

O desafio da ANA

Juliana Jerônimo Smiderle
Pesquisadora do FGV CERI

A falta de segurança jurídica e a ingerência política são tidos como um dos entraves do setor de saneamento, aumentando o risco e reduzindo a atratividade de investimentos. A atualização do marco legal, instituída pela Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, endereçou este problema buscando fortalecer a regulação por meio da atuação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) como supervisora regulatória. O grande desafio da ANA agora é garantir o *enforcement* dos contratos, isto é, fazer com que os contratos de prestação de serviços sejam cumpridos. Mas como fazer isso se nem sempre as “mudanças de regra” vêm dos reguladores e/ou titulares – atores que a ANA supervisionará?

Não raro são vistos casos de ingerência política e controvérsia regulatória no setor de saneamento brasileiro. Essas situações são observadas, por exemplo, quando há

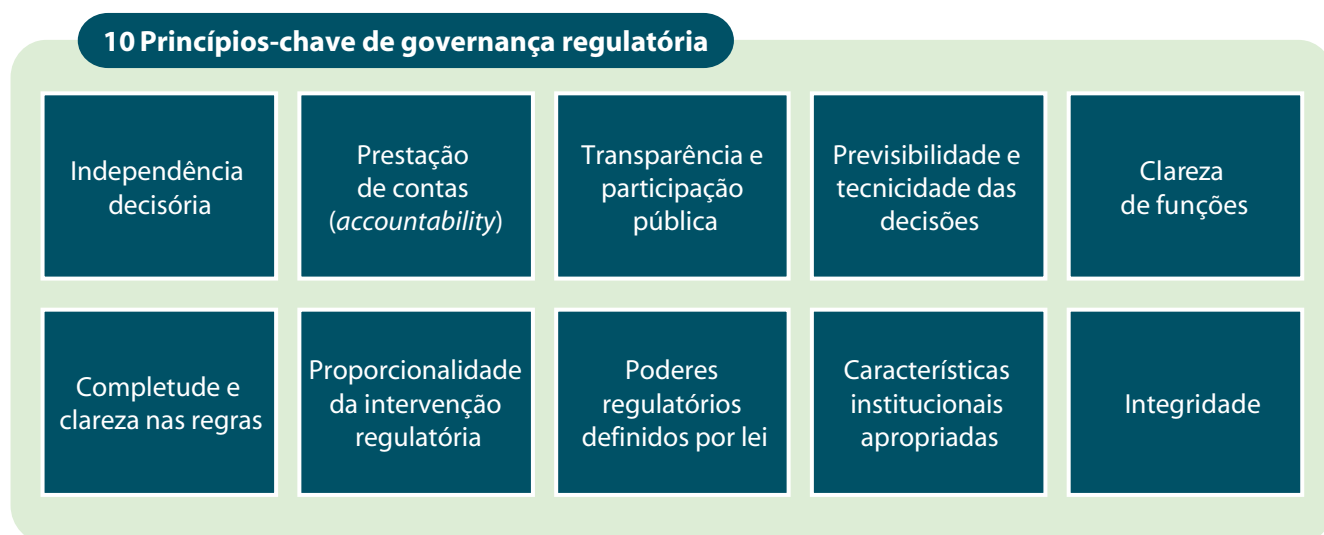
alteração unilateral do contrato definindo descontos e/ou isenções tarifárias sem reequilíbrio econômico-financeiro de forma tempestiva. Ou, ainda, quando alguma decisão da entidade reguladora é questionada ou alterada por órgãos de controle externo ou ministérios públicos. Essas interferências aumentam a imprevisibilidade jurídica-regulatória do setor e, conseqüentemente, a percepção de risco.

Para minimizar essas situações, a reforma do saneamento fortalece a regulação por meio da ANA. Cabe à ANA editar “normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras”.¹ A regulação possui duas dimensões de igual importância: (1) conteúdo; e (2) forma (ou governança).² Entende-se conteúdo como as regras para, de forma simplificada, definir as tarifas, metas de expansão

e qualidade do serviço bem como relação com os consumidores – em outras palavras, o que deve ser regulado. Já a forma refere-se à estrutura (jurídica e institucional) na qual as decisões são tomadas – como deve ser regulado. Incluem-se em governança regulatória decisões sobre a independência e autonomia do regulador, a forma como os processos regulatórios serão dados e a transparência e previsibilidade da tomada de decisão. Há previsão no novo marco legal do saneamento da edição de normas pela ANA para ambas as dimensões, como pode ser visto no §1 do artigo 4-a da Lei nº 9.984/2000.

A governança regulatória tem papel central a fim de reduzir as ingerências e controvérsias regulatórias ao promover credibilidade, legitimidade e transparência ao processo. A Lei nº 11.445/2007 já definia que a regulação deveria ser desempenhada por entidade

Figura 1 Princípios-chave de governança regulatória



Fonte: Adaptado de Brown *et al.* (2006).


independente (artigo 21). A principal motivação para isso é, justamente, “despolitizar” as decisões regulatórias,² isto é, proteger a regulação de interferências externas. Assim, independência e autonomia dos ciclos políticos são conferidas à condução da política pública de saneamento básico, que é de longo prazo. Mas o que significa entidade independente? Como alcançar essa independência? A Lei nº 11.445/2007 não apresentava de forma consistente as diretrizes para responder essas perguntas. Já a atual reforma, como já mencionado, direciona para a ANA respondê-las.

A independência regulatória, e consequente eficiência, pode ser alcançada observando princípios de governança. Brown *et al.* (2006)² definem 10 princípios-chave (figura 1). Entre eles estão independência

decisória determinada por lei; transparência e participação pública na tomada de decisão; previsibilidade e tecnicidade das decisões; e clareza de funções.³

A clareza de funções parece ser um princípio essencial a ser desenvolvido no setor, visto as ingerências e interferências existentes. Este princípio inclui, além da definição clara das funções e atribuições das entidades reguladoras – supervisionadas pela ANA, a dos diferentes atores do setor. Esse princípio é fundamental para que não haja duplicação de funções, conflitos entre diferentes atores e confusão política-regulatória.

A ANA é um ator-chave nesse processo de fortalecimento regulatório, que, para além da definição, passa pela disseminação das funções das entidades reguladoras para as próprias e para os demais

atores do setor. É imperativo que a ANA tenha em mente esses princípios ao elaborar as normas de referência de governança regulatória. Além disso, como este tema não é uma inovação da reforma, é importante verificar as experiências exitosas nesse quesito, ou seja, como as agências que já regulam os serviços de saneamento cumprem com o requisito de independência e se protegem das interferências, sejam elas políticas ou de outras entidades que atuam no setor. 

¹Artigo 4-a da Lei nº 9.984/2000, incluído pela Lei nº 14.036/2020.

²Brown, A.; Stern, J.; Tenenbaum, B.; Gencer, D. *Handbook for evaluating infrastructure regulatory systems*. Washington, D.C: World Bank, 2006. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7030/364990Handbook101OFFICIAL0USE0ONL0Y1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>

³Veja mais detalhes em Brown *et al.* (2006).