Partnership Regulations - Electronic Library*, <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/fortalecimento-dos-entes-do-singreh/agencias-de-agua/normativos-de-parcerias> (accessed on June 2023). [13]
- ANA (2023), *Planejamento Estratégico 2023-2026*, <https://www.gov.br/ana/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/planejamento-estrategico> (accessed on June 2023). [9]
- ANA (2023), *RESOLUÇÃO ANA Nº 151, DE 06 DE ABRIL DE 2023*, [https://arquivos.ana.gov.br/viewpdf/web/?file=https://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2023/0151-2023\\_Ato\\_Normativo\\_06042023\\_20230411162458.pdf?12:20:07](https://arquivos.ana.gov.br/viewpdf/web/?file=https://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2023/0151-2023_Ato_Normativo_06042023_20230411162458.pdf?12:20:07) (accessed on August 2023). [23]
- ANA (2023), *RESOLUÇÃO ANA Nº 154, DE 11 DE MAIO DE 2023*, [https://arquivos.ana.gov.br/viewpdf/web/?file=https://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2023/0154-2023\\_Ato\\_Normativo\\_11052023\\_20230517082953.pdf](https://arquivos.ana.gov.br/viewpdf/web/?file=https://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2023/0154-2023_Ato_Normativo_11052023_20230517082953.pdf) (accessed on June 2023). [43]
- ANA (2022), *Relatório de Avaliação do Resultado Regulatório - QUALIÁGUA*, [https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/governanca-regulatoria/avaliacao-de-resultado-regulatorio/ARR\\_QualiAgua\\_Final.pdf](https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/governanca-regulatoria/avaliacao-de-resultado-regulatorio/ARR_QualiAgua_Final.pdf) (accessed on June 2023). [32]
- ANA (2022), *RESOLUÇÃO ANA Nº 134, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2022*, [https://participacao-social.ana.gov.br/api/files/Resolucao\\_ANA\\_n%C2%BA\\_134\\_de\\_18\\_de\\_novembro\\_de\\_2022-1671544989578.pdf](https://participacao-social.ana.gov.br/api/files/Resolucao_ANA_n%C2%BA_134_de_18_de_novembro_de_2022-1671544989578.pdf). [39]
- ANA (2022), *Resolução ANA nº 136, de 07 de Dezembro de 2022*, <https://www.gov.br/ana/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/base-juridica/Resoluo136.pdf> (accessed on June 2023). [10]
- ANA (2022), “RESOLUÇÃO ANA Nº 138, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2022”, *Aprova a Agenda Regulatória da ANA para o período de 2022-2024*, [https://arquivos.ana.gov.br/viewpdf/web/?file=https://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2022/0138-2022\\_Ato\\_Normativo\\_14122022\\_20230209103002.pdf?16:01:39](https://arquivos.ana.gov.br/viewpdf/web/?file=https://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2022/0138-2022_Ato_Normativo_14122022_20230209103002.pdf?16:01:39) (accessed on June 2023). [6]
- ANA (2021), *RESOLUÇÃO Nº 70/ANA, DE 19 DE ABRIL DE 2021*, [https://arquivos.ana.gov.br/viewpdf/web/?file=https://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2021/0070-2021\\_Ato\\_Normativo\\_19042021\\_20210422091126.pdf?17:25:15](https://arquivos.ana.gov.br/viewpdf/web/?file=https://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2021/0070-2021_Ato_Normativo_19042021_20210422091126.pdf?17:25:15) (accessed on June 2023). [31]
- ANA (2020), *RESOLUÇÃO Nº 24, DE 04 DE MAIO DE 2020*, <https://cdn.agenciapeixe vivo.org.br/media/2020/05/RESOLU%C3%87%C3%83O-N%C2%BA-24-DE-04-DE-MAIO-DE-2020-1.pdf> (accessed on June 2023). [34]
- ANA (2020), *RESOLUÇÃO Nº 24, DE 04 DE MAIO DE 2020*, <https://cdn.agenciapeixe vivo.org.br/media/2020/05/RESOLU%C3%87%C3%83O-N%C2%BA-24-DE-04-DE-MAIO-DE-2020-1.pdf> (accessed on 2023). [35]
- ANA (2019), *Portaria No. 403/2019*, [https://www.gov.br/ana/pt-br/todos-os-documentos-do-portal/documentos-gges/portaria\\_403-2019\\_metodologia\\_riscos.pdf](https://www.gov.br/ana/pt-br/todos-os-documentos-do-portal/documentos-gges/portaria_403-2019_metodologia_riscos.pdf) (accessed on February 2024). [28]

- ANA (2019), *Portaria No. 49/2019*, [https://www.gov.br/ana/pt-br/todos-os-documentos-do-portal/documentos-gges/comite-de-governanca/Portaria\\_49maro\\_2019\\_politica\\_gestao\\_risco.pdf/view](https://www.gov.br/ana/pt-br/todos-os-documentos-do-portal/documentos-gges/comite-de-governanca/Portaria_49maro_2019_politica_gestao_risco.pdf/view) (accessed on February 2024). [27]
- Braithwaite, J. and I. Ayres (1992), *Resposive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*, Oxford University Press. [36]
- Decreto nº 10.139 (2019), *Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019*, [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d10139.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10139.htm) (accessed on February 2024). [33]
- Decreto nº 10.411 (2020), *Decreto nº 10.411 de 30 de Junho de 2020*, [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm) (accessed on June 2023). [25]
- Decreto nº 11.092 (2022), *Decreto nº 11.092, de 8 de Junho de 2022*, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/D11092.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11092.htm) (accessed on June 2023). [29]
- Decreto nº 11.243 (2022), *Decreto nº 11.243, de 21 de Outubro de 2022*, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/D11243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11243.htm) (accessed on June 2023). [30]
- Decreto nº 6 530 (2008), *Decreto nº 6 530, de 4 de Agosto de 2008*, [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6530.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6530.htm) (accessed on June 2023). [22]
- Decreto nº 6.932 (2009), *Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009*, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6932.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6932.htm) (accessed on June 2023). [44]
- Decreto nº 9.203 (2017), *Decreto nº 9.203, de 22 de Novembro de 2017*, [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm) (accessed on August 2023). [26]
- Lei 13.874 (2019), *Lei 13.874, de 20 de Setembro de 2019*, [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm) (accessed on June 2023). [24]
- Lei Complementar nº 64 (1990), *Lei Complementar nº 64, de 18 de Maio de 1990*, [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm) (accessed on June 2023). [16]
- Lei nº 10.871 (2004), *Lei nº 10.871, de 20 de Maio de 2004*, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.871.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.871.htm) (accessed on June 2023). [19]
- Lei nº 11.445 (2007), *Lei nº 11.445, de 5 de Janeiro de 2007*, [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm#art2i](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm#art2i) (accessed on June 2023). [3]
- Lei nº 12.334 (2010), *Lei nº 12.334, de 20 de Setembro de 2010*, [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12334.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12334.htm) (accessed on August 2023). [1]

- Lei nº 12.527 (2011), *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*, [40]  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm) (accessed on June 2023).
- Lei nº 12.527 (2011), *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*, [45]  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm) (accessed on June 2023).
- Lei nº 12.813 (2013), *Lei nº 12.813, de 16 de Maio de 2013*, [18]  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm) (accessed on June 2023).
- Lei nº 13.326 (2016), *Lei nº 13.326, de 29 de Julho de 2016*, [14]  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13326.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13326.htm) (accessed on June 2023).
- Lei nº 13.326 (2016), *Lei nº 13.326, de 29 de Julho de 2016*, [20]  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13326.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13326.htm) (accessed on June 2023).
- Lei nº 13.460 (2017), *Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017*, [41]  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm) (accessed on June 2023).
- Lei nº 13.848 (2019), *Lei nº 13.848, de 25 de Junho de 2019*, [4]  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13848.htm) (accessed on June 2023).
- Lei nº 13.971 (2019), *Lei nº 13.971, de 27 de Dezembro de 2019*, [11]  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm) (accessed on June 2023).
- Lei nº 14.026 (2020), “Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020”, *Atualiza o marco legal do saneamento básico para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento...*, [37]  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm) (accessed on June 2023).
- Lei nº 14.026 (2020), *Lei nº 14.026, de 15 de Julho de 2020*, [5]  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm#art3](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm#art3) (accessed on June 2023).
- Lei nº 14.535 (2023), *Lei nº 14.535, de 17 de Janeiro de 2023*, [12]  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/L14535.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14535.htm) (accessed on June 2023).
- Lei nº 8.112 (1990), *Lei nº 8.112, de 11 de Dezembro de 1990*, [21]  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm) (accessed on June 2023).
- Lei nº 8.745 (1993), *Lei nº 8.745, de 9 de Dezembro de 1993*, [15]  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8745cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8745cons.htm) (accessed on June 2023).
- Lei nº 9.433 (1997), *Lei nº 9.433, de 8 de Janeiro de 1997*, [7]  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9433.htm#art38vi](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9433.htm#art38vi) (accessed on June 2023).

- Lei nº 9.784 (1999), *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*, [42]  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm) (accessed on June 2023).
- Lei nº 9.984 (2000), *Lei nº 9.984, de 17 de Julho de 2000*, [2]  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9984.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9984.htm) (accessed on June 2023).
- Lei nº 9.986 (2000), *Lei nº 9.986, de 18 de Julho de 2000*, [17]  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9986.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9986.htm) (accessed on June 2023).
- OECD (2021), *Driving Performance at Brazil's Electricity Regulatory Agency*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/11824ef6-en>. [8]
- OECD (2014), *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: The Governance of Regulators*, OECD Publishing, [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-governance-of-regulators\\_9789264209015-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-governance-of-regulators_9789264209015-en). [49]
- OECD (2014), *The Governance of Regulators*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264209015-en>. [38]
- Presidencia da Republica (2022), *Ética Pública*, <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acao-informacao/acoes-e-programas/governanca/etica-publica> (accessed on June 2023). [47]
- Supremo Tribunal Federal (2022), “Constituição (1988)”, *Constitution of the Federative Republic of Brazil*, [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/brazil\\_federal\\_constitution.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/brazil_federal_constitution.pdf) (accessed on June 2023). [46]
- TCU (2021), *Summary Report: First stage of monitoring of the satisfactory performance of the federal agencies involved in the implementation of the new legal framework of basic sanitation*, <https://autenticidade-documento.apps.tcu.gov.br/documento?numeroDocumento=72047537>. [48]

## Notas

<sup>1</sup> Também descrito como coleta e tratamento de águas residuais ou fornecimento de saneamento básico.

<sup>2</sup> Refere-se a órgãos reguladores nas esferas estadual, inframunicipal ou municipal envolvidos em serviços públicos de saneamento.

<sup>3</sup> Aprovado pela Resolução ANA nº 79/2021.

<sup>4</sup> Consulte: [Agências Infranacionais – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico \(ANA\)](https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/agencias-infranacionais) (<https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/agencias-infranacionais>).



<sup>5</sup> De acordo com o Regimento Interno da ANA, os gabinetes dos diretores são descritos como uma unidade organizacional separada, com competências e atributos diferentes em comparação com outras unidades organizacionais.

<sup>6</sup> A ANA afirma que essa discrepância se deve ao atraso no pagamento da cobrança pelo uso de recursos hídricos, que, após o pagamento, foi diretamente repassado pelo Tesouro para o órgão gestor da respectiva bacia hidrográfica, sem passar pela ANA. Portanto, a estimativa inicial da ANA foi maior do que o orçamento operacional realizado em 2022.

<sup>7</sup> A ANEEL também está envolvida no processo de cálculo de receitas da produção de energia hidrelétrica, fornecendo informações sobre a demanda de energia elétrica, que se correlaciona com a demanda da retirada de recursos hídricos.

<sup>8</sup> Cidadãos com “direitos políticos” podem votar e participar do processo político (Tribunal Superior Eleitoral, n.d.[145]).

<sup>9</sup> Todos os servidores públicos que ocupam cargos comissionados DAS 5 ou 6 (no caso da ANA, CCT V, CGE I, CGE II, CGE III, CA II).

<sup>10</sup> Os principais sistemas e plataformas de informação utilizados pela ANA nos seus processos incluem o Sistema Nacional de Informações sobre Recursos Hídricos (<https://www.snirh.gov.br/>); a Conjuntura dos Recursos Hídricos(<https://relatorio-conjuntura-ana-2021.webflow.io>); o Monitoramento Hidrológico do Setor Elétrico (<https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/monitoramento-e-eventos-criticos/monitoramento-hidrologico/monitoramento-hidrologico-do-setor-eletrico>); o Sistema Hidro-Telemetria – dados hidrológicos em tempo real (<https://www.snirh.gov.br/hidrotelemetria/Mapa.aspx>); o Hidrosat – Monitoramento Hidrológico e de Qualidade de Água por Satélite; o Sistema de Monitoramento de Reservatórios – SAR (<https://www.ana.gov.br/sar/> <https://www.ana.gov.br/sar/>); o Portal de Bigdata da ANA(<https://metadados.snirh.gov.br/geonetwork/srv/por/catalog.search#/home>); o Hidroweb (<https://www.snirh.gov.br/hidroweb/apresentação>); o Sistema Federal de Regulação de Usos – REGLA (<https://www.snirh.gov.br/cnarh/index.jsf>); o Cadastro Nacional de Usuários de Recursos Hídricos ([https://www.snirh.gov.br/sso/login.jsf?response\\_type=code&client\\_id=rq2a439qzx5hq5i&scope=PROFILE%20PERMISSOES%20RESTRICOES&state=IbY4m6Ow344rUcOY2roc834ITBBYdP9Twn\\_lu\\_l&ip=10.135.4.2&redirect\\_uri=http://www.snirh.gov.br/cnarh40/restrito/home.jsf](https://www.snirh.gov.br/sso/login.jsf?response_type=code&client_id=rq2a439qzx5hq5i&scope=PROFILE%20PERMISSOES%20RESTRICOES&state=IbY4m6Ow344rUcOY2roc834ITBBYdP9Twn_lu_l&ip=10.135.4.2&redirect_uri=http://www.snirh.gov.br/cnarh40/restrito/home.jsf)); o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens(<https://www.snisb.gov.br/portal-snisb/inicio>); o Cadastro de Inspeção de Segurança de Barragens – On-line ([https://www.snirh.gov.br/barragem\\_inspecao/login.jsf](https://www.snirh.gov.br/barragem_inspecao/login.jsf)); e o Sistema de Suporte à Decisão de Outorga – SSDO ANA.

<sup>11</sup> Disponível em: Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de análise de impacto regulatório – AIR (PDF) – Casa Civil ([www.gov.br](http://www.gov.br)).

<sup>12</sup> Corpo de Engenheiros do Exército dos Estados Unidos.

<sup>13</sup> Os estudos realizados pela SHE e os dados qualitativos e quantitativos coletados devido a esse processo, e por meio de outras pesquisas realizadas pela SHE, podem ser usados pelas equipes ao aplicar as metodologias de AIR, conforme orientação da ASREG.

<sup>14</sup> [Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Resultado Regulatório – ARR](#), do Ministério da Economia; [Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise ex post](#), da Casa Civil;

[Monitoramento e Avaliação de Resultado Regulatório \(M&ARR\): Diretrizes para implementação de M&ARR na Anvisa](#), da Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

<sup>15</sup> A Agenda de ARR 2023–2026 da ANA está disponível em: [Avaliação do Resultado Regulatório – ARR – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico \(ANA\) \(https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/governanca-regulatoria/avaliacao-de-resultado-regulatorio\)](#).

<sup>16</sup> As orientações externas sobre a realização de ARRs incluem: *Guia Orientativo para Elaboração da Avaliação de Resultado Regulatório - ARR*, do Ministério da Economia; *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post* da Casa Civil; e *Monitoramento e Avaliação de Resultados Regulatórios (M&ARR): Diretrizes para a implementação de M&ARR na Anvisa* da Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

<sup>17</sup> Disponível no [Sistema de Participação Social nas Decisões da ANA](#).

<sup>18</sup> Em 2020, os servidores públicos da ANA aderiram ao movimento de linguagem simples, em parceria com o Laboratório de Inovação em Governo – GNova. Após identificar os possíveis desafios relativos à interpretação das comunicações regulatórias da ANA, principalmente aquelas que envolvem procedimentos e análises hidrológicas, a ANA começou a considerar o uso de linguagem simples em todas as comunicações. Dois Planos de Ação foram implementados com um conjunto de iniciativas para incentivar o uso de linguagem simples. Mais detalhes sobre as iniciativas de linguagem simples da ANA estão disponíveis em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/linguagensimples/linguagensimples>.

<sup>19</sup> Consulte as Resoluções da ANA nº 136/2022 e 102/2021.

<sup>20</sup> Esse processo de participação em estágio inicial é anunciado no site da ANA (<https://participacao-social.ana.gov.br/>). Alguns exemplos incluem consultas sobre *a normatização do automonitoramento do uso da água pelos usuários de recursos hídricos outorgados em corpos de água de domínio da União* (<https://participacao-social.ana.gov.br/Consulta/135>) e *o planejamento da norma de referência sobre as metas progressivas para a universalização dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário* (<https://participacao-social.ana.gov.br/Consulta/131>).

<sup>21</sup> Consulte as Resoluções da ANA nº 643/2016 e 644/2016.

<sup>22</sup> Webinar Internacional de Resíduos Sólidos, 24/08/2022, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=u6kbXdxKBfQ&t=4s>. Webinar “Manual de Procedimentos Internos de Mediação, Conciliação e Arbitragem”, 14/09/2022, disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=3p\\_1hbhWeDY](https://www.youtube.com/watch?v=3p_1hbhWeDY).

<sup>23</sup> Outros meios de participação das partes interessadas, como tomada de subsídios, salas de crise, monitoramento e acompanhamento, reuniões públicas de alocação de recursos hídricos, reuniões públicas com partes interessadas, observatórios e grupos de acompanhamento técnico, além dos processos de consulta e participação criados no âmbito do SINGREH.

<sup>24</sup> As recomendações da Ouvidoria contidas em seu relatório de 2022 podem ser encontradas em: [https://www.gov.br/ana/pt-br/canais\\_atendimento/ouvidoria/relatorio-gestao-ouvidoria-ana-2022.pdf](https://www.gov.br/ana/pt-br/canais_atendimento/ouvidoria/relatorio-gestao-ouvidoria-ana-2022.pdf).

<sup>25</sup> Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/>.

<sup>26</sup> Relatório anual da Ouvidoria está disponível em: [https://www.gov.br/ana/pt-br/canais\\_atendimento/ouvidoria/relatorio-gestao-ouvidoria-ana-2022.pdf](https://www.gov.br/ana/pt-br/canais_atendimento/ouvidoria/relatorio-gestao-ouvidoria-ana-2022.pdf).

<sup>27</sup> As ações judiciais no Brasil podem ser classificadas, em geral, como: ação civil ordinária e/ou ação compensatória; “*Mandado de segurança*” (Art. 5º, inciso LXIX, da Constituição, Lei Federal 12.016 de 2009); “*Ação popular*” (Art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição); “*Ação civil pública*” (Art. 129, inciso III da Constituição); “*Ação direta de inconstitucionalidade*” (Art. 102 da Constituição).

<sup>28</sup> A edição de 2022 em linguagem simples (que altera a versão de 2020) da Carta de Serviços ao Cidadão da ANA está disponível em: [https://www.gov.br/ana/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/carta\\_relatorio\\_ana\\_2020\\_v6.pdf](https://www.gov.br/ana/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/carta_relatorio_ana_2020_v6.pdf) e a versão do site está disponível em: [Serviços – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico \(ANA\) \(https://www.gov.br/ana/pt-br/servicos\)](https://www.gov.br/ana/pt-br/servicos).

<sup>29</sup> Disponível em: [Central de Painéis \(cgu.gov.br\)](https://www.cgu.gov.br).

<sup>30</sup> No momento em que este artigo foi escrito, isso incluiria o Ministro das Cidades e o Ministro da Integração e do Desenvolvimento Regional.

<sup>31</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/playlist/jornal-nacional-ultimos-videos.ghtml#video-11488525-id>.

<sup>32</sup> Mais informações estão disponíveis no portal de integridade da ANA: Integridade – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) (<https://www.gov.br/ana/pt-br/aceso-a-informacao/integridade>).

<sup>33</sup> Todos os servidores públicos que ocupam cargos comissionados DAS 5 ou 6 (no caso da ANA, CCT V, CGE I, CGE II, CGE III, CA II).

<sup>34</sup> Embora todas as estações colem dados em tempo real, aproximadamente 23% da rede é capaz de transmitir dados em tempo real para processamento. As demais estações registram dados e transmitem periodicamente.

<sup>35</sup> O Portal Hidroweb, disponível em <https://www.snirh.gov.br/hidroweb/serieshistoricas>; o Portal Hidrotelemetria, disponível em <https://www.snirh.gov.br/hidrotelemetria/Mapa.aspx>; os dados referentes aos levantamentos topobatimétricos necessários à atualização das curvas elevação – área – volume dos reservatórios do setor elétrico, realizados no contexto da Resolução Conjunta ANA e ANEEL nº 127/2022, estão disponíveis no Metadados ANA <https://metadados.snirh.gov.br/geonetwork/srv/api/records/b8f0487a-df73-4f8d-8b22-bb49cf9f3683>. Deve-se observar que o Portal de Bigdata da ANA (<https://metadados.snirh.gov.br/geonetwork/srv/por/catalog.search#/home>) também fornece dados em diferentes formatos, sobre diferentes temas relacionados a recursos hídricos.

<sup>36</sup> Relatório de Conjuntura dos Recursos Hídricos do Brasil <https://www.snirh.gov.br/portal/centrais-de-conteudos/conjuntura-dos-recursos-hidricos>; Relatório Anual de Segurança de Barragens <https://www.snisb.gov.br/relatorio-anual-de-seguranca-de-barragem>; Relatório Visão da ANA sobre Indicadores ODS6 <https://www.gov.br/ana/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/ods6/ods6.pdf>.

<sup>37</sup> Disponível em: [https://metadados.snirh.gov.br/geonetwork/srv/api/records/c93c5670-f4a7-4de6-85cf-c295c3a15204/attachments/ODS6\\_Brasil\\_ANA\\_2ed\\_digital\\_dupla.pdf](https://metadados.snirh.gov.br/geonetwork/srv/api/records/c93c5670-f4a7-4de6-85cf-c295c3a15204/attachments/ODS6_Brasil_ANA_2ed_digital_dupla.pdf).

<sup>38</sup> Consulte a Lei nº 9.984/2000, art. 4º; e a Lei nº 9.433/1997, art. 27.

<sup>39</sup> Os indicadores de desempenho do Programa QualiÁgua podem ser encontrados em seu Relatório de Avaliação *ex post* (ARR) publicado pela ANA em 2022, disponível em: [https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/governanca-regulatoria/avaliacao-de-resultado-regulatorio/ARR\\_QualiAgua\\_Final.pdf/view](https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/governanca-regulatoria/avaliacao-de-resultado-regulatorio/ARR_QualiAgua_Final.pdf/view).

<sup>40</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/todos-os-documentos-do-portal/documentos-aud/relatorio-de-gestao>.

<sup>41</sup> As recomendações da CGU para a ANA podem ser encontradas nos seguintes relatórios: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/862135>; <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/860421>; <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/857391>; <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/857811>; <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/979630>.

## Anexo A. Metodologia

---

Medir o desempenho regulatório é uma tarefa desafiadora, a começar por definir o que medir, abordar fatores de confusão, atribuir resultados a intervenções e lidar com a falta de dados e informações. Este anexo descreve a metodologia desenvolvida pela OCDE para ajudar os reguladores a enfrentar esses desafios através de um Quadro de Avaliação de Desempenho para Reguladores Econômicos (PAFER, na sigla em inglês), que serve de base para este relatório. O anexo começa apresentando alguns dos trabalhos realizados pela OCDE sobre a medição do desempenho regulatório. Em seguida, descreve os principais recursos do PAFER e apresenta uma tipologia de indicadores de desempenho para medir insumos, processos, produtos e resultados. Por fim, fornece um panorama da abordagem e das medidas práticas adotadas na elaboração deste relatório.

---

Este anexo resume a metodologia desenvolvida pela OCDE para avaliar os mecanismos de governança das entidades reguladoras, os fatores determinantes do desempenho, assim como suas matrizes de medição do desempenho. A metodologia foi preparada com base na experiência dos reguladores que participam da Rede de Reguladores Econômicos da OCDE e o presente relatório constitui sua décima quarta aplicação a um órgão regulador. Outros relatórios que abrangem vários setores e países incluem: a Comissão de Regulação de Comunicações da Colômbia (OECD, 2015<sup>[11]</sup>); a Comissão de Serviços Públicos da Letônia (OECD, 2016<sup>[12]</sup>), os três reguladores de energia do México (OECD, 2017<sup>[13]</sup>), (OECD, 2017<sup>[14]</sup>), (OECD, 2017<sup>[15]</sup>), (OECD, 2017<sup>[16]</sup>); a Comissão para Regulação dos Serviços Públicos da Irlanda (OECD, 2018<sup>[17]</sup>); o Regulador de Energia e Mineração do Peru (OECD, 2019<sup>[18]</sup>); o Regulador de Telecomunicações do Peru (OECD, 2019<sup>[19]</sup>), o Regulador de Infraestrutura de Transportes do Peru (OECD, 2020<sup>[10]</sup>) a Agência de Proteção Ambiental da Irlanda (OECD, 2020<sup>[11]</sup>), a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos de Portugal (OECD, 2021<sup>[12]</sup>), a Agência Nacional de Energia Elétrica do Brasil (OECD, 2021<sup>[13]</sup>), e o Regulador de Serviços de Água e Saneamento do Peru (OECD, 2022<sup>[14]</sup>). A metodologia foi adaptada desde sua primeira aplicação aos aprendizados adquiridos ao longo do processo de análise e está adequada para levar em consideração as necessidades específicas e as características contextuais de cada regulador, setor e jurisdição.

## Estrutura analítica

A estrutura analítica que constitui este relatório se baseia no trabalho realizado pela OCDE para medir o desempenho regulatório e a governança dos reguladores econômicos. Os países membros da OCDE e os reguladores reconheceram a necessidade de medir o desempenho regulatório. As informações sobre o desempenho regulatório são necessárias para melhor direcionar os recursos escassos e melhorar o desempenho geral das políticas regulatórias e dos reguladores. Entretanto, a medição do desempenho regulatório pode ser uma tarefa desafiadora. Alguns desses desafios incluem:

- *O que medir*: os sistemas de avaliação exigem uma avaliação de como os insumos influenciaram os produtos e resultados. No caso da política regulatória, os insumos podem se concentrar em: i) programas gerais destinados a promover uma melhora sistêmica da qualidade regulatória; ii) a aplicação de práticas específicas destinadas a melhorar a regulação, ou iii) mudanças na concepção de normas específicas.
- *Fatores de confusão*: existe uma infinidade de questões contingentes que afetam os resultados da sociedade que a regulação se propõe a influenciar. Essas questões podem ser tão simples quanto uma mudança no clima ou tão complexas quanto a última crise financeira. Assim, é difícil estabelecer uma relação causal direta entre a adoção de melhores práticas de regulação e melhorias específicas nos resultados de bem-estar desejados para a economia.
- *Falta de dados e informações*: os países tendem a carecer de dados e metodologias para identificar se as práticas regulatórias estão sendo adotadas corretamente e que impacto essas práticas podem estar tendo sobre a economia real.

O Quadro para Avaliação das Políticas Regulatórias da OCDE (2014<sup>[15]</sup>) começa enfrentando esses desafios através de um modelo insumo-processo-produto-resultado, que divide o processo regulatório numa sequência de etapas discretas. O modelo insumo-processo-produto-resultado é flexível e pode ser aplicado tanto para avaliar práticas de melhoria da política regulatória em geral quanto para avaliar a política regulatória em setores específicos, com base na identificação de objetivos estratégicos relevantes. Esse modelo pode ser adaptado aos reguladores econômicos, levando em consideração as condições que contribuem para o desempenho desses reguladores (Quadro A A.1).

Os Princípios de Melhores Práticas da OCDE para Políticas Regulatórias: a Governança de Reguladores (OECD, 2014<sup>[16]</sup>) identifica algumas das condições que contribuem para o desempenho dos reguladores econômicos. Esse princípios reconhecem a importância de avaliar como um órgão regulador é dirigido,

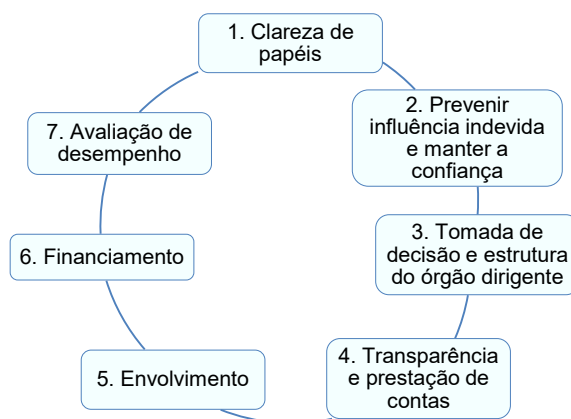
controlado, dotado de recursos e responsabilizado, a fim de melhorar a efetividade geral dos reguladores e promover o crescimento e o investimento, inclusive através do incentivo à concorrência. Além disso, eles reconhecem o impacto positivo do próprio processo interno do regulador sobre os resultados (ou seja, como o regulador administra os recursos e que processos o regulador coloca em prática para regular um determinado setor ou mercado) (Figura A A.1).

### Quadro A A.1. A sequência lógica insumo-processo-produto-resultado

- **Etapa I. Insumo:** os indicadores incluem, por exemplo, o orçamento e o quadro de pessoal do órgão de supervisão regulatória.
- **Etapa II. Processo:** os indicadores avaliam se os requisitos formais de boas práticas regulatórias foram cumpridos. Isso inclui requisitos para a definição de objetivos, consulta, análise baseada em evidências, simplificação administrativa, avaliações de risco e alinhamento de mudanças regulatórias em nível internacional.
- **Etapa III. Produto:** os indicadores fornecem informações para saber se as boas práticas regulatórias foram realmente implementadas.
- **Etapa IV. Impacto da concepção no resultado (também conhecido como resultado intermediário):** os indicadores avaliam se as boas práticas regulatórias contribuíram para uma melhora na qualidade dos normativos. Esta etapa tenta, portanto, fazer uma ligação causal entre a concepção da política regulatória e os resultados.
- **Etapa V. Resultados estratégicos:** os indicadores avaliam se os resultados desejados da política regulatória foram alcançados, tanto em termos de qualidade regulatória quanto em termos de resultados regulatórios.

Fonte: (OECD, 2014<sup>[15]</sup>).

Figura A A.1. Princípios de Melhores Práticas da OCDE para Governança de Reguladores



Fonte: adaptado a partir de (OECD, 2014<sup>[16]</sup>).

Os dois quadros são reunidos num Quadro de Avaliação de Desempenho para Reguladores Econômicos que estrutura os fatores que determinam o desempenho ao longo da matriz insumo-processo-produto-resultado (Tabela A A.1).

**Tabela A A.1. Critérios para avaliar o quadro de desempenho dos reguladores**

Referências	Objetivos estratégicos	Insumo	Processo	Produto e resultado
Princípios de Melhores Práticas para Governança de Reguladores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clareza de papéis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prevenir influência indevida e manter a confiança</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação de desempenho</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tomada de decisão e corpo diretivo</li> </ul>	
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsabilização e transparência</li> </ul>	
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Envolvimento</li> </ul>	
Fatores institucionais, organizacionais e de monitoramento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivos e metas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração do orçamento e gestão financeira</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estratégia, liderança e coordenação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Padrões e indicadores de desempenho</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funções e poderes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestão de recursos humanos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrutura institucional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Processos e relatórios de desempenho</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas de gestão e processos operacionais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Feedback ou evidência externa sobre o desempenho</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relações e interfaces com órgãos do governo, entidades reguladas e outros atores importantes</li> </ul>	
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ferramentas de gestão regulatória</li> </ul>	

Fonte: OECD Analysis.

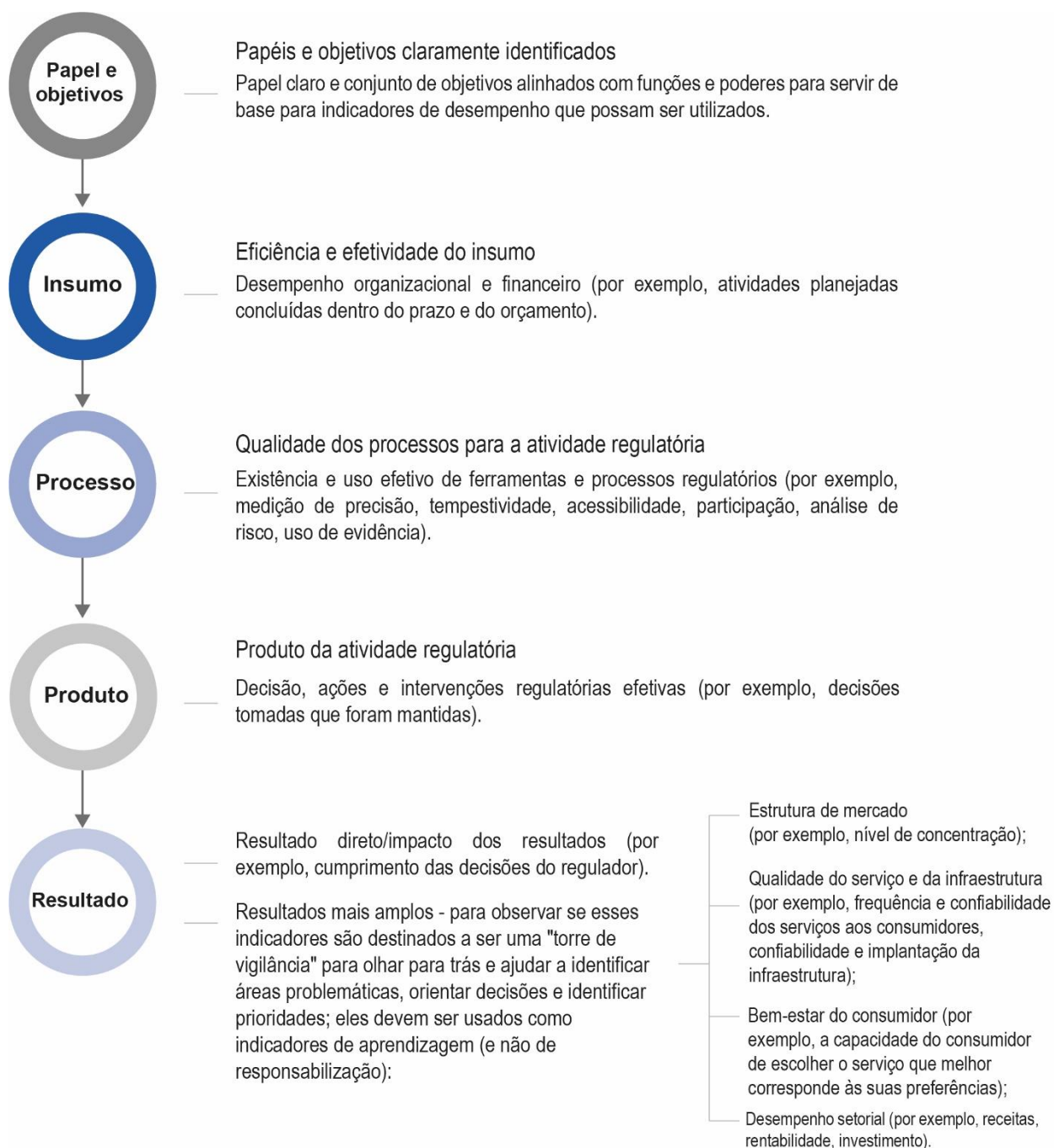
## Indicadores de desempenho

Para os reguladores, os indicadores de desempenho precisam estar adequados ao objetivo da avaliação de desempenho, que é uma avaliação sistemática e analítica das atividades do regulador, com a finalidade de buscar a confiabilidade e a usabilidade das atividades do regulador. A avaliação de desempenho não é uma auditoria, que julga como servidores e gestores cumprem sua missão, nem um controle, que coloca ênfase no cumprimento de normas (OECD, 2004<sup>[17]</sup>).

Assim, os indicadores de desempenho precisam avaliar o uso eficiente e efetivo dos insumos do regulador, a qualidade dos processos regulatórios, além de identificar os produtos e alguns resultados diretos que podem ser atribuídos às intervenções do regulador. Resultados mais gerais devem servir como um indicador de “observação”, que fornece as informações que o regulador pode usar para identificar áreas problemáticas, orientar decisões e identificar prioridades (Figura A A.2).



**Figura A A.2. Matriz insumo-processo-produto-resultado para indicadores de desempenho**



Observações: essa matriz foi proposta na metodologia inicial para o Quadro de Avaliação de Desempenho para Reguladores Econômicos (PAFER) discutida com a Rede de Reguladores Econômicos (NER) da OCDE. Ela foi aperfeiçoada para refletir o feedback dos membros da NER e a experiência de outros reguladores na avaliação do seu próprio desempenho.

Fonte: (OECD, 2015<sub>[1]</sub>), Figura 3.3 (atualizada em 2017).

## Abordagem

A estrutura analítica apresentada acima serviu de base para a coleta de dados e a análise apresentada no relatório. O presente relatório analisa os arranjos internos e externos de governança da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico do Brasil (ANA) nas seguintes áreas:

- **Papel e objetivos:** identificar a existência de um conjunto de objetivos ou metas claramente identificados que estejam alinhados com as funções e poderes do regulador, o que pode servir de base para o desenvolvimento de indicadores de desempenho úteis;
- **Insumo:** determinar até que ponto os recursos financeiros e humanos do regulador estão alinhados com seus objetivos ou metas e a capacidade do regulador de administrar os recursos financeiros e humanos de forma efetiva e autônoma;
- **Processo:** avaliar até que ponto os processos e a gestão institucional contribuem para o desempenho do regulador;
- **Produto e resultado:** identificar a existência de uma avaliação sistemática do desempenho das entidades reguladas, o impacto das decisões e atividades do regulador e até que ponto essas medições são utilizadas adequadamente.

Os dados que serviram de base para a análise apresentada no relatório foram coletados através de uma análise documental, uma missão de apuração dos fatos e uma missão de revisão interpares:

- **Questionário e análise documental:** a ANA respondeu a um questionário detalhado que serviu de base para uma análise documental realizada pelo Secretariado da OCDE. O Secretariado analisou a legislação vigente e os documentos da ANA para coletar informações sobre o funcionamento *de jure* do órgão regulador e subsidiar as missões de apuração dos fatos. Esse questionário foi adaptado à ANA, com base na metodologia já aplicada pela OCDE a outros reguladores desde 2015 e na participação da ANA em pesquisas anteriores da OCDE, como no caso do relatório *A Promoção da Resiliência Hídrica no Brasil: Transformando estratégia em ação* (OECD, 2022<sup>[18]</sup>).
- **Missão de apuração dos fatos:** o Secretariado da OCDE conduziu uma missão de apuração dos fatos entre 19 e 23 de junho de 2023 em Brasília, com reuniões realizadas com as equipes internas da ANA e atores externos. Essa missão foi a principal ferramenta para coletar e completar as informações *de jure* obtidas através do questionário com a situação atual *de facto*. O trabalho da missão de apuração dos fatos adaptou a metodologia PAFER às características da ANA. As informações coletadas foram completadas e conferidas com a ANA para garantir sua exatidão.
- **Missão de revisão interpares:** a missão ocorreu entre 29 de agosto e 1º de setembro de 2023 em Brasília e contou com a participação de revisores da Dinamarca, do Canadá e do Reino Unido, além do Secretariado da OCDE. Essa missão se reuniu com as principais partes interessadas da ANA, tanto internas quanto externas. Ao final da missão, a equipe discutiu as descobertas e recomendações preliminares com a Diretoria Colegiada e as Superintendências da ANA para testar sua viabilidade.

Durante as missões de apuração dos fatos e de revisão interpares, a equipe se reuniu com a equipe de liderança da ANA e com inúmeros servidores da instituição. Além disso, a equipe se reuniu com órgãos do governo e atores externos, incluindo:

- Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR)
- Ministério das Cidades (MCID)
- Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO)
- Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC)

- Tribunal de Contas da União (TCU)
- Supremo Tribunal Federal (STF)
- Representante da Câmara dos Deputados – Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural
- Representante do Senado Federal – Comissão de Meio Ambiente
- Controladoria-Geral da União (CGU)
- Agência Pernambucana de Águas e Clima (APAC)
- Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo (ARSESP)
- Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Paranapanema
- Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES)
- Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRHidro).

## Referências

- OECD (2022), *Driving Performance at Peru's Water and Sanitation Services Regulator*, OECD Publishing. [14]
- OECD (2022), *Fostering Water Resilience in Brazil - Turning Strategy into Action*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/85a99a7c-en>. [18]
- OECD (2021), *Driving Performance at Brazil's Electricity Regulatory Agency*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/11824ef6-en>. [13]
- OECD (2021), *Driving Performance at Portugal's Energy Services Regulatory Authority*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/05fb2fae-en>. [12]
- OECD (2020), *Driving Performance at Ireland's Environmental Protection Agency*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/009a0785-en>. [11]
- OECD (2020), *Driving Performance at Peru's Transport Infrastructure Regulator*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d4ddab52-en>. [10]
- OECD (2019), *Driving Performance at Peru's Energy and Mining Regulator*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264310865-en>. [8]
- OECD (2019), *Driving Performance at Peru's Telecommunications Regulator*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264310506-en>. [9]
- OECD (2018), *Driving Performance at Ireland's Commission for Regulation of Utilities*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264190061-en>. [7]
- OECD (2017), *Driving Performance at Mexico's Agency for Safety, Energy and Environment*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280458-en>. [6]

- OECD (2017), *Driving Performance at Mexico's Energy Regulatory Commission*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280830-en>. [4]
- OECD (2017), *Driving Performance at Mexico's National Hydrocarbons Commission*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264280748-en>. [5]
- OECD (2017), *Driving Performance of Mexico's Energy Regulators*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264267848-en>. [3]
- OECD (2016), *Driving Performance at Latvia's Public Utilities Commission*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264257962-en>. [2]
- OECD (2015), *Driving Performance at Colombia's Communications Regulator*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264232945-en>. [1]
- OECD (2014), *OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264214453-en>. [15]
- OECD (2014), *The Governance of Regulators*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264209015-en>. [16]
- OECD (2004), *The choice of tools for enhancing policy impact: Evaluation and review*, OECD, Paris, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc\(2004\)4&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc(2004)4&doclanguage=en) (accessed on 16 November 2018). [17]

# Impulsionando o desempenho da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico do Brasil

Na condição de "árbitros do mercado", os reguladores contribuem para a prestação de serviços essenciais de utilidade pública. A cultura organizacional, o comportamento, as ações e a governança são fatores importantes no desempenho dos reguladores e dos setores que supervisionam. O Quadro de Avaliação de Desempenho para Reguladores Econômicos (PAFER, na sigla em inglês) da OCDE analisa as instituições, os processos e as práticas que podem criar uma cultura organizacional baseada em desempenho e resultados. Este relatório utiliza o PAFER para avaliar a governança tanto interna quanto externa da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) do Brasil. O relatório oferece recomendações para que o regulador desenvolva sua sólida reputação técnica e suas boas práticas, propondo um conjunto integrado de recomendações que ajudarão a ANA a cumprir da melhor forma possível seu papel na gestão de recursos hídricos e regulação do uso da água, na segurança de barragens e no saneamento básico.



IMPRESSO ISBN 978-92-64-94597-5  
PDF ISBN 978-92-64-95338-3



9 789264 945975