

AUDITORIA E CERTIFICAÇÃO DE INFORMAÇÕES: ESTUDO PILOTO DE APLICAÇÃO DA METODOLOGIA DO PROJETO ACERTAR

Rossana Santos de Castro¹

Graduada em Química pela Universidade de Brasília (UnB) e mestre em saúde pública pela Fiocruz. Reguladora de Serviços Públicos na Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do DF (Adasa). Atua na Assessoria de Informações Regulatórias da Superintendência de Abastecimento de Água e Esgoto.

Leandro Antonio Diniz Oliveira

Graduado em Ciências Farmacêuticas pela Universidade de Brasília (UnB) e mestrando em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos pelo ProfÁgua/UnB. Regulador de Serviços Públicos na Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do DF (Adasa). Atua na Assessoria de Informações Regulatórias da Superintendência de Abastecimento de Água e Esgoto.

Patrícia Silva Cáceres

Graduada em Odontologia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP) e mestre em Arquitetura e Urbanismo pela UnB. Reguladora de Serviços Públicos na Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do DF (Adasa). Atua na Coordenação de Fiscalização da Superintendência de Abastecimento de Água e Esgoto.

Antonio de Almeida Nobre Júnior

Graduado em Engenharia Florestal e Agronomia pela Universidade de Brasília (UnB), mestrado em Desenvolvimento Sustentável pela UnB e doutorado em Fitotecnia/Agroecologia pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Atua como professor na Fundação Universidade de Brasília (UnB), Campus Faculdade UnB Planaltina (FUP) na área de ciências sociais aplicadas.

Endereço⁽¹⁾: SAIN Estação Rodoferroviária de Brasília, S/N - Ala Norte, Brasília/DF - CEP: 70.631-900 - Brasil- Tel: +55 (61) 3961-4993 - e-mail: rossana.castro@adasa.df.gov.br

RESUMO

As agências reguladoras arcam com falhas de governo, sendo uma delas a assimetria de informações, quando o ente regulado possui mais informações em relação aos seus componentes e custos do que o próprio regulador, causando incerteza na definição de tarifas e no cálculo de indicadores de desempenho dos serviços. Este inconveniente alcança também o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) que recebe dados autodeclaratórios dos prestadores de serviços de saneamento básico de todo o Brasil. Diante disso, foi desenvolvida no âmbito do Governo Federal metodologia para auditoria e certificação dos dados relacionados à prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Este trabalho teve por objetivo realizar a aplicação da metodologia em quatro informações produzidas pela concessionária dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Distrito Federal (DF). Os resultados evidenciaram que existe fragilidade no processo de produção dos dados testados, mas também trouxe melhor entendimento ao ente regulador dos processos de coleta e processamento de informações do prestador de serviços, sendo, portanto, ferramenta importante na redução dos efeitos da assimetria de informações na atividade regulatória e na confiabilidade do processo de avaliação de desempenho.

Palavras-chave: Saneamento Básico, Teste de Confiança, Teste de Exatidão, Identificação de Riscos e Controles.

INTRODUÇÃO/OBJETIVOS

O acesso a informações é fundamental para o exercício da regulação dos serviços públicos. A atividade regulatória é realizada prioritariamente em ambientes com limitações à concorrência, sendo essencial a instituição de mecanismos de promoção de competição virtual entre prestadores, tendo em vista o estabelecimento de custos eficientes e tarifas módicas aos usuários. Além disso, as entidades de regulação devem promover o acompanhamento de metas contratuais, fiscalizar a qualidade e zelar pela universalização dos serviços. É evidente que as atribuições da regulação dependem integralmente da disponibilidade de informações de alta confiabilidade (ABAR, 2014).

O setor do saneamento básico é naturalmente um mercado monopolista, o que enseja a interveniência do Estado economicamente. No entanto, em uma visão ampla, a regulação atua também para garantir que as parcelas mais vulneráveis da população tenham acesso a direitos humanos fundamentais, como água potável e tratamento de esgoto. Ocorre que agências reguladoras de águas arcam com falhas de governo, sendo uma delas a assimetria de informações, quando o ente regulado possui mais informações em relação aos seus componentes e custos do que o próprio regulador, causando incerteza na definição de tarifas, por exemplo (CANDIDO, 2013).

A assimetria de informação é um problema capital para as Agências Reguladoras, que são obrigadas a trabalhar com dados obtidos e tratados exclusivamente pelos prestadores de serviços regulados. Tais informações podem apresentar limitações de qualidade e confiabilidade, colocando em risco as análises realizadas, principalmente aquelas relacionadas a definição de preços (ABAR, 2014).

Entretanto, além dos efeitos econômicos, a assimetria de informações pode causar inseguranças no cálculo de indicadores que avaliam a qualidade da prestação dos serviços. Este inconveniente alcança também o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) que recebe dados autodeclaratórios dos prestadores de serviços de saneamento básico de todo o Brasil.

Diante da necessidade de melhorar a qualidade da informação sobre o saneamento básico e aperfeiçoar a certificação das informações do SNIS, surgiu o Projeto Acertar, capitaneado pelo Ministério das Cidades, com financiamento do Banco Mundial, por meio do Programa de Desenvolvimento do Setor Água – INTERÁGUAS (BRASIL, 2018a). Este projeto desenvolveu metodologia de auditoria e certificação dos dados relacionados à prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (BRASIL, 2018b).

Nesse contexto, este trabalho teve por objetivo realizar a aplicação da metodologia proposta pelo Projeto Acertar em quatro informações produzidas pela Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal - Caesb, a qual possui a concessão dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

MATERIAL E MÉTODOS

Para realização do estudo foi utilizado o guia de certificação elaborado pelo Projeto Acertar – Guia Acertar (BRASIL, 2018b) e selecionadas informações do guia com especial interesse para Agência Reguladora de Águas, Energia e

Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa), tendo em vista que são informações utilizadas no cálculo da Taxa de Fiscalização sobre Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário (TFS) e da Taxa de Fiscalização dos Usos dos Recursos Hídricos (TFU). Essas taxas foram estabelecidas por Lei Distrital N° 771/2005¹ e representam as principais receitas da Adasa para a execução de suas atividades regulatórias. (DISTRITO FEDERAL, 2005).

Portanto, foram selecionadas as 4 (quatro) informações envolvidas no cálculo da TFS e TFU, sendo elas: (i) volume produzido de água, (ii) volume coletado de esgoto e (iii) volume faturado de água e (iv) volume faturado de esgoto. O processo de certificação foi executado, conforme determina o guia do Projeto Acertar, em cinco etapas: (1) Mapeamento de processos, (2) Identificação de riscos e controles, (3) Avaliação da confiança, (4) Avaliação da exatidão e (5) Certificação das informações (Figura 1).

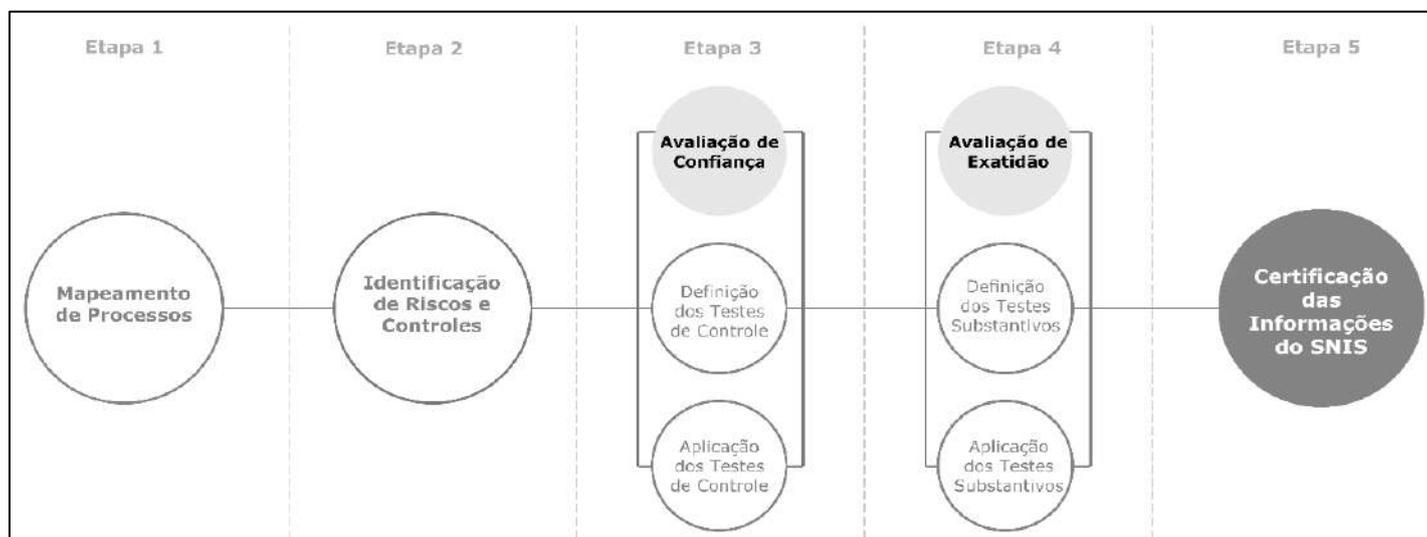


Figura 1: Etapas de implementação do guia de certificação do Projeto Acertar.

Fonte: Brasil (2018b)

Buscou-se primeiro conhecer como ocorria o processo de concepção das informações por meio do mapeamento dos processos de coleta dos dados. Na segunda etapa, foi feito o levantamento dos riscos e controles associados ou a ausência destes controles a cada etapa do processo. A terceira etapa foi realizada por meio dos testes de efetividade de cada controle levantado, com a finalidade de verificar o nível de confiança dos dados produzidos. O nível de confiança foi obtido a partir da média dos percentuais de confiança atribuídos a cada controle identificado dentro do processo de produção das informações (Tabela 1). Com o resultado das médias obteve-se a avaliação da confiança de cada informação, de acordo com as faixas estabelecidas.

Na quarta etapa, realizaram-se testes com vistas a avaliar a exatidão das informações. O nível de exatidão determina o quanto os números informados refletem com precisão os eventos ocorridos. Para tanto, procedimentos ou testes

¹ A Taxa de Fiscalização sobre Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário (TFS) e a Taxa de Fiscalização dos Usos dos Recursos Hídricos (TFU) foram estabelecidas pela Lei Complementar n° 711/2005, alterada pela Lei Complementar n° 798/2008.

substantivos devem ser desenvolvidos para avaliar o nível de exatidão dos números declarados pelo prestador para cada informação. O nível de exatidão de cada informação é dado pelo percentual de desvio entre o valor declarado pelo prestador e o valor recalculado nos testes (Tabela 1). A avaliação da exatidão foi obtida a partir das faixas estabelecidas.

Tabela 1: Classificação do nível de confiança e classificação do nível de exatidão

Percentual de Confiança (média)	Percentual de Exatidão (desvio)	Nível de Confiança	Avaliação da Confiança
		Nível de Exatidão	Avaliação da Exatidão
[75%;100%]	[0%;2%]	Alto	★ ★ ★
[50%;75%[]2%;5%]	Médio	★ ★
[0%;50%[]5%;100%]	Baixo	★

Fonte: modificado de Brasil (2018b)

Por fim, foi realizada a certificação final de cada informação com base na matriz de classificação proposta pelo Guia Acertar com o cruzamento das notas obtidas nas avaliações de confiança e de exatidão (Figura 2).

Exatidão	★ ★ ★	NC	6	7	
	★ ★	NC	4	5	
	★	1	2	3	
			★	★★	★★★★
			Confiança		

Figura 2: Matriz de classificação da certificação das informações

Fonte: Brasil (2018b)

Na Tabela 2, apresentam-se os significados das notas da matriz de classificação.

Tabela 2: Significado das notas da Matriz de Classificação da certificação de informações

NC	Não Certificado: a informação não passou pelo processo de auditoria e certificação
1	A informação possui baixo nível de confiança e, portanto, não teve exatidão avaliada
2	A informação possui um médio nível de confiança e teve sua exatidão avaliada como baixa ou não avaliada
3	A informação possui um alto nível de confiança e teve sua exatidão avaliada como baixa ou não avaliada
4	A informação possui níveis médios de confiança e exatidão
5	A informação possui um alto nível de confiança e médio nível de exatidão
6	A informação possui um médio nível de confiança e alto nível de exatidão
7	A informação possui os níveis máximos de confiança e exatidão

Fonte: Brasil (2018b)

RESULTADOS/DISCUSSÃO

Etapa 1 – Mapeamento de processos

Para realização do mapeamento de processos foram feitas reuniões e entrevistas com as áreas do prestador de serviços (Caesb) responsáveis pela confecção das informações, a fim de subsidiar a produção de fluxogramas de mapeamento, tendo sido a etapa que demandou o maior tempo de trabalho. Durante esta etapa, verificou-se que as informações (iii) volume faturado de água e (iv) volume faturado de esgoto são obtidas a partir do mesmo processo de faturamento na área comercial e, portanto, foram avaliadas de forma conjunta.

Etapa 2 – Identificação de riscos e controles

A partir do conhecimento do fluxo de geração dos dados foi possível identificar os riscos associados a cada processo e elaborar uma matriz de riscos. Identificados os riscos foram levantados os controles internos (C-0X) já existentes e necessários para mitigá-los. Os riscos para os quais não existiam controles internos foram apontados como lacunas ou os GAPs (G-APU0X), indicando ausência de procedimentos para minimização de erros.

Na Figura 3, exemplificam-se as atividades de mapeamento de processo, identificação de riscos e controles efetuadas para as informações do estudo.

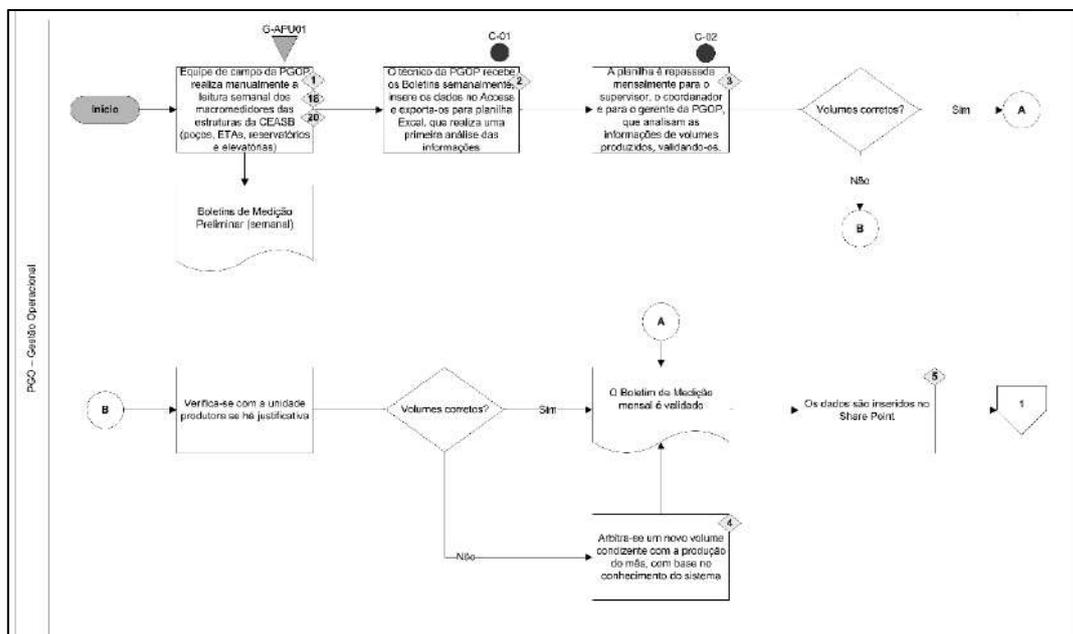


Figura 3: Mapeamento de processo, identificação de riscos, controles e lacunas da informação volume produzido de água. **Legenda:** C-01 e C-02: riscos e controles identificados; G-APU01 – lacuna ou gap identificada; Triângulos amarelos: informações adicionais para detalhamento da atividade.

Etapa 3 – Avaliação da confiança

O Guia Acertar define nível de confiança como o indicativo do grau de segurança com o qual o prestador de serviços é capaz de produzir informações. Para avaliar a confiança, todos os procedimentos mitigatórios de riscos identificados (controles C1 a C9) foram testados, observando-se evidências quanto a sua implementação.

O resultado de cada controle foi considerado como: não implementado (NI), parcialmente implementado (PI) e implementado (IM), recebendo percentual de confiança, respectivamente, de zero (0%), cinquenta (50%) e cem por cento (100%). Para os riscos identificados sem nenhum controle associado foram apontadas lacunas ou GAPs (G-APU01 a 06), sendo atribuído percentual de confiança zero (0%).

O percentual de confiança total de cada informação testada foi obtido por meio da média dos percentuais de confiança de todos os controles e lacunas vinculados. O nível de confiança e a avaliação de confiança foi, por fim, obtida por meio das faixas estabelecidas pelo Guia Acertar.

Na Tabela 3, apresentam-se para cada informação os controles ou lacunas testados, o percentual de confiança calculado e o nível e avaliação de confiança obtidos.

Tabela 3: Resultados das avaliações de confiança para as informações testadas

INFORMAÇÃO 1 - VOLUME PRODUZIDO DE ÁGUA				
Controles ou Lacunas (GAPs)	Implementação	Confiança		
		Percentual	Nível	Avaliação
G-APU01	NI	0%	Baixo	★
C-01	NI	0%	Baixo	★
C-02	NI	0%	Baixo	★
G-APU02	NI	0%	Baixo	★
C-03	NI	0%	Baixo	★
C-04	NI	0%	Baixo	★
C-05	NI	0%	Baixo	★
C-06	PI	50%	Médio	★★★
Resultado – Média da Informação 1		6,25%	Baixo	★
INFORMAÇÃO 2 - VOLUME COLETADO DE ESGOTO				
Controles ou Lacunas (GAPs)	Implementação	Confiança		
		Percentual	Nível	Avaliação
G-APU01	NI	0%	Baixo	★
G-APU05	NI	0%	Baixo	★
C-07	PI	50%	Médio	★★★
C-08	NI	0%	Baixo	★
Resultado – Média da Informação 2		13%	Baixo	★
INFORMAÇÕES 3 e 4 - VOLUME FATURADO DE ÁGUA E DE ESGOTO				
Controles ou Lacunas (GAPs)	Implementação	Confiança		
		Percentual	Nível	Avaliação
C-09	PI	50%	Médio	★★★
G-APU06	NI	0%	Baixo	★
Resultado – Média das Informações 3 e 4		25%	Baixo	★

Legenda: NI – Não implementado; PI – Parcialmente implementado; IM – Implementado; G-APU0X – Lacunas ou gaps; C-0X – Controles.

Etapa 4 – Avaliação da exatidão

A avaliação da exatidão, segundo o Guia Acertar, deve ser executada quando as informações são avaliadas como tendo nível de confiança médio ou alto. Entende-se que, caso uma informação seja avaliada com nível de confiança baixo, esta não deve ter a sua exatidão testada, já que os controles não são capazes de gerar dados confiáveis para a execução de testes substantivos. Conforme resultado da Etapa 3, todas as informações testadas tiveram seu nível de confiança avaliado como baixo, de modo que dispensaram testes substantivos e o cálculo do percentual de exatidão. Automaticamente, o nível de exatidão das informações foi classificado como baixo (Tabela 4).

Tabela 4: Resultados das avaliações de exatidão para as informações testadas

Informação	Percentual de exatidão	Nível de exatidão	Avaliação da exatidão
Volume Produzido de Água	-	Baixo	★
Volume Coletado de Esgoto	-	Baixo	★
Volume Faturado de Água e de Esgoto	-	Baixo	★

Etapa 5 – Certificação das Informações

A certificação final de cada informação foi obtida pela combinação dos resultados de confiança e exatidão, de acordo com a Matriz de Certificação (Figura 2), afim de alcançar uma avaliação única, sendo dadas notas entre 1 e 7. Na Tabela 5 mostra-se o resultado final da certificação das informações testadas a partir do cruzamento entre as avaliações de confiança e exatidão, sendo que todas elas receberam certificação final igual a 1.

Tabela 5: Resultado final da certificação das informações testadas.

Informação	Nível de Confiança	Avaliação da Confiança	Nível de Exatidão	Avaliação da Exatidão	Resultado da Certificação
Volume Produzido de Água	Baixo	★	Baixo	★	1
Volume Coletado de Esgoto	Baixo	★	Baixo	★	1
Volume Faturado de Água e de Esgoto	Baixo	★	Baixo	★	1

A nota 1 de certificação significa que as informações apresentaram baixo nível de confiança e, também, baixo nível de exatidão. Este fato não conclui que essas informações estejam erradas, mas sim que existe grande probabilidade de que esses resultados sejam afetados por eventos desfavoráveis, visto que os controles necessários para mitigação dos riscos associados ao tratamento das informações não estão implementados ou não estão funcionando como deveriam.

Observa-se, no entanto, que há espaço para melhoria do processo de confecção dessas informações e que o trabalho das entidades reguladoras passa por fazer o prestador de serviços reconhecer a importância da internalização da metodologia

de certificação, melhorando seus processos internos, com consequente geração de informações confiáveis e auditáveis, fundamentais para o processo de avaliação da qualidade dos serviços prestados.

CONCLUSÃO

O resultado desse projeto piloto de aplicação da metodologia de auditoria e certificação de informações estabelecida pelo projeto Acertar foi capaz de trazer melhor entendimento ao ente regulador dos processos de geração de informações do prestador de serviços, bem como evidenciar fragilidades em termos de confiabilidade e exatidão das informações produzidas.

A partir desse conhecimento, o regulador pode atuar junto ao prestador na busca da melhoria contínua desses processos, resultando na redução dos efeitos da assimetria de informações e no aumento da confiabilidade do processo de avaliação de desempenho da prestação dos serviços.

REFERÊNCIAS

- ABAR - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO. **Nota Técnica CTSan-Abar 01/2014 - Informações e Indicadores de Água e de Esgoto no Contexto Regulatório**. Brasília, 2014.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Portaria n. 719, de 12 de dezembro de 2018**. Institui metodologia para auditoria e certificação de informações do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), relacionada aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Brasília, DF. 2018a.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Projeto Acertar: Relatório Técnico Contendo o Guia de Auditoria e Certificação das Informações do SNIS**. Brasília, DF. 2018b.
- CANDIDO, J. L. **Falhas de Mercado e regulação no saneamento básico**. In: Revista eletrônica Informe econômico. n. 1. ago. 2013.
- DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar n. 711 de 13 de setembro de 2005**. DODF no 177 de 16/09/2005.