



MINISTÉRIO DAS CIDADES
Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
Departamento de Planejamento e Regulação
Programa de Desenvolvimento do Setor Águas - INTERÁGUAS

INTERÁGUAS
Programa de Desenvolvimento do
SETOR ÁGUA

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Ministério das Cidades



Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA

**Produto II.1 – Adequação e
Formulação de Modelo e
Instrumentos de Governança e
Transparência – Diagnóstico e
proposta de modelo e
instrumentos de governança e
transparência.**

**CONSULTORIA PARA AÇÕES DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA,
ELABORAÇÃO DE ESTUDOS E CAPACITAÇÃO TÉCNICA
EM REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS
DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO**

SDP N°: 168/2015

Brasília, 10 de novembro de 2017





RESUMO

Este relatório é o Produto II.1 da consultoria do projeto “Assistência técnica, elaboração de estudos e capacitação técnica em regulação e fiscalização de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário”, no âmbito do Programa Interáguas, em seu Componente 3 – Saneamento Básico, contratado pelo IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura no âmbito do PCT BRA/IICA/13/005. Este relatório contém a análise para AGERSA de “Adequação e formulação de modelo e instrumentos de governança e transparência - Diagnóstico e proposta de modelo e instrumentos de governança e transparência”.

ABSTRACT

This report is the Product II.1 of the consulting project "Technical assistance, preparation of studies and technical training in regulation and supervision of water supply and sewage services" under the Interaguas program in its Component 3 - Basic Sanitation, commissioned by IICA - Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture under the PCT BRA / IICA / 13/005. This report contains the analysis for AGERSA of “Adequacy and formulation of model and instruments of governance and transparency - Diagnosis and proposal of model and instruments of governance and transparency”.

RESUMEN

Este informe es el Producto II.1 del proyecto de consultoría "Asistencia técnica, estudios de desarrollo y formación técnica en la regulación y supervisión de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento" en el marco del programa de InterAguas en su Componente 3 - Saneamiento Básico, contratado por IICA - Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura bajo el BRA PCT / IICA / 13/005. Este informe contiene el análisis para AGERSA de "Adecuación y formulación de modelo e instrumentos de gobernanza y transparencia -



Diagnóstico y propuesta de modelo e instrumentos de gobernanza y transparencia".



SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	6
LISTA DE QUADROS	7
LISTA DE TABELAS.....	8
1. INTRODUÇÃO	9
2. METODOLOGIA.....	11
2.1. Levantamento e análise de informações sobre governança regulatória e transparência no âmbito das agências beneficiadas.....	13
2.2. Realização das oficinas de trabalho e aplicação dos questionários.....	14
3. BASES CONCEITUAIS E NORMATIVAS ACERCA DA GOVERNANÇA REGULATÓRIA E TRANSPARÊNCIA	20
I) Gestão e Reforma do Estado no Brasil	20
II) Regulação: breves aspectos conceituais	27
III) Regulação e Agências Reguladoras	33
IV) Governança Corporativa: aspectos teóricos	40
V) Governança no Setor Público	46
VI) Governança em agências reguladoras – a governança regulatória.....	59
VII) Aspectos Legais: Governança e Transparência na Regulação do Saneamento Básico	70
VIII) Desafios para a governança e transparência na regulação do saneamento básico	79
IX) Elementos básicos do modelo de governança e transparência para a regulação do saneamento básico.....	84
4. PANORAMA DOS DISTINTOS MODELOS E INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA REGULATÓRIA NO PAÍS.....	87
4.1. Governança Regulatória: amostra das experiências nacionais.....	89
4.1.1. Governança Regulatória: as experiências federais	89
4.1.2. Governança Regulatória: as experiências estaduais	92
4.1.3. Governança Regulatória: as experiências municipais	95
4.2. Governança Regulatória: a situação das agências reguladoras dos serviços de saneamento.....	99
5. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ATUAL DO MODELO E DOS INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA REGULATÓRIA E TRANSPARÊNCIA NA AGERSA.....	105
6. PROPOSTAS DE MODELOS E INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA REGULATÓRIA E TRANSPARÊNCIA PARA AGERSA	141



6.1. Práticas e instrumentos do Modelo de Governança Regulatória e Transparência.....	142
6.2. Propostas específicas para AGERSA.....	154
REFERÊNCIAS.....	168
ANEXO 1	174



LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Cronograma das oficinas de trabalho nas agências beneficiadas.	14
Figura 2 – Oficina de trabalho – AGERSA.....	16
Figura 3 – Tipo de informações analisadas em cada umas das dimensões do questionário.	18
Figura 4 – Capacitação em governança regulatória e transparência realizada em fevereiro de 2017, em Campo Grande – MS.....	19
Figura 5 – Distribuição das responsabilidades do Estado.....	24
Figura 6 – Problema de Agência.....	42
Figura 7 – Princípios de Governança Corporativa – IBGC.	46
Figura 8 – Elementos da Governança no Setor Público.....	52
Figura 9 – Princípios e Áreas de Aplicação da Governança no Setor Público.....	58
Figura 10 – Número de AR’s dos serviços de saneamento nos Brasil (2015).	68
Figura 11 – Regulação dos serviços de saneamento nos Brasil – 2015.....	69
Figura 13 – Organograma da AGERSA.....	110
Figura 12 – Modelo de Governança Regulatória: elementos de <i>accountability</i> . .	115
Figura 14 – Modelo de Governança Regulatória: elementos de transparência...	121
Figura 15 – Modelo de Governança Regulatória: elementos de independência decisória.	129
Figura 16 – Modelo de Governança Regulatória: elementos de autonomia.....	135



LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Etapas da Ação II - Adequação e Formulação de Modelo e Instrumentos de Governança Regulatória e Transparência.....	12
Quadro 2 – Agências Reguladoras no Brasil.	36
Quadro 3 – Princípios da Governança no Setor Público.	55
Quadro 4 – Princípios da Governança Regulatória.....	64
Quadro 5 – Práticas e mecanismos de Governança Regulatória.....	66
Quadro 6 – Modelo de Governança Regulatória para o saneamento básico: elementos propostos.	86
Quadro 7 – Agências reguladoras brasileiras: elementos de Governança Regulatória analisados.	87
Quadro 8 – Agências reguladoras brasileiras: amostra.....	88
Quadro 9 – ARs federais: instrumentos e práticas de Governança Regulatória. .	89
Quadro 10 – ARs estaduais: instrumentos e práticas de Governança Regulatória.	93
Quadro 11 – ARs municipais: instrumentos e práticas de Governança Regulatória.....	96
Quadro 12 – AGERSA: instrumentos e práticas orientadas para <i>accountability</i>.	107
Quadro 13 – Audiências e Consulta Públicas AGERSA.....	113
Quadro 14 – AGERSA: instrumentos e práticas orientadas para transparência.	117
Quadro 15 – AGERSA: instrumentos e práticas orientadas para independência decisória.	123
Quadro 16 – AGERSA: instrumentos e práticas orientadas para autonomia.	131
Quadro 17 – Modelo de Governança Regulatória Proposto: elementos gerais. .	154
Quadro 18 – Modelo de Governança Regulatória da AGERSA: situação atual. ...	155



LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Participantes e questionários preenchidos por cada agência beneficiada.....	15
Tabela 2 – Ocorrência de audiências/consultas públicas (2013-2016).....	100
Tabela 3 – Tipos de conselhos nas agências reguladoras (2009-2016).....	102
Tabela 4 – <i>Accountability</i> : respostas questionário “Oficina/2016”.....	112
Tabela 5 – Transparência: respostas questionário “Oficina/2016”.....	119
Tabela 6 – Independência Decisória: respostas questionário “Oficina/2016”.....	127
Tabela 7 – Autonomia: respostas questionário “Oficina/2016”.....	133



1. INTRODUÇÃO

O presente relatório técnico integra a **AÇÃO II: ADEQUAÇÃO E FORMULAÇÃO DE MODELO E INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA E TRANSPARÊNCIA**, conforme descrito no Termo de Referência, de acordo com a Proposta SDP N° 168/2015 lançada pelo Ministério das Cidades, Banco Mundial e Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, para a realização de “Ações de Assistência Técnica, Elaboração de Estudos e Capacitação Técnica em Regulação e Fiscalização de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário”, através do Consórcio INECON – FEY PROBST&BRUSTOLIN – REINFRA – PEZCO - MACROCONSULTING.

No que se refere à Ação II, tem por objetivos apresentar e discutir, os seguintes aspectos:

- Bases conceituais e normativas acerca da governança e transparência na gestão pública no País, com destaque para sua aplicação nos entes reguladores dos serviços de saneamento básico;
- Diagnóstico da situação atual do modelo e dos instrumentos de governança e transparência nas agências beneficiadas da Ação II;
- Panorama dos distintos modelos e instrumentos de governança e transparência aplicáveis à regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no País;
- Proposta de modelo de governança e transparência aplicáveis às agências reguladoras beneficiárias da Ação II.

As agências beneficiadas no âmbito da Ação II: Adequação e Formulação de Modelo e Instrumentos de Governança e Transparência, parte integrante do trabalho, foram:

- AGEPAN – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul;



- AGERSA – Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim;
- ARES-PCJ – Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá;
- ARIS – Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento.

O presente relatório técnico é específico para a Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim – AGERSA. Nos relatórios técnicos específicos por agência beneficiada da Ação II, são descritas as metodologias detalhadas dos diagnósticos e os resultados específicos por agência. No geral, foram realizadas as seguintes atividades, por agência: levantamento e análise de informações acerca das práticas de governança e transparência adotadas em cada agência; realização de oficinas e aplicação de questionários e realização de capacitação acerca de governança regulatória e transparência.



2. METODOLOGIA

A Ação II tem por objetivo propor mecanismos e práticas de governança e transparência aplicáveis à condução das atividades das entidades reguladoras dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, que, restringindo o comportamento discricionário de tais entidades, por meio de maior envolvimento dos diversos agentes econômicos e sociais com interesses nos referidos serviços, contribuam para aumentar a legitimidade, a eficiência e a eficácia à atuação dos reguladores. Tal ação, portanto, evidencia a centralidade da governança regulatória para os esforços de ampliação da qualidade dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em conjunto com os demais elementos estruturantes desses serviços, a saber, o planejamento e a prestação (propriamente dita) dos serviços, no contexto das políticas públicas e dos programas governamentais pertinentes.

A Ação II é composta de três etapas, e suas respectivas atividades, conforme demonstrado no **Quadro 1**.



Quadro 1 – Etapas da Ação II - Adequação e Formulação de Modelo e Instrumentos de Governança Regulatória e Transparência.

Etapas	Descrição
1ª Etapa – Prospecção e diagnóstico.	Essa etapa teve por objetivo geral identificar e caracterizar os instrumentos e práticas de governança regulatória existentes, com vistas a subsidiar a elaboração de propostas de modelos de governança, a serem aplicados nas Agências Reguladoras beneficiárias da ação. Ao longo dessa etapa foram desenvolvidas as seguintes atividades: (i) Elaboração de panorama dos modelos e instrumentos de governança regulatória dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário adotados no País e no mundo; (ii) Diagnóstico da situação atual dos modelos dos instrumentos de governança e transparência da AGEPAN, AGERSA, ARES-PCJ e ARIS; (iii) Realização de oficinas de trabalho com as equipes de cada entidade reguladora beneficiária da ação, analisando com os participantes a situação atual da governança regulatória nas Agências Reguladoras, a fim de levantar suas percepções sobre os instrumentos e práticas atualmente adotadas, as lacunas existentes e possíveis cenários futuros.
2ª Etapa – Propostas de modelo e instrumentos de governança e transparência para AGEPAN, AGERSA, ARES-PCJ e AGERSA	Nessa etapa, foram empreendidas as atividades voltadas para a elaboração de proposta de instrumentos e práticas de governança regulatória, a serem aplicados nas Agências Reguladoras beneficiárias da ação. São as seguintes as atividades. Dessa forma, a partir da análise crítica dos mecanismos existentes de cada agência, na discussão com as agências e nas experiências existentes, foram identificados os instrumentos e práticas de governança regulatória e transparência adequadas às condições e características específicas de cada Agência Reguladora beneficiária da ação, bem como elaborada proposta de ações voltadas para a implantação, melhoria e/ou ampliação das práticas e instrumentos de governança regulatória e transparência em cada Agência Reguladora beneficiária da ação.
3ª Etapa - Elaboração de publicação e realização de capacitação¹ sobre governança regulatória e transparência dos entes reguladores dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.	Finalmente, na 3ª etapa foi elaborada publicação que representou a <i>expertise</i> acumulada ao longo desta ação, apresentando as bases conceituais sobre governança regulatória e transparência dos entes reguladores, notadamente, daqueles com atuação sobre os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, panorama dos distintos modelos de governança regulatória e transparência, instrumentos e práticas de governança regulatória e transparência, discussões específicas sobre tais instrumentos e práticas, diagnóstico e propostas de implantação, melhoria e/ou ampliação das práticas e instrumentos de governança regulatória e transparência em cada Agência Reguladora beneficiária da ação.

¹ A referida capacitação, denominado Curso VIII.1 – Normativos e Instrumentos Regulatórios, Governança e Transparência, Participação e Controle Social, apesar de constar dentre as atividades da 3ª etapa, foi realizada entre os dias 14/02 a 16/02/2017, no município de Campo Grande – MS.



A seguir, são detalhadas as atividades que compuseram o diagnóstico: levantamento e análise das informações, realização das oficinas de trabalho e aplicação dos questionários, bem como da capacitação realizada.

2.1. Levantamento e análise de informações sobre governança regulatória e transparência no âmbito das agências beneficiadas

Para cada agência beneficiada, foram analisadas informações de duas naturezas, de acordo com o tipo de levantamento: informações secundárias coletadas nos *sites* de cada agência beneficiada e informações recebidas pelas agências. No primeiro caso, para cada agência, consultaram-se os dados, documentos e demais informações disponíveis nas páginas da *internet* sobre governança regulatória e transparência. Cabe ressaltar que a referida coleta de dados secundários ocorreu entre julho/2016 e junho/2017.

De posse de informações secundárias, e com a necessidade de complementar a base de dados para elaboração do diagnóstico, foram solicitadas informações complementares para cada agência e de acordo com a análise dos dados secundários disponíveis, seja durante a realização das oficinas, seja por meio de correio eletrônico durante a elaboração do diagnóstico.

Os tipos de informação analisados foram:

- Práticas e mecanismos de governança regulatória e transparência já institucionalizadas no âmbito de sua atuação cotidiana: autonomia, independência decisória, mecanismos de responsabilização e prestação de contas, publicização das atividades e decisões, entre outras formas existentes;
- Normativos e demais instrumentos legais: leis, resoluções, portarias, atas, entre outros;
- Relatórios de atividades das agências reguladoras.

A partir das informações secundárias levantadas, foi elaborado um panorama preliminar da situação da governança regulatória e transparência, complementado com os resultados das discussões realizadas durante as

oficinas e dos questionários aplicados, cuja descrição da metodologia utilizada encontra-se a seguir.

2.2. Realização das oficinas de trabalho e aplicação dos questionários

As oficinas de trabalho foram realizadas em cada uma das agências beneficiadas, conforme cronograma mostrado a **Figura 1**, quando, na oportunidade, foram apresentados e discutidos os temas governança regulatória e transparência, bases teóricas e legais, bem como a situação investigada em cada uma das agências, com base nas informações coletadas.

Figura 1 – Cronograma das oficinas de trabalho nas agências beneficiadas.



Durante as oficinas de trabalho sobre governança regulatória e transparência realizadas nas agências beneficiadas foram abordados e discutidos os seguintes aspectos:

- Descrição das etapas de trabalho, atividades, produtos e cronograma previsto;
- Discussão da relação entre Regulação, Governança Regulatória e Transparência;
- Análise do contexto de surgimento e funcionamento das Agências Regulatórias (ARs);
- Apresentação e análise dos conceitos básicos referentes à Governança e Transparência;
- Apresentação e análise dos conceitos básicos referentes à Governança e Transparência no Setor Público;



- Discussão da relação entre Governança e Transparência no Setor Público e o desenho das ARs;
- Análise das práticas e dimensões de Governança Regulatória;
- Apresentação e análise dos aspectos legais e algumas experiências referentes à Governança Regulatória no Brasil;
- Governança e Transparência no âmbito de cada agência: discussão das práticas e dos mecanismos adotados.

Após os debates e discussões, houve aplicação dos questionários de investigação sobre a governança e transparência no âmbito de cada agência beneficiada. A **Tabela 1** mostra o total de participantes nas oficinas e questionários preenchidos por cada agência.

Tabela 1 – Participantes e questionários preenchidos por cada agência beneficiada.

Público	Data de realização da Oficina	Participantes da agência	Participantes do Consórcio	Questionários respondidos
AGEPAN	14/09/2016	17	3	15
AGERSA	14/09/2016	9	2	10
ARES/PCJ¹	12/09/2016	4	2	3
ARIS	09/09/2016	8	2	8

Nota: Participaram da Oficina na ARES/PCJ, além de representantes da agência e do consórcio, cinco representantes dos prestadores de serviço.

A **Figura 2** mostra o registro da oficina realizada na AGERSA, enquanto o **Anexo 1** apresenta a lista de presença da oficina de trabalho realizada na AGERSA.

Figura 2 – Oficina de trabalho – AGERSA.



O questionário aplicado buscou de investigar aspectos relativos às práticas e mecanismos de governança regulatória e transparência no âmbito da AGERSA, identificando seus acertos, limitações e desafios a serem ainda enfrentados. Para tanto, foi estruturado em dois tipos de perguntas: I) perguntas do tipo escala de Likert, onde os entrevistados especificam seu nível de concordância com uma afirmação, escolhendo apenas uma das alternativas de uma escala predeterminada e em II) perguntas do tipo múltipla escolha, onde o entrevistado poderá escolher apenas uma alternativa entre as propostas.

As perguntas constantes no questionário foram agrupadas em cinco categorias distintas, quatro delas referentes a dimensões específicas de governança regulatória e transparência, cada uma delas voltadas para o levantamento da situação da agência em relação a tal dimensão, enquanto uma delas englobou perguntas orientadas para a avaliação geral dos respondentes do estágio atual das práticas e mecanismos de governança regulatória e transparência na AGERSA.



As dimensões específicas consideradas foram as seguintes:

- **Accountability:** nesse bloco, os entrevistados responderam sobre os instrumentos e práticas que permitam a avaliação, pelos atores sociais e políticos relevantes, das decisões e ações da entidade reguladora, bem como possibilitem a eventual contestação dessas e de seus consequentes resultados;
- **Transparência:** nesse bloco, os entrevistados responderam questões sobre os instrumentos e práticas voltadas para a publicização, precisa e clara, das decisões e ações da entidade reguladora;
- **Independência decisória:** o conjunto de perguntas desse bloco buscou obter as percepções dos entrevistados acerca instrumentos e práticas, formalmente estabelecidos ou não, que contribuem para maior independência nos processos de tomada de decisão;
- **Autonomia:** por meio das perguntas associadas a essa dimensão, os entrevistados responderam sobre as condições disponíveis para a realização dos objetivos da entidade reguladora, na forma dos recursos financeiros e humanos requeridos para a adequada implementação dos processos internos.

A **Figura 3** resume as informações analisadas nas diferentes dimensões dos questionários.

Figura 3 – Tipo de informações analisadas em cada uma das dimensões do questionário.



O questionário foi estruturado em quatro tipos de perguntas:

- I. Perguntas do tipo escala de *Likert*, onde os entrevistados especificaram seu nível de concordância com uma afirmação, escolhendo apenas uma das alternativas de uma escala predeterminada. No caso, foi adotada escala de 1 a 5, onde 1, o respondente discorda totalmente e 5, quando concorda totalmente;
- II. Perguntas do tipo múltipla escolha, onde o entrevistado poderia escolher apenas uma alternativa entre as propostas.

Além das oficinas, foi realizada a atividade de capacitação da Ação II realizada em Campo Grande - MS entre os dias 14 a 16 de fevereiro de 2017. A **Figura 4** mostra o registro da atividade de capacitação.



Figura 4 – Capacitação em governança regulatória e transparência realizada em fevereiro de 2017, em Campo Grande – MS.





3. BASES CONCEITUAIS E NORMATIVAS ACERCA DA GOVERNANÇA REGULATÓRIA E TRANSPARÊNCIA

Neste item são apresentados e discutidos os principais conceitos e normativos referentes aos seguintes aspectos: I) **Gestão e reforma do Estado no Brasil:** antecedentes e objetivos da reforma do Estado no Brasil, com ênfase na racionalidade subjacente ao “estado regulador”; II) **Regulação: breves aspectos conceituais:** breves aspectos conceituais, fundamentos teóricos, objetivos e os princípios básicos da regulação econômica; III) **Regulação e Agências Reguladoras:** funções e elementos característicos das agências reguladoras brasileiras; IV) **Governança Corporativa: aspectos teóricos:** principais aspectos relativos aos conceitos e referências normativo-legais; V) **Governança no Setor Público:** principais aspectos relativos aos conceitos e referências normativo-legais; VI) **Governança em agências reguladoras – a governança regulatória:** dimensões, práticas e mecanismos de governança e transparência em agências reguladoras, com destaque para as agências reguladoras no setor de saneamento básico; VII) **Aspectos Legais: Governança e Transparência na Regulação do Saneamento Básico:** análise à luz do marco regulatório do saneamento básico do País; VIII) **Desafios para a governança e transparência na Regulação do Saneamento Básico:** desafios enfrentados pelas entidades reguladoras no País, bem como para o setor de saneamento básico, no que se refere à participação e o controle social na regulação dos serviços; e, por fim, IX) **Elementos básicos do modelo de governança e transparência para a regulação do saneamento básico,** com a identificação das práticas e instrumentos propostos para o modelo de governança regulatória.

I) Gestão e Reforma do Estado no Brasil

A análise da aplicação da teoria de regulação e da existência de agências reguladoras no Brasil, em termos de seus propósitos e mecanismos, implica o entendimento da evolução histórica da administração do Estado brasileiro, bem como dos objetivos declarados das transformações nele introduzidas a partir da década de 1930, notadamente, aquelas observadas nas últimas décadas.



Em certo sentido, é possível atribuir à Revolução de 1930, caracterizada pela ruptura da anterior estrutura estatal centrada nas oligarquias regionais, a criação do estado administrativo no Brasil, através de dois mecanismos típicos da administração racional-legal: estatutos normativos e órgãos normativos e fiscalizadores. O alcance e escopo dos estatutos e órgãos criados incluíam áreas temáticas clássicas que, até hoje, se revelam como estruturantes da organização pública: gestão de material, gestão financeira e gestão de recursos humanos.

Os estatutos e órgãos surgidos ao longo do período Vargas tinham por objetivos estabelecer princípios e regras e padronizar os procedimentos adotados na gestão pública. No período 1930-1945, a tendência de centralização na administração foi reforçada, assumindo o Estado, além de suas funções administrativas, uma atuação mais intervencionista, na medida em que foram criadas autarquias e empresas que constituíram a base para o estado desenvolvimentista das décadas posteriores.

Esse desenho do Estado, além de sua dimensão organizacional, expressa na racionalização da administração pública e de seus instrumentos, constituiu uma resposta à crise econômica mundial do início dos anos 1930. A direção seguida nessa reforma representou a opção do Estado brasileiro para intervir diretamente nas relações econômicas, até então essencialmente privadas, com o propósito de (i) equilibrar o consumo e a produção; (ii) regular a exportação e a importação; (iii) incentivar a indústria; e (iv) implantar, ampliar e remodelar a infraestrutura com vistas a industrializar o país. Como resultado, dá-se o surgimento de organizações burocráticas de caráter estatal ou semi-estatal dotadas de grande autonomia diante do conjunto das forças sociais (WARLICH, 1984).

A administração pública brasileira que emergiu da reforma de 1936 não sofreu modificações significativas até 1964. O foco da administração pública brasileira nesse período foi dirigido para o estímulo ao desenvolvimento socioeconômico do país, de forma endógena e autônoma, com base em empreendedores e capitais nacionais (SANTANA, 2002). Ao Estado cumpria planejar e coordenar



o processo de desenvolvimento, complementado, quando necessário, pela iniciativa privada.

Com o regime militar instituído em 1964, o modelo clássico de administração, implantado pelo DASP — Departamento Administrativo do Serviço Público, praticamente desapareceu. Tal período viu a ascensão do modelo de “administração para o desenvolvimento”, voltado fundamentalmente para a expansão da participação do Estado na vida econômica e social do país. O Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, constituiu a base legal para as transformações da administração pública brasileira no período, tendo, entre seus princípios fundamentais, o planejamento, a descentralização, a delegação de autoridade, a coordenação e controle (WARLICH, 1984).

No período posterior ao final do regime militar, a discussão em torno da reforma do Estado brasileiro foi orientada no sentido da consecução de dois objetivos principais: a) promoção de um ajustamento patrimonial, voltado para o equacionamento de desequilíbrios fiscais crônicos; b) elevação dos níveis de eficiência da economia, por meio da introdução de novas referências de produtividade nos setores onde predominava a empresa estatal, bem como pela racionalização das formas de intervenção do poder público naqueles segmentos onde a ação privada ocorre por concessão estatal; e c) recuperação da função social da administração pública, com base no direito do cidadão à eficiente provisão dos serviços que ele próprio custeia mediante o pagamento de tributos e tarifas (BRESSER-PEREIRA, 1998).

O conjunto das reformas introduzidas a partir de 1995 caracterizou a aplicação no Brasil do ideário pertinente à chamada Nova Administração Pública (*New Public Management*), a qual corresponde a uma abordagem de gestão que enfatiza a centralidade do cidadão ou do cliente, bem como a responsabilização por resultados. Ademais, aponta opções estruturais e organizacionais que promovem o controle descentralizado através de uma ampla variedade de mecanismos de prestação de serviço alternativo, incluindo contextos de “quase-mercados”, nos quais prestadores de serviços públicos e privados competem pelos recursos necessários. Tal abordagem organizacional



não reivindica que o governo deve parar de executar determinadas tarefas, mas, sim, discute as formas para realizar tais tarefas de modo mais eficiente (SANTANA, 2002).

O conjunto de reformas no Estado brasileiro iniciado nesse período assentava-se sobre o tripé reforma administrativa, modernização da gestão e promoção da qualidade no serviço público (PECI, 2007). As mudanças propostas basearam-se em duas premissas centrais. A primeira premissa consistia na necessidade de superação das fases patrimonialista e burocrática da gestão do estado, com a implantação da administração gerencial. A segunda referia-se à multidimensionalidade dos desafios à frente do Estado brasileiro, envolvendo a crise da administração burocrática, a crise fiscal e o esgotamento do próprio modelo econômico:

“A crise do Estado define-se então como: (1) uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo e o estatismo nos países comunistas; e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática” (MARE, 1995).

É possível sintetizar, portanto, a proposta central da Nova Administração Pública, espinha dorsal do Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado, na combinação entre a flexibilização da gestão e o aumento da responsabilização da administração pública. A distribuição das responsabilidades do Estado, resultante da reforma implementada nesse período, foi realizada a partir de três dimensões que, combinadas, identificam quais são as áreas próprias do Estado, os tipos de gestão e as formas de propriedade (MARE, 1995):

- O núcleo estratégico inclui o governo (os três Poderes), seus assessores e auxiliares imediatos, a ele competindo a definição de leis e de políticas públicas. Caracteriza-se pelo regime de propriedade estatal;
- O setor de atividades exclusivas, abrangendo as atividades exclusivas do Estado, tais como regulamentação, fiscalização e fomento. Nessa área, o critério eficiência se torna fundamental e a propriedade só pode, também, ser estatal;
- No terceiro setor, encontram-se atividades não exclusivas do Estado, nas quais esse atua em conjunto com outras organizações não estatais e privadas. A situação ideal de propriedade deve ser não estatal.
- Por último, há a produção de bens e serviços para o mercado, setor de atuação das empresas, em que a propriedade privada é a regra. Também nesse segmento a administração gerencial é a ideal.

Figura 5 – Distribuição das responsabilidades do Estado.

Atividades	Gestão	Regime de Propriedade
Estratégico	Estatal	Pública
Exclusivas	Estatal	Pública
Não Exclusivas	Estatal/Não Estatal	Pública/Privada
Produção Bens/Serviços para Mercado	Não Estatal	Privada

Fonte: MARE, 1995.

Cabe observar estar no âmbito nas Atividades Exclusivas, setor responsável por regulação, regulamentação, fiscalização e fomento, o espaço para a implantação de Agências Autônomas, entendidas como Agências Executivas e Agências Reguladoras.

No âmbito da Nova Administração Pública, caberia ao Estado atuar principalmente como regulador e promotor dos serviços públicos, buscando-se,



preferencialmente, a “descentralização, a desburocratização e o aumento da autonomia de gestão” (BRESSER-PEREIRA, 1998). A fim de alcançar seus propósitos, o corpo burocrático do Estado deve ser fortalecido, ao mesmo tempo em que é instituído um modelo de gestão orientado por resultados e baseado na contratualização, seja com os órgãos internos ao aparelho estatal, seja com entes públicos não estatais, por meio daquilo que foi chamado de organizações sociais.

Nesse contexto, portanto, o foco da reforma administrativa proposta está voltado à governança, entendida como o aumento da capacidade de governo, através da adoção dos princípios da administração gerencial (MARE, 1995). Assim, a ação do Estado passa a assentar-se sobre, entre outros, os seguintes pilares:

- Orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário de seus serviços;
- Ênfase no controle de resultados através dos contratos de gestão;
- Fortalecimento e autonomia da burocracia das atividades típicas de Estado, em seu papel político e técnico, para participar, junto com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão de políticas públicas;
- Separação entre as entidades formuladoras de políticas e as unidades executoras dessas políticas, e contratualização da relação entre elas, baseada no desempenho de resultados;
- Adoção cumulativa de três formas de controle sobre as unidades executoras de políticas públicas: controle social direto, com a introdução de mecanismos e instrumentos que garantam a transparência e a publicidade da política e da ação governamental; controle hierárquico-gerencial sobre resultados (através do contrato de gestão); controle pela competição administrada, via formação de quase mercados (BRESSER PEREIRA, 1998).

Elemento central no modelo proposto pela Nova Administração Pública consiste no conceito de *accountability*, o qual pode ser definido como o



atendimento da obrigação do funcionário público de prestar contas de suas ações referentes à realização do interesse público, seja a um órgão de controle, seja ao Poder Legislativo ou diretamente à sociedade. A análise do conceito de *accountability* envolve o estudo dos diferentes mecanismos institucionais de responsabilização, os quais podem ser divididos em quatro grupos: responsabilização pelo controle parlamentar; responsabilização pelo controle de procedimentos; responsabilização pelo controle social; e responsabilização pelo controle de resultados. Todos esses mecanismos de responsabilização são essenciais para a Nova Administração Pública, uma vez que a mudança no padrão de gestão não se dá apenas no plano interno em prol da maior eficiência gerencial, mas também passa pela construção de uma administração voltada aos cidadãos.

Resta evidente, nas reformas realizadas nesse período, a crescente ênfase a questões como autonomia, independência e flexibilidade dos órgãos públicos (PECI, 2007), bem como grande importância atribuída a conceitos e práticas gerenciais relacionadas aos princípios e direcionadores da Nova Administração Pública, tais como governança, eficiência, delegação, empoderamento dos quadros gerenciais, controle (notadamente, controle social), *accountability*, transparência, entre outros.

É, portanto, no contexto das reformas introduzidas a partir de 1995 que ocorre o surgimento e expansão das atuais agências reguladoras brasileiras, como instância de intervenção do Estado nos mercados, onde as condições específicas não dispensam a presença estatal arbitrando conflitos entre os agentes econômicos envolvidos e/ou reequilibrando as condições inerentes às forças de mercado envolvidas com a organização e prestação dos serviços públicos. Concebidas no âmbito da Nova Administração Pública, as agências reguladoras brasileiras, instituídas no quadro de uma importante mudança estrutural, na qual a desestatização e a flexibilização da gestão pública são apontadas como componentes principais, devem incorporar aqueles conceitos e práticas gerenciais relacionadas aos princípios e direcionadores da Nova Administração Pública, tais como os mencionados anteriormente.



II) Regulação: breves aspectos conceituais

O conceito de regulação apresenta um caráter multidimensional, permitindo diferentes interpretações tanto em termos de senso comum, quanto em termos científico-profissionais, o que implica a necessidade de clara demarcação de seus limites, tendo como ponto de partida a diferenciação dos termos regulação e regulamentação.

No idioma inglês, a palavra *regulation* significa ao mesmo tempo regulação e regulamentação (havendo sua diferenciação pelo contexto no qual a palavra é empregada). Dessa forma, regulação pode corresponder a: (i) as leis, regras, normas, ordens e restrições prescritas por uma autoridade, para regular determinadas condutas (assumindo, assim, o significado de regulamentações); (ii) o ato de regular ou produzir regulamentos; e (iii) o nivelamento ou ajuste de valores. Na literatura econômica e jurídica, prevalece a noção de regulação como processos geradores de regulamentações, a partir da intervenção do Estado ou de grupos de interesse imbuídos de mandato público, restringindo campos de exercício da atividade econômica, institucionalizando privilégios ou administrando vantagens nos mercados.

Por outro lado, nos idiomas de origem latina, há uma evidente diferenciação dos termos empregados para representar conceitos diferentes. Desse modo, a palavra *reglamentação* é mais comumente utilizada no sentido preciso da ação ou efeito de regulamentar ou sujeitar determinados campos da atividade humana a regulamentos, normas, leis, regras explícitas, etc. O vocábulo *regulação*, ao contrário, apresenta um alcance mais amplo, podendo tanto abranger essa primeira noção de conformar a "regras, normas, leis, praxes", quanto avançar sobre outros conhecimentos científicos (tais como bio-fisiologia, da termodinâmica ou da informática), adquirindo outros significados.

A despeito da maior amplitude conceitual do termo *regulação* nos idiomas de origem latina, observa-se que, na prática, na literatura sociológica e econômico-jurídica dos países latinos tem predominado a visão de que a regulação está relacionada, basicamente, com o estabelecimento de normas e



regras para o exercício de determinadas atividades ocupacionais ou para o funcionamento de certos mercados e setores da atividade econômica e a instituição de mecanismos de fiscalização e controle. Em geral, também nestes países, a regulação profissional e de mercados está relacionada a leis, resoluções e todo um conjunto de ações e instrumentos de atores e grupos sociais específicos, entre os quais está o Estado.

Em termos gerais, portanto, a atividade regulatória refere-se à limitação, pelo poder público, das decisões baseadas em interesses particulares, estando, dessa forma, associada ao estabelecimento de regras conduta aos integrantes de uma sociedade/economia, sendo por essa razão, segundo Marques Neto (2003), uma função do Estado.

Assumindo o conceito de *regulação* como conjunto de intervenções ativas e conscientes do Estado e de outras organizações coletivas e grupos de interesse, identificamos uma abordagem mais pragmática, a qual abrange (i) a grande maioria dos trabalhos sobre o tema da regulação econômica e social, (ii) as políticas Keynesianas de estabilização, (iii) a maior intervenção do Estado, e (iv) a multiplicação das regulamentações setoriais. Nesse contexto, a regulação se contrapõe quase que invariavelmente à livre concorrência e ao livre jogo das forças endógenas do mercado.

A regulação consiste, portanto, no conjunto de regras e leis governamentais destinadas a controlar preços, vendas e decisões de produção dos agentes econômicos atuantes nos mercados. Cabe, aqui, evidenciar três tipos de regulação primordiais: a regulação social, a regulação administrativa e a regulação econômica (CRUZ, 2009).

A regulação social é utilizada para promover e garantir a saúde e a segurança dos trabalhadores e consumidores (esses últimos, especialmente, no caso do controle das chamadas externalidades econômicas). A regulação social acontece no sentido de ajudar a conter a variedade de efeitos negativos ou externalidades que resultam do movimento normal da economia.



Já a regulação administrativa relaciona-se ao estabelecimento de procedimentos administrativos por meio dos quais o governo intervém nas decisões econômicas dos agentes privados. Dados os impactos potenciais de tais procedimentos e instrumentos burocráticos sobre o desempenho do setor privado, torna-se fundamental que no processo regulatório o Estado elimine formalidades desnecessárias, simplifique aquelas que são necessárias, bem como melhore sua transparência e aplicação.

Por fim, a regulação econômica compreende tanto o controle dos preços (de mercadorias, produtos e fatores de produção), quanto da variedade e dos padrões de qualidade dos produtos, das condições de entrada e saída nos mercados, etc. No caso brasileiro, estariam sob este tipo de regulação: a indústria de utilidade pública (telefonia, eletricidade, gás natural, água, etc.), a indústria de transporte, a indústria da comunicação de massas e o complexo financeiro. Tal forma de regulação é, em suas bases, concebida como mecanismo externo à regulação automática dos mercados. Dessa forma, no pensamento econômico neoclássico, ela é admitida como desejável para aqueles segmentos da economia nos quais a concorrência perfeita não é viável, isto é, nos quais o mecanismo dos mercados auto-reguláveis falha. A regulação (ou seja, a intervenção política ou a mão do Estado sobre a economia) é orientada para a correção das falhas do mecanismo dos mercados auto-reguláveis, decorrentes da competição imperfeita ou da inexistência da livre concorrência (JORDANA e LEVI-FAUR, 2004).

Em linhas gerais, a regulação econômica pode ser implementada de duas formas distintas: (i) por meio do provimento de bens e serviços públicos pelo próprio Estado, via empresas estatais que atuam em setores de monopólios naturais ou não; e (ii) a partir da atuação de ministérios ou órgãos a eles subordinados. Até o início dos anos 1990 predominou na Europa e na América Latina a primeira opção.

A propriedade pública das empresas provedoras de bens e serviços públicos essenciais, como modo de regulação econômica, é considerada relevante não apenas porque possibilita minimizar as ineficiências dos monopólios privados,



mas também viabiliza o estímulo ao desenvolvimento econômico em favor de regiões ou grupos particulares, desfazendo assimetrias, protegendo consumidores e garantindo a segurança nacional.

No entanto, o crescente reconhecimento das falhas da propriedade pública como modo de regulação nos últimos trinta anos (MAJONE, 1996), somado à consciência crescente quanto ao esgotamento da capacidade fiscal do Estado em contextos de reduzidos níveis de crescimento econômico explicam a abertura na América Latina dos anos 1990 para a consolidação do argumento no qual se baseia a moderna teoria da regulação.

Nesse mesmo período, foram largamente adotados, muitas vezes de forma pouco criteriosa, os modelos de origem anglo-americana de regulação econômica, nos quais o Estado deveria delegar a gestão de serviços públicos e coletivos a empresas privadas, com a condição de instituir agências administrativas independentes, denominadas agências reguladoras. Ademais, o apoio de organismos internacionais como o Banco Mundial – BIRD, o Fundo Monetário Internacional – FMI e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE foi essencial para a consolidação e a difusão de um modelo de Estado baseado no binômio privatização-regulação (PECI, 2007).

A exaustão do modo de regulação por meio da propriedade estatal, decorrente da constatação de “falhas de governo”, implicou a mudança para um modo alternativo de controle, no qual serviços e setores inteiros, considerados importantes para o interesse público, são deixados em mãos privadas, mas sujeitos a regras desenvolvidas e aplicadas por agências especializadas (CRUZ, 2009).

A existência de monopólio significa um mercado sem os estímulos da concorrência e, portanto, sem incentivos a práticas eficientes de gestão, à expansão do produto e à redução das tarifas. Dessa forma, tal mercado impõe a existência de um marco regulatório criador de mecanismos que indiretamente gerem esses incentivos, através de uma política tarifária que considere não só



o equilíbrio econômico-financeiro das operadoras, mas também incluía penalizações e prêmios para aumentos de produtividade e sua repartição com os usuários.

A necessidade de um marco regulatório não objetiva apenas proteger o usuário do serviço de concessão. Regulação significa assegurar também a estabilidade das regras de operação de mercado para os concessionários desses direitos. Essa estabilidade pressupõe uma governança regulatória com autonomia e sem ingerência política ou corporativa, que faça valer tanto as obrigações como os direitos dos operadores dos serviços concedidos.

A regulação, ao visar o bem-estar da sociedade, não deve distinguir prestação direta ou indireta, pública ou privada. Deve, sim, assegurar o cumprimento dos contratos, bem como o uso adequado dos incentivos à eficiência (inclusive os de escala ótima), à expansão dos serviços (inclusive as metas) e à modicidade tarifária (inclusive as formas de subsídios), independentemente da forma de prestação dos serviços.

Portanto, a atividade regulatória tem como principal função compatibilizar os interesses dos usuários dos bens e serviços produzidos por monopólios ou em regimes de concessão do poder público e dos provedores (concessionários ou prestadores) do serviço. Aos usuários interessa obter a melhor qualidade possível de serviços ao nível estabelecido de tarifas (SALGADO, 2003). Aos provedores de serviço interessa obter o maior retorno possível, dentro de uma estrutura tarifária. Cabe ao regulador arbitrar os conflitos decorrentes da necessidade de proteger os usuários contra abuso de poder de mercado por parte do monopolista/concessionário e, por outro lado, permitir a esse um retorno que remunere e incentive o investimento em expansão e na melhoria de qualidade dos serviços.

Para Ramalho (2009), são as seguintes as funções das agências reguladoras:

- Promover e garantir a competitividade do respectivo mercado;
- Garantir os direitos dos consumidores e usuários dos serviços públicos;



- Estimular o investimento privado, nacional e estrangeiro, nas empresas prestadoras de serviços públicos e atividades correlatas;
- Buscar a qualidade e segurança dos serviços públicos, aos menores custos possíveis para os consumidores e usuários;
- Garantir a adequada remuneração dos investimentos realizados nas empresas prestadoras de serviço e usuários;
- Dirimir conflitos entre consumidores e usuários, de um lado, e empresas prestadoras de serviços públicos, de outro;
- Prevenir o abuso do poder econômico por agentes prestadores de serviços públicos.

Dessa forma, a regulação mais adequada é aquela que logra promover o interesse público, garantindo, por um lado, o retorno financeiro que viabilize os investimentos privados e, por outro, o bem-estar dos consumidores por meio da disponibilidade do serviço, em condições adequadas de qualidade e preço. Isto posto, o grande desafio para o regulador é encontrar o ponto ótimo que equilibre rentabilidade da operação e bem-estar.

De acordo com Cruz (2009), há uma grande diversidade de ambientes regulatórios, caracterizados por diferentes modos de participação do Estado nas decisões dos agentes individuais integrantes da sociedade ou do mercado, de modo que o nível de eficiência do arranjo regulatório de um país é determinado, principalmente, pela estrutura de governança das entidades incumbidas de realizar a regulação (as agências reguladoras). Tal estrutura, segundo a autora, deve incorporar os mecanismos sociais úteis para restringir a ação discricionária do regulador e solucionar os conflitos que essas restrições venham a causar. Dessa forma, é possível estabelecer que a constituição de agências reguladoras representa uma das alternativas possíveis para a estrutura de governança da atividade regulatória do Estado.



III) Regulação e Agências Reguladoras

De acordo com Pires e Goldstein (2001), a criação de agências reguladoras independentes altera a estrutura de governança regulatória tradicional dos serviços públicos. Essas instituições têm a função de melhorar a governança regulatória, sinalizando o compromisso dos legisladores de não interferir no processo regulatório e reduzindo os riscos de não cumprimento dos contratos administrativos por parte do poder concedente.

Mueller e Pereira (2002) apontam as seguintes razões para a criação de agências reguladoras no Brasil: a busca de flexibilidade administrativa além da existente na estrutura do serviço público; especialização dos reguladores, de forma a diminuir as incertezas dos resultados de cada setor; a busca de *blame-shifting*, transferindo parcialmente à agência a culpa por medidas politicamente impopulares em determinado setor; e a necessidade de credibilidade regulatória, ou seja, a estabilidade das regras, resguardando-as de ações oportunistas de políticos eleitos.

Para Marques Neto (2003), a realização dos objetivos associados a um ambiente regulatório adequado impõe a constituição de um tipo específico de órgão público, dotados de autoridade e abertos ao controle e participação da sociedade, que combinem ampla gama de competências associadas a uma alta especialização técnica, de modo a intervir num determinado setor da economia. Ainda segundo esse autor, tal espécie de órgão público, por ele denominado de “autoridade reguladora independente”, deve ser caracterizado pelos atributos de independência, transparência, permeabilidade, neutralidade e especialização.

Gilardi (2003) enumera argumentos que fundamentam o processo de criação das agências reguladoras:

- **Expertise.** Por estarem mais próximas dos setores regulados do que outros núcleos burocráticos, as agências reguladoras têm maiores condições para obter informações relevantes. Ademais, sua estrutura



organizacional mais flexível torna-se ambiente de trabalho mais atraente para especialistas, em detrimento dos núcleos burocráticos tradicionais.

- **Flexibilidade.** Agências reguladoras autônomas mostram-se mais capazes de flexibilizar suas decisões adotando ajustes regulatórios.
- **Compromisso com credibilidade.** As agências reguladoras são imunes às influências políticas e das pressões eleitorais rotineiras, na medida em que, por terem mandatos fixos e longos, seus dirigentes são capazes de trabalhar com perspectivas de longo prazo, ao contrário dos políticos. Desse modo, as agências adquirem credibilidade junto à sociedade para cumprir sua missão;
- **Estabilidade.** A existência de agências reguladoras contribui para que o mercado não tema mudança inesperada das regras, dada a estabilidade e previsibilidade decorrente do ambiente regulatório. Cabe destacar que estabilidade diferencia-se do compromisso com a credibilidade, uma vez que este último é francamente assumido em favor do investidor enquanto que a primeira apenas cria ambiente amigável ao investidor, assegurando-lhe que os mecanismos regulatórios não sofrerão mudanças súbitas;
- **Eficácia e eficiência.** Em razão dos fatores citados anteriormente, as agências reguladoras conduzem a um melhor resultado regulatório, que pode ser traduzido em melhor desempenho dos mercados;
- **Participação pública e transparência.** O processo decisório das agências reguladoras é mais aberto e transparente que outros núcleos burocráticos e, assim, é mais sensível aos interesses sociais difusos, como os dos consumidores. Abertura e transparência no processo decisório não são apenas meio, mas fim em si mesmo e estão relacionadas ao conceito de *accountability*;
- **Transferência de responsabilidades.** A presença de agências reguladoras torna possível aos políticos evitar responsabilidades



decorrentes de falhas ou de decisões impopulares. Esse comportamento não é adotado pelo custo ou busca de acordo, mas pelo desejo de transferir responsabilidade nos casos em que os problemas tendem a atingir maiores proporções e os custos políticos podem pesar mais que os benefícios;

- **Incertezas políticas.** As agências reguladoras representam uma alternativa para que os políticos estabeleçam políticas duradouras, na medida em que internalizadas nas atribuições dessas agências tais políticas tornam-se mais imunes a alterações circunstanciais.

No Brasil, a criação e consolidação recente das agências reguladoras no devem ser vistas no quadro de uma importante mudança estrutural, na qual a desestatização e a flexibilização da gestão pública são apontadas como componentes principais (PECI, 2007). Nesse contexto de desestatização e tentativas de reformas gerenciais, é redefinido o papel do Estado, qualificando-o mais como regulador do que como indutor do processo de desenvolvimento do país. Em Abranches (1999), é possível encontrar uma explicação para a crescente relevância atribuída à regulação no processo de desestatização, um dos pilares da recente reforma do Estado brasileiro.

Assim, as agências reguladoras surgiram no Brasil no contexto do processo de transformação do papel do Estado ocorrido a partir da década de 1990, cujo ápice se deu no Governo de Fernando Henrique Cardoso, quando as privatizações foram impulsionadas pelos aperfeiçoamentos do Programa Nacional de Desestatização - PND introduzidos pela Lei n. 9.491, de 09 de setembro de 1997 e pela criação do MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Complementando o quadro institucional de redefinição da atuação estatal na atividade econômica, foi editada a Lei n. 8.987 (Lei das Concessões), de 13 de fevereiro de 1995, que trouxe as disposições gerais sobre concessões e permissões de serviços públicos, disciplinando o art. 175, da Constituição da República.



Quadro 2 – Agências Reguladoras no Brasil.

AGÊNCIA REGULADORA		ABRANGÊNCIA	
ANA	Agência Nacional de Águas	FEDERAL	
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil		
ANCINE	Agência Nacional do Cinema		
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária		
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica		
ANM	Agência Nacional de Mineração		
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis		
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar		
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações		
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários		
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres		
ADASA	Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal		DISTRITAL
AGEAC	Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado do Acre		ESTADUAL
AGENERSA	Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro		
AGEPAN	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos do Mato Grosso do Sul – MS		
AGEPAR	Agência Reguladora do Paraná		
AGER	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Mato Grosso		
AGERGS	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul		
AGERO	Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Estado de Rondônia		
AGERSA	Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia		
AGESAN	Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de Santa Catarina		
AGETRANSP	Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferrovários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro		
AGR	Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos		
AGRESE	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Sergipe		
ARCE	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará		
ARCON	Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará		
ARESC	Agência de Regulação dos Serviços Públicos de Santa Catarina		
ARPB	Agência de Regulação do Estado da Paraíba		
ARPE	Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco		
ARSAE	Agência Reguladora de Serviços de Abast. de Água e de Esgot. Sanitário do Estado de Minas Gerais		
ARSAL	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas		
ARSAM	Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas		
ARSEP	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte		
ARSESP	Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo		
ARSI	Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária do Espírito Santo		
ARSP	Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo		
ARTESP	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo		
ATR	Agência Tocantinense de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos		
MOB	Agência Estadual de Mobilidade Urbana e Serviços Públicos - Maranhão		
ARIS	Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento (Santa Catarina)	REGIONAL	
AGIR	Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização de Serv. Públicos Municipais do Médio		
AROS-PCJ	Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá	MUNICIPAL	
ACFOR	Autarquia de Regulação, Fiscalização e controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental		
AGER	Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Erechim		
AGERB	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Município de Buritis/RO		
AGEREG	Agência Reguladora dos Serviços Público Delegados de Campo Grande		
AGERJI	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Ji-Paraná		
AGERSA	Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim		
AGERT	Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Município de Timon		
AGR-DAEA	Agência Reguladora e Fiscalizados dos Serviços Públicos - Araçatuba		
AGR-Tubarão	Agência Reguladora de Saneamento de Tubarão		
AGRU	Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Saneamento Básico do Município de Guarulhos		
AMAE	Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Água e Esgoto de Joinville/SC		
AMAE	Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém		
AR	Agência Reguladora de Saneamento Básico de São Bernardo do Campo		
ARAS	Agência Reguladora de Águas e Saneamento Básico do Município de Ponta Grossa		
AR-Itu	Agência Reguladora de Serviços Delegados do Município da Estância Turística de Itu		
ARPF	Agência Reguladora de Serviços Públicos de Porto Ferreira		
ARSAE	Agência Reguladora do Serviço de Água e Esgoto de Barcarena/PA		
ARSAE	Agência Reguladora dos Serviços de Água e Esgotos de Mauá/SP		
ARSAEG	Agência Reguladora do Serviço de Água, Esgotos e Resíduos de Guaratinguetá		
ARSAL	Agência Reguladora e Fiscalizadora dos Serviços Públicos de Salvador		
ARSBAN	Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal		
ARSEC	Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos Delegados de Cuiabá		
ARSETE	Agência Municipal de Regulação de Públicos de Teresina		
SANEAR	Agência de Saneamento do Município de Resende		
SANEPAR	Agência de Saneamento de Paragominas		
SANESC	Agência de Saneamento de Senador Canedo		
SRJ	Serviço de Regulação de Jacareí/SP		



Fonte: ABAR e Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação/PRO-REG.

Segundo Santana (2002) e Martins (2002), a criação do modelo regulador nesse período pode ser dividida em três momentos. No primeiro, entre 1996 e 1997, foram criadas as agências reguladoras relacionadas com a privatização e a quebra do monopólio do Estado naqueles setores, tendo como principal *driver* a obtenção de recursos para pagamento da dívida pública e para investimentos nesses setores. No período 1999-2000, foram criadas agências orientadas para a busca de melhor eficiência e modernização do aparelho de Estado, especialmente, em setores mais competitivos. Por fim, no período 2001-2002, observa-se a criação de agências com grande diversidade de finalidades e áreas de atuação.

Atualmente, de acordo com informações da Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR e do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (Casa Civil da Presidência da República) existem 69 agências reguladoras no Brasil (11 federais, 27 estaduais, 3 agências consorciadas e 27 municipais), com atuação em diferentes setores da atividade econômica. A diversidade observada no conjunto das agências regulatórias brasileiras pode ser atribuída às características do sistema federativo no país. As agências reguladoras multiplicaram-se em diferentes unidades da federação, não apenas como resultado da reforma de desestatização que abrange estados e municípios, mas também visando responder às titularidades que a própria Constituição define quanto aos serviços públicos.

Em termos conceituais, são três as bases sobre as quais se assentam a criação das agências reguladoras brasileiras: (i) delegação, (ii) credibilidade e (iii) especialização dos agentes. Ademais, a esses fatores motivadores da criação das agências autônomas somam-se as falhas de governo, percebidas pela corrente economicista, para a qual a incapacidade dos agentes governamentais em enfrentar toda a complexidade administrativa e regulatória demanda uma nova ordem institucional.



Nesse contexto, as agências reguladoras brasileiras foram constituídas com base no modelo norte-americano (*independent administrative agencies ou independent regulatory commissions*). Integrantes da Administração Pública Indireta, tais entidades são instituídas no formato de autarquias sob regime especial, dotadas de autonomia patrimonial, administrativa e financeira, e com peculiaridades necessárias à sua atuação independente, transparente e técnica.

Na condição de órgãos de Estado e não de Governo, têm o objetivo de regular e normatizar setores econômicos específicos (monopólios naturais e/ou legais), bem como zelar pela qualidade da prestação dos serviços públicos. Uma das principais proposições do modelo regulatório instituído no Brasil é a da equidistância do órgão regulador em relação aos pólos de interesse de regulação: poder concedente (governo), concessionárias e usuários de serviços públicos. Para lidar com essa questão, as agências reguladoras estão instituídas com base num modelo em que são colocadas no centro de um triângulo isósceles – com o governo num dos vértices e operadores (empresas reguladas) e usuários nos outros dois vértices, obtendo-se assim uma equidistância entre o órgão regulador e esses agentes (FACHIN, 1998).

Aspecto crítico desse modelo consiste na adoção da ideia de separação entre política e administração (WAHRLICH, 1984), resultando na implantação de agências reguladoras encarregadas de executar as orientações políticas formuladas no âmbito do núcleo estratégico, o que, segundo Peci (2007), coloca os atributos de autonomia e independência do órgão regulador entre os elementos chave do modelo regulatório brasileiro. A autonomia aqui referida corresponde à independência necessária para assegurar o adequado exercício de sua missão. Por sua vez, tal independência assume quatro dimensões: administrativa, financeira, técnica e funcional.

A independência administrativa consiste na direção da agência por um órgão colegiado, cujos integrantes têm mandatos fixos, não coincidentes com o do chefe do Poder Executivo e com vedação de exonerações *ad nutum*. A independência financeira é outro atributo, representada especialmente pela



cobrança da Taxa de Regulação e Fiscalização dos agentes regulados, e recebimento de parcelas das participações governamentais, como no caso da ANP – Agência Nacional de Petróleo. Por sua vez, a independência técnica deriva da especialidade de suas ações, a qual implica a existência de corpo técnico altamente qualificado nas áreas de atuação, a fim de garantir maior eficiência regulatória e reduzir a assimetria de informações em relação ao regulado. Finalmente, a independência funcional manifesta na prevalência de suas decisões regulatórias, na condição de última instância administrativa própria da agência reguladora, o que torna seus atos imunes à anulação ou revogação pelo Poder Executivo.

No âmbito de atuação do “estado regulador”, a independência e a autonomia atribuída às agências reguladoras são aspectos fundamentais do processo de criação dessas entidades, sendo, ao mesmo tempo, objeto maior de críticas por parte daqueles que se opõem a esse modelo de atuação do Estado na economia. Segundo Pó e Abrucio (2006), “uma burocracia completamente autônoma, como todo poder auto-referenciado, traz riscos à sociedade e à democracia”.

Resta evidente, pois, que o bom funcionamento desse modelo pressupõe mecanismos de governança que permitam aos entes reguladores executar eficientemente sua missão, atendendo às demandas que governo, empresas reguladas e usuários apresentam. Além da autonomia e independência, mecanismos e rotinas de publicidade, comunicação e contato com os usuários, a presença dos colegiados e, mesmo, a existência de contratos de gestão também se inserem no quadro das práticas e instrumentos de governança recomendadas para as agências reguladoras no Brasil (Melo, 2002).

Por fim, considerando que, apesar da ampla difusão do modelo de agências reguladoras na maioria dos setores que antes eram de exclusiva atuação do Estado brasileiro, em outros setores, tal como no setor de saneamento, ainda é possível observar lacunas no ambiente regulatório e em sua governança (MARQUES NETO, 2003), ganha importância a adoção de práticas e mecanismos de governança que garantam que as entidades do setor público



sejam geridas com vistas ao atendimento dos objetivos que lhes foram estabelecidos pela sociedade.

IV) Governança Corporativa: aspectos teóricos

Inicialmente, cabe observar que o termo governança tem sido usado frequentemente tanto no discurso acadêmico quanto em discussões comuns sobre como o setor público, e outras instituições, são administradas e como administram suas relações com a sociedade mais ampla (PETERS, 2013).

Ademais, há de ser ressaltada a diferença entre administração e governança. Para Harrison (1998), a governança não está interessada em executar apenas o negócio, mas em dar direção global à empresa, em supervisionar e controlar as ações executivas da administração e em satisfazer as expectativas legítimas pela prestação de contas e regulação, com interesses além dos limites incorporados.

Assim, uma definição geral de governança é descrita por Dorset e Baker (1979) como sendo, o exercício da autoridade, controle, administração e poder de governar, ou seja, é a maneira como o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país com o objetivo de seu desenvolvimento.

Governança, segundo Harrison (1998), envolve os princípios e as práticas voltadas para o direcionamento macro da organização, para a supervisão e controle das ações executivas de sua administração e para o atendimento das expectativas legítimas pela prestação de contas. Para Mello (2006), a governança é melhor representada pelos elementos principais característicos da boa governança, tais como responsabilidade em prestar contas, transparência, participação, administração de relacionamento, eficiência e equidade.

Para Marques (2007), o conceito de governança refere-se à forma como as organizações são dirigidas e controladas. Ainda segunda a autora, governança abrange tanto questões relativas ao poder de controle e direção de uma



organização, quanto aos diferentes níveis e formas de sua implementação e aos variados interesses associados, de alguma maneira, ao funcionamento daquela.

De acordo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria Geral da União (2016), governança consiste na “combinação de processos e estruturas implantadas pela alta administração, para informar, dirigir, administrar e monitorar as atividades da organização”, com vistas à realização de seus objetivos.

A governança é mais bem compreendida em termos dos elementos principais que são considerados para descrever a boa governança, tais como: (i) responsabilidade em prestar contas, (ii) transparência, (iii) participação, (iv) administração de relacionamento, e (v) eficiência e/ou equidade (EDWARDS, 2002). Para uma efetiva governança, os elementos acima referidos devem ser aplicados de forma integrada, como um processo, e não apenas individualmente, sendo compreendidos por todos na organização.

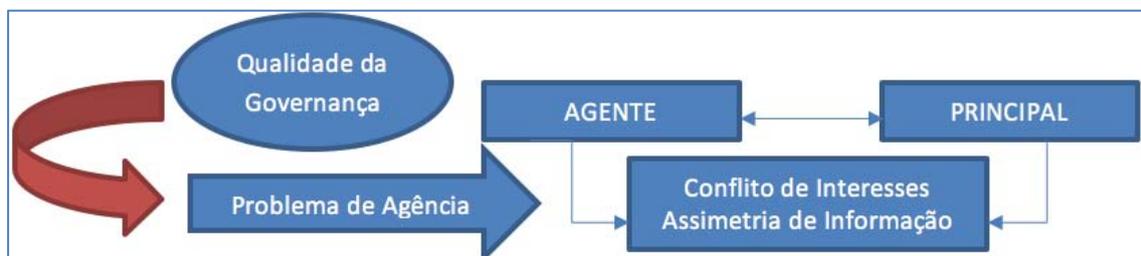
De forma análoga, Peters (2013) aponta para a existência de quatro funções importantes, cuja realização constitui pré-requisito para uma governança bem sucedida: (i) estabelecimento de metas, (ii) coordenação das metas, (iii) implementação, e (iv) avaliação e responsabilização.

Cabe destacar, complementarmente, a diferença entre a noção de governança, relacionada à aquisição e distribuição de poder na sociedade, tendo, portanto, uma grande amplitude, e a noção de governança corporativa, a qual se refere, estritamente, à forma como as organizações empresariais são administradas (PEREIRA, 2010).

A atual ênfase dada às práticas de governança corporativa para o setor privado origina-se no reconhecimento dos excessos corporativos dos anos 80 e relatórios da mídia sobre os altos lucros nos casos de fraudes. O interesse dos administradores do setor privado pela governança corporativa nos anos 90 foi, dessa forma, resultante das pressões de investidores e reguladores.

Os problemas observados nas corporações são representativos do denominado “problema de agência”, observado quando os executivos tomam decisões com o intuito de maximizar sua utilidade pessoal e não a riqueza dos acionistas, motivo pelo qual são contratados (**Figura 6**). Desta forma, as origens das demandas por maior atenção às questões de governança corporativa residem na necessidade enfrentar o “problema de agência” nas empresas, por meio da utilização de mecanismos voltados para a redução de tal problema.

Figura 6 – Problema de Agência.



Fonte: Elaboração própria.

Resta evidente, portanto, que a relação entre propriedade e controle é subjacente ao conceito de governança corporativa e a seus diversos instrumentos, os quais devem assegurar aos proprietários equidade (*fairness*), transparência (*disclosure*), responsabilidade pelos resultados (*accountability*) e cumprimento de leis e normas (*compliance*).

Uma definição simples de governança corporativa é identificada no relatório do comitê dos aspectos financeiros de governança corporativa (CADBURY REPORT, 1992), o qual a definiu como “um sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas”. Para Hodger et al (1996), a definição de governança corporativa, em termos gerais, pode ser considerada como preocupada com os procedimentos associados com a tomada de decisão, desempenho e controle, em providenciar estruturas para dar direção global à organização e satisfazer as expectativas de responsabilidade em prestar contas para seu exterior.



Iffert (1998) define a governança, como a forma dos controladores instituem mecanismos de monitoramento em relação aos administradores e fazem com que estes ajam de acordo com o interesse dos controladores (numa visão mais ampla, stakeholders).

Segundo a *Organisation for Economic Co-Operation and Development* – OECD (2004), a governança corporativa pode ser definida como um conjunto de relacionamentos entre a gerência da companhia, seus conselhos, acionistas, e outros stakeholders. Governança corporativa também fornece a estrutura pela qual os objetivos da companhia são estabelecidos, os meios para atingi-los e o monitoramento dos resultados são determinados. A boa governança deveria fornecer incentivos específicos para os conselhos e para os gestores na busca dos objetivos que representam os interesses da companhia e dos acionistas, bem como deveria facilitar o efetivo monitoramento dos negócios.

Ludícibus et al (2003) considera a governança corporativa um sistema pelo qual as empresas são dirigidas e controladas, enquanto para Barret (2005), a definição padrão de governança corporativa entre economistas e estudantes jurídicos refere-se à defesa dos interesses dos acionistas.

Entre as definições propostas para governança corporativa, cabe destacar aquela formulada pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), nos seguintes termos:

“Governança Corporativa é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade (IBGC, 2015, p.20)”.

Assim, resta evidente que, ainda que o termo governança corporativa não tenha uma única definição aceita, é usualmente entendido como representando



o modo pelo qual uma organização é administrada e se relaciona com as diversas partes interessadas (acionistas, clientes, fornecedores, etc.), abrangendo também sua estrutura corporativa, cultura, políticas e estratégias.

O sistema de governança corporativa adotado pelas empresas depende, em grande parte, do ambiente institucional no qual estão inseridas. O Estado, através da definição dos sistemas financeiro e legal, modela a formação do mercado de capitais local e do grau de proteção dos investidores, influenciando o modelo de governança das empresas. Desta forma, os países apresentam diferenças significativas entre os sistemas de governança corporativa das suas empresas (SILVEIRA, 2002).

O objetivo central dos sistemas de governança corporativa não é o de intervir na autonomia das organizações, mas, ao contrário, pretende equilibrar a competitividade e produtividade da empresa com uma gestão responsável e transparente da mesma (MARQUES, 2005 apud MELLO, 2006).

Segundo Silva et al. (2011), as práticas de governança são baseadas em princípios gerais, aplicáveis às empresas públicas ou privadas de um modo geral, independente de seu porte, pois todas objetivam a melhoria dos controles e da transparência. Segundo Carvalho (2002), os princípios de governança corporativa são um conjunto de valores e regras que embasam a governança corporativa no sentido de orientar a gestão para que possam atender aos interesses dos *stakeholders* envolvidos.

Os princípios básicos da boa governança corporativa são, de modo geral, identificados pelas práticas envolvendo (i) evidenciação apropriada, (ii) o desenvolvimento de códigos de conduta para os diretores da companhia e de estruturas internas que promovam a revisão independente de processos, (iii) e tomada de decisões dentro da companhia (MARQUES, 2005 apud Mello, 2006).

No mesmo sentido, para Ludícibus et al (2003) estabelecem o seguinte conjunto de valores (ou princípios), que deve orientar os modelos de governança corporativa, de modo a atender os interesses dos proprietários da empresa: (i)



compliance (ou conformidade legal), (ii) *accountability* (ou prestação responsável de contas), (iii) *disclosure* (ou transparência), e (iv) *fairness* (ou senso de justiça entre as partes).

Por sua vez, são os seguintes os princípios da governança corporativa, propostos pelo IBGC (2015):

- **Transparência:** Mais do que a obrigação de informar é o desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações da empresa com terceiros. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem a criação de valor;
- **Equidade:** Caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas (*stakeholders*), levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades interesses e expectativas;
- **Prestação de Contas:** Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis;
- **Responsabilidade Corporativa:** Os agentes de governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzir as externalidades negativas de seus negócios e suas operações e aumentar as positivas, levando em consideração, no seu modelo de negócios, os diversos capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, ambiental, reputacional, etc.) no curto, médio e longo prazo.

Figura 7 – Princípios de Governança Corporativa – IBGC.



Fonte: IBGC (2015).

É relevante observar que a importância dos princípios da governança privada vai além do ambiente empresarial, na medida em que tais princípios constituem os fundamentos da chamada governança pública, cuja essência consiste na aplicação, na gestão do setor público, daqueles princípios da governança privada, visando maior eficiência nessa gestão e, em última análise, melhoria de seus resultados para a sociedade.

V) Governança no Setor Público

A governança corporativa no setor público faz referência à administração das agências do setor público através dos princípios de governança corporativa do setor privado, que são totalmente aplicáveis no setor geral do Estado, em que as agências de serviços não públicos são agrupadas (BHATTA, 2003). Bresser Pereira (2001) afirma que “a governança é um processo dinâmico pelo qual se dá o desenvolvimento político, pelo qual a sociedade civil, o Estado e o governo organizam e gerem a vida pública”.

De acordo com Arnaud (2006), a governança possui, em síntese, dois sentidos básicos: a) um sentido amplo, relacionado ao modo de gestão (privada,



administrativa e política) eficaz, e b) um sentido restrito, tratando do modo de participação da sociedade civil na produção de políticas públicas nos níveis local, regional ou global.

Outra definição é dada por Timmers (2000), na qual ele trata a governança corporativa no setor público como governança governamental e define-a como a proteção ao interrelacionamento entre a administração, o controle e a supervisão, feita pela organização governamental, pela situação organizacional e pelas autoridades do governo, visando o alcance dos objetivos públicos eficiente e eficazmente, como, também, comunicar publicamente e providenciar uma prestação de conta para o benefício da sociedade.

Para Streit e Klering (2005), as ideias a respeito das noções de governança pública indicam que o conceito faz referência à existência de estruturas, mecanismos e regulamentações para o exercício da administração pública, associadas a uma nova prática, na qual o processo é mais importante que os resultados em si. Pereira (2010) argumenta que na administração pública, a governança deve tornar explícito o papel de cada ator, definindo os seus objetivos, responsabilidades, modelos de decisão, rotinas, entre outras.

Há duas bases teóricas fundamentais que explicam a adoção de princípios e práticas de governança corporativa no setor público, a teoria da agência e a teoria da escolha pública.

Para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), conceitualmente, a governança corporativa surgiu para superar o "conflito de agência", decorrente da separação entre a propriedade e a gestão empresarial. Nesta situação, o proprietário (acionista) delega a um agente especializado (executivo) o poder de decisão sobre sua propriedade. No entanto, os interesses do gestor nem sempre estarão alinhados com os do proprietário, resultando em um conflito de agência ou conflito agente-principal.

No setor público o principal pode ser entendido como o cidadão, ou o contribuinte ou mesmo o eleitor que através do seu voto nomeia um agente



(governante) para gerir o serviço público que é financiado pelo principal através do pagamento dos impostos.

Os governantes (agentes) são nomeados muitas vezes sem a especialização necessária para realizar a administração que lhe é proposta. Além disso, podem-se verificar situações nas quais os governantes agem motivados para gerar benefício próprio, através da maximização de seus benefícios econômicos ou mesmo para se manter no poder.

Dessa forma, de acordo com Slomski (2003), é pertinente afirmar que as entidades públicas devem ser vistas sob a perspectiva da teoria da agência, pois ao observar o Estado e suas entidades sob o conjunto de contratos que representam, pode-se verificar claramente a existência de uma relação de agência, devido à presença de três aspectos específicos:

- O agente (gestor público) dispõe de vários comportamentos possíveis a serem adotados;
- A ação do agente (gestor público) afeta o bem-estar das duas partes;
- As ações do agente (gestor público) dificilmente são observáveis pelo principal (cidadão), havendo, dessa forma, assimetria informacional.

A teoria da agência lida, portanto, quando aplicada no setor público, tanto ao relacionamento entre os dirigentes (principais) e os subordinados (agentes), quanto, em um sentido mais amplo, ao relacionamento entre a sociedade (principal) e a organização pública e seus integrantes (agentes).

De acordo Eisenhardt (1989), tais conflitos são minimizados, na medida em que o contrato que rege a relação principal-agente é fundamentado em resultados e/ou quando o principal tem melhores informações para verificar o comportamento do agente. Em uma relação contratual entre principal e agente orientada para resultados, esses influenciam o comportamento do agente ao forçá-lo a justificar os seus objetivos perante o principal. Dessa forma, ademais, o agente deve ser recompensado ou penalizado pelo resultado de seu desempenho.



Alternativamente, o principal pode estruturar sistemas de informações e mecanismos de monitoramento, entre os quais relatórios de desempenho e instâncias organizacionais adicionais, com o objetivo de, por meio de uma maior disponibilidade de informações sobre o comportamento do agente, reduzir a possibilidade de conflitos de interesse na relação principal-agente.

A governança, portanto, tem o papel de intermediar essa relação e minimizar esses riscos, na medida em que assume a forma de mecanismos, regras e rotinas que obriguem o governante (agente) a prestar contas de seus atos e gastos, bem como a agir de acordo com os interesses da população, obtendo, de maneira eficiente, o resultado esperado.

A teoria da escolha pública é o ramo da economia que estuda a forma como o governo toma decisões acerca de tributos, orçamento, regulamentação e outras políticas. Assim, para Samuelson e Nordhaus (2012), ela questiona o “como”, o “quê” e o “para quem” do setor público. Segundo os teóricos da escolha pública, a tomada de decisões políticas ocorre de acordo com um conjunto de regras, entre as quais a mais importante é que essas decisões são tomadas pelos representantes eleitos.

Esses autores destacam, ademais, o pressuposto de que os políticos se comportam de modo a maximizar a probabilidade da sua eleição, ou seja, eles são maximizadores de votos, entendendo como principal diferença entre os políticos e os administradores de empresas privadas o fato de que os primeiros buscam ganhar eleições, enquanto os últimos procuram maximizar os lucros de suas empresas.

Dessa forma, Samuelson e Nordhaus (2012) afirmam que nem sempre as escolhas públicas conduzem à eficiência. Para tais autores, as decisões coletivas podem ser divididas em três categorias: (i) prejudiciais (ocorrem quando o governo toma medidas que pioram a situação de todos), (ii) as redistributivas (há simplesmente um resultado redistributivo, em que benefícios são transferidos entre diferentes segmentos da sociedade), e (iii) eficientes (nas quais as ações coletivas podem produzir melhorias para alguns, sem



piorar a situação dos demais). Assim sendo, as “falhas do governo” acontecem quando as suas ações não conduzem à melhoria da eficiência econômica ou quando redistribui benefícios de forma injusta.

De acordo com Buchanan e Tollison (1984) *apud* Mello (2006), a teoria da escolha pública estuda o comportamento dos indivíduos no setor governamental, isto é, o comportamento das pessoas em suas capacidades como votantes, candidatos, representantes eleitos, líderes ou membros de partidos políticos e burocratas (todos esses são papéis de escolha pública) para a composição de resultados que serão ou deveriam ser observados. Essa teoria destina-se, portanto, a oferecer uma compreensão, uma explicação, das interações institucionais complexas do setor público.

Nesse contexto, a teoria da escolha pública é aplicável, também, às organizações conhecidas como grupos de interesses, as quais estão situadas entre os eleitores e os políticos, para representarem indivíduos ou empresas e que estão organizados para pressionar por um conjunto específico de interesses ou de assuntos.

Portanto, com fundamento na teoria da escolha pública, os princípios e as práticas de governança pública destinam-se a minimizar a ocorrência de “falhas de governo”, sob a forma de decisões que não resultem em maior eficiência econômica e/ou em uma distribuição justa de benefícios entre os diferentes segmentos da sociedade.

Princípios da Governança no Setor Público

É necessário compreender que, dada a complexidade do setor público, constituído por entidades com diferentes arcabouços legais e, portanto, sem uma forma ou tamanho organizacional padrão, não é possível identificar um único sistema de governança, da mesma forma como não há um único modelo de administração pública (MARQUES, 2005 *apud* Mello, 2006). Desse modo, torna-se necessário compreender a diversidade do setor público, bem como os diferentes modelos de governança adotados nos diferentes países e nos diferentes setores, os quais estabelecem diferentes arranjos de



responsabilidades, de prestação de informações e modelos de decisão (IFAC, 2001).

Assim, a formulação de boas práticas de governança aplicáveis ao setor público implica identificar e articular princípios e elementos comuns, relevantes em contextos específicos, que podem ser associados a boas estruturas de governança pública.

Destaca-se, portanto, na literatura referente à governança no setor público, a existência de dimensões (ou valores) relevantes, independentemente do conceito ou modelo especificamente proposto pelos diferentes autores. Tais dimensões (ou valores) da governança aplicada ao setor público são relevantes, pois, representam os direcionadores (ou referências) fundamentais para o desenho (ou proposição) das práticas e instrumentos dessa governança (ou seja, tais práticas e instrumentos devem ter por objetivo materializar tais dimensões ou valores).

O Banco Mundial (1992) estabeleceu de forma ampla as seguintes dimensões para a boa governança:

- **Administração:** Cuida da melhora da capacidade de gerenciamento econômico e de prestação de serviços sociais, enfatizando aspectos relacionados à capacidade burocrática;
- **Quadro legal:** Envolve inúmeras regras conhecidas previamente, cujo cumprimento é garantido por um órgão judicial independente e procedimentos para modificá-las, caso não sirvam mais aos propósitos inicialmente estabelecidos;
- **Transparência e participação:** Consideradas fundamentais para aumentar a eficiência econômica, envolvem a disponibilidade de informações sobre as políticas governamentais, a transparência dos processos de formulação de política e alguma oportunidade para que os cidadãos possam influenciar a tomada de decisão sobre as políticas públicas.

Kickert (1997) identifica na governança pública um significado mais geral do que o usual e limitado encontrado nos negócios e da interpretação orientada para o mercado vinda do conceito de administração. Para ele, a governança pública é também relativa à legalidade e legitimidade, mais que um rígido valor de mercado, em que a interação entre o contexto político e o social representa um papel crucial.

Figura 8 – Elementos da Governança no Setor Público.



Fonte: Timmers (2000).

A compreensão da governança no setor público como resultante da composição de diferentes dimensões fundamenta o trabalho de Timmers (2000), o qual estrutura a governança no setor público a partir de quatro elementos (representados na **Figura 8**):

- **Administração:** relativo à realização dos objetivos da organização pública, por meio da estruturação e desenvolvimento de processos internos;
- **Controle:** referente ao sistema de instrumentos e procedimentos necessários à manutenção da organização direcionada para o alcance dos objetivos políticos para ela estabelecidos;



- **Supervisão:** elemento estabelecido para assegurar o alinhamento dos objetivos da organização com os interesses e as necessidades da sociedade;
- **Accountability** (ou responsabilidade em prestar contas): referente à obrigatoriedade da organização pública (e seus gestores) de informar sobre as ações realizadas e o emprego dos poderes delegados.

Barret (2001) destaca a relevância da transparência como dimensão da governança pública, na medida em que, segundo ele, transparência é essencial para ajudar a medir qual grupo público é totalmente responsável e também, é parte central para a boa governança.

O estudo 13 do *Public Sector Committee (PSC)*, da *Internacional Federation Accountants (IFAC)* define os princípios e recomendações da governança corporativa para o setor público, com o objetivo de contribuir para a melhoria da transparência e do controle sobre o desempenho da gestão. Mais especificamente, são listados os seguintes princípios de governança corporativa, no contexto do setor público (PSC/IFAC, Study 13. 2001):

- **Transparência:** A transparência é necessária para garantir que as partes interessadas possam ter confiança na tomada de decisões e nas ações das entidades do setor público, na gestão de suas atividades e nos gestores. Ser transparente, através de consultas aos stakeholders e comunicação completa, precisa e clara, conduz a ações efetivas e tempestivas e suporta o necessário controle.
- **Accountability:** é o processo através do qual as entidades e os gestores públicos são responsabilizados pelas próprias decisões e ações, incluindo o trato com os recursos públicos e todos os aspectos de desempenho, e submetem-se ao exame minucioso de um controle externo. Requer uma compreensão clara das responsabilidades das partes envolvidas e a definição de papéis na estrutura. Representa a obrigação de responder a uma responsabilidade conferida.



- **Integridade:** compreende a retidão e a inteireza nos relacionamentos. Baseia-se na honestidade e objetividade, e elevados padrões de decência e probidade na gestão dos fundos públicos e dos assuntos de uma entidade. É dependente da eficácia da estrutura do controle e dos padrões de profissionalismo. Reflete-se tanto nos processos de tomada de decisão da entidade como na qualidade de seus relatórios financeiros e de desempenho.

Outra contribuição a ser considerada é aquela dada por Barrett (2005), o qual aponta dois conjuntos de princípios fundamentais a serem seguidos pelas entidades do setor público, a fim de constituir de forma efetiva uma estrutura de boas práticas de governança. O primeiro deles, referente às qualidades pessoais dos gestores públicos, é formado por (i) liderança, (ii) integridade e (iii) compromisso. O segundo conjunto de princípios, os quais estão relacionados às estratégias, sistemas, políticas e processos organizacionais próprios de cada contexto, abrange (i) responsabilidade em prestar contas, (ii) integração e (iii) transparência.

No mesmo sentido, Marques (2007), ao mesmo tempo em que reconhece a existência de diferentes abordagens para representar a governança corporativa no setor público, argumenta que, independentemente de qual seja a abordagem empregada, a boa governança corporativa, tanto no setor público quanto no privado, demanda:

- Uma clara identificação e articulação das definições de responsabilidade;
- Uma compreensão real das relações existentes entre os *stakeholders* (partes interessadas) da organização e outros interesses para controlar os seus recursos e dividir resultados;
- Sustentação da gestão, particularmente do nível superior.

Ainda segundo essa autora, dado que as organizações do setor público devem ter compromisso com a integridade de suas ações, é possível associar o



conceito de governança corporativa à noção de *accountability*, ou seja, a responsabilidade em prestar contas.

Outro autor que descreve os princípios de governança corporativa é Pereira (2010), o qual identifica, em termos gerais, os seguintes princípios fundamentais, aplicáveis igualmente à governança dos setores privado e público: (i) transparência, (ii) equidade, (iii) cumprimento das leis (*compliance*), (iv) prestação de contas, e (v) conduta ética.

Quadro 3 – Princípios da Governança no Setor Público.

Autor	Princípios (ou dimensões)
Banco Mundial (1992)	- Administração; - Quadro Legal; - Transparência; - Participação (social);
Kickert (1997)	- Legitimidade; - Legalidade (<i>compliance</i>).
Timmers (2000)	- Administração; - Controle; - Supervisão; - Accountability.
IFAC (2001)	- Transparência; - Accountability; - Integridade.
Barret (2005)	- Liderança; - Integridade; - Compromisso; - Accountability; - Integração; - Transparência.
Marques (2007)	- Integridade; - Accountability; - Administração.
Pereira (2010)	- Transparência; - Accountability; - Equidade; - Ética; - Legalidade (<i>compliance</i>).

Fonte: Elaboração própria.

O **Quadro 3** sintetiza os princípios da governança no setor público apontados pelos autores mencionados anteriormente. Com base na análise dos pontos em comum das contribuições desses autores, é possível identificar princípios (ou dimensões) da governança no setor público, que se constituem em



referências para avaliação das práticas de governança adotadas no setor público. São eles: (i) transparência, (ii) *accountability*, (iii) controle, e (iv) administração.

A transparência, entendida como a ampla disponibilização de informações sobre das ações e dos eventos que afetam a existência e o funcionamento das organizações, é condição necessária para que os integrantes da sociedade possam avaliar a adequação do uso dos recursos públicos, bem como os resultados alcançados. Relacionado à transparência, há de se destacar a relevância dos relatórios e demais documentos utilizados para tornar públicas as ações e decisões da organização pública, os quais devem ser consistentes e claros.

Observa-se, no âmbito da contribuição de Timmers (2000), a distinção entre os conceitos de *accountability* e controle, tal como explicado a seguir:

- **Controle** corresponde à capacidade de um ator em fazer que outro atenda às demandas daquele, pela imposição de restrições, penalidades e incentivos, podendo ser hierárquico, político e social. Abrange:
 - Controle hierárquico: com base na relação de autoridade que se estabelece entre o nomeador e o nomeado; é fortemente sustentado no paradigma clássico da burocracia, que pressupõe autoridade única e relações verticais de comando e controle;
 - Controle político: implica a supervisão permanente exercida por múltiplos atores — e não apenas pelo Executivo. O significado de controle político decorre da exigência de *accountability* desses entes reguladores;
 - Controle social: entendido como a participação de usuários e não-usuários dos serviços de saneamento na sua provisão, no acompanhamento e fiscalização da sua prestação e, ou, no processo de tomada de decisão sobre políticas e programas.



- **Accountability** é um conceito mais amplo, que inclui a existência de condições para os cidadãos participarem da definição e avaliação das políticas públicas, premiando ou punindo os responsáveis, abrangendo a disponibilidade de informações sobre a atuação dos governos e seus resultados, bem como a existência de instituições que permitam contestar as ações do poder público.

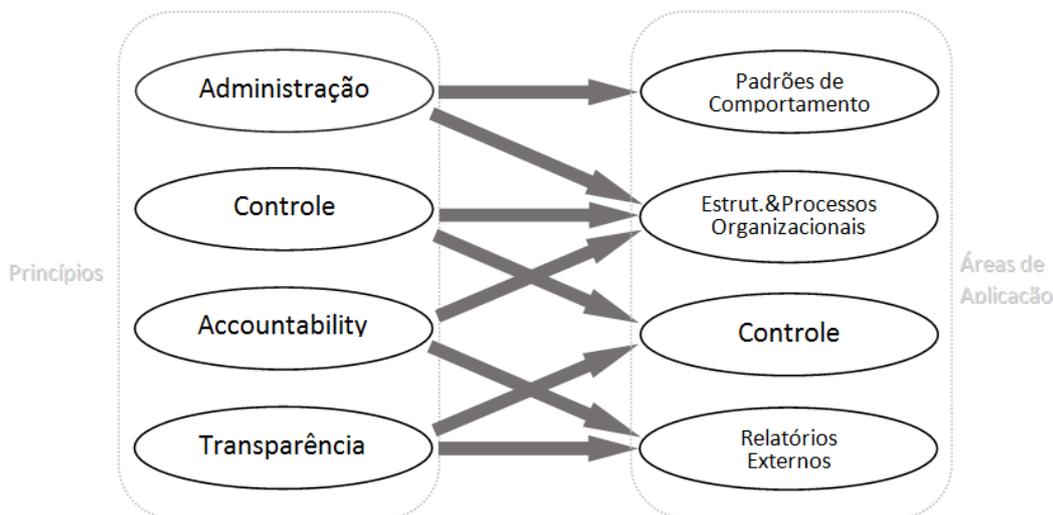
Por fim, a dimensão administração refere-se, em termos pessoais, ao comprometimento dos gestores da organização pública com a efetiva realização dos objetivos sociais e políticos dessa organização e, em termos institucionais, aos atributos de autonomia e independência decisória formalmente estabelecidos para o processo de tomada de decisões na referida organização.

Os princípios aqui identificados encontram correspondência nas boas práticas de governança pública recomendadas pelo IFAC (2001) para governança na administração pública. Essa entidade internacional apresenta suas recomendações, focando aspectos específicos da existência e do funcionamento das organizações públicas. Portanto, segundo o IFAC (2001), as boas práticas de governança no setor público dizem respeito às seguintes áreas de aplicação:

- **Padrões de Comportamento:** referentes ao exercício da liderança para a determinação de valores, padrões de comportamento e cultura da organização;
- **Estruturas e Processos organizacionais:** relacionados à forma como a alta gestão é indicada, as responsabilidades são definidas e a organização se torna confiável;
- **Controle:** associado aos controles estabelecidos com o propósito contribuir para o alcance dos objetivos da entidade, a eficiência a efetividade das operações, a confiabilidade dos relatórios e a conformidade com relação à aplicação de leis e regulamentos.

- **Relatórios Externos:** relacionados à forma como a alta gestão da organização demonstra sua responsabilização pela administração das finanças públicas e desempenho no uso dos recursos.

Figura 9 – Princípios e Áreas de Aplicação da Governança no Setor Público.



Fonte: Elaboração própria.

Dessa forma, é possível estabelecer, conforme demonstrado na **Figura 9**, o seguinte conjunto de relacionamentos entre os princípios de governança pública propostos e as áreas de aplicação apontadas pelo IFAC (2001):

- **Administração:** a integridade e o comprometimento dos gestores são refletidos nas recomendações relacionadas aos “padrões de comportamento”, enquanto as recomendações referentes a “estruturas e processos organizacionais” tratam das formas de escolha e indicação dos dirigentes;
- **Controle:** os controles político e social são contemplados nas recomendações referentes à área “controle”, enquanto as recomendações relacionadas aos “padrões de comportamento” referem-se ao controle hierárquico;
- **Accountability:** a responsabilidade em prestar contas dos atos da organização pública dá origem a recomendações tanto relativas a “relatórios externos”, na medida em que se referem à forma e confiabilidade das informações prestadas, quanto a “estruturas e



processos organizacionais”, relativas aos mecanismos institucionais de responsabilização dos gestores públicos;

- **Transparência:** as recomendações acerca do “controle” e dos “relatórios externos”, ao assegurarem a forma mais clara e transparente de informar a sociedade acerca das decisões e ações da organização pública, atendem a observância do princípio da transparência.

VI) Governança em agências reguladoras – a governança regulatória

Nos segmentos econômicos relacionados à infraestrutura econômica, caracterizados, em geral, pela presença de *utilities* (tais como nos setores de distribuição de energia elétrica, abastecimento de água e esgotamento sanitário), a regulação tem atuação relacionada aos direitos de propriedade, na medida em que a natureza dos investimentos nesses segmentos cria incentivos para que, uma vez realizados, os governos expropiem as empresas pela imposição de novas metas ou pelo aumento de custos. Por esse motivo, torna-se necessário que os governos se comprometam de forma crível a não fazê-lo, compromisso esse conseguido pela delegação da regulação para agências independentes.

Tais agências recebem, portanto, competência legal para buscar, por meio da regulação, diversos benefícios sociais: provisão de energia elétrica e água potável, ampliação e melhoria de infraestruturas públicas, entre outros. Têm, portanto, papel crucial na governança de um setor, indústria ou serviço (elaborando normas e assegurando a execução de políticas que contribuam para a sociedade, o meio ambiente e a economia). Ademais, o regulador é normalmente visto como um árbitro, mediando interesses e tomando decisões finais em relação a interesses dos diferentes atores.

A relação entre regulação e governança regulatória fica evidente, portanto, na medida em que existem muitas evidências empíricas de que a boa governança regulatória é primordial para o bom desempenho dos mercados regulados e realização do interesse público.



Na medida em que tal relação resulta da transparência, tecnicidade e estabilidade da atuação das agências reguladoras, torna-se crítica a existência de mecanismos que assegurem a presença desses atributos nas agências reguladoras. Emerge daí a noção de governança regulatória.

Para Gutiérrez (2003), governança regulatória refere-se aos mecanismos que restringem o comportamento discricionário dos governos na forma de um sistema regulatório transparente, previsível e sustentável ao longo do tempo.

Alternativamente, governança regulatória pode ser entendida como o conjunto de processos, costumes, políticas, leis, regulamentos e instituições que interferem ou refletem a maneira como o ente regulador é dirigido, administrado ou controlado (ANVISA, 2008). Ainda segundo essa entidade, o termo compreende também o estudo sobre as relações entre os diversos atores envolvidos, os *stakeholders*, e os objetivos pelos quais a agência reguladora se orienta no processo de regulamentação.

Segundo Levy e Spiller (1994) *apud* Pavão (2008), governança regulatória “compreende os mecanismos que as sociedades utilizam para restringir a discricionariedade regulatória, bem como resolver os conflitos que possam resultar dessa restrição”. Governança regulatória pode ser entendida também como o conjunto de instrumentos que proporcionam maior legitimidade, eficiência e *accountability* por parte dos reguladores (OLIVEIRA, 2017).

A partir desses autores, é possível conceituar governança regulatória como sendo o desenvolvimento sistemático e a implementação de políticas gerais referentes à utilização dos poderes regulatórios, por meio de rotinas, critérios e instrumentos transparentes, previsíveis e sustentáveis no tempo, com objetivo de limitar a atuação discricionária do poder público em domínios relevantes para a sociedade.

Resta evidente, pois, que uma adequada estrutura de governança e as boas práticas regulatórias são indispensáveis para o bom trabalho do regulador e, acima de tudo, para conferir credibilidade às instituições e às normas legais. A



estrutura de governança envolve a clara definição de competências, poderes, nível de independência e mecanismos de prestação de contas.

A definição dos elementos essenciais ou princípios para governança regulatória assume, portanto, natureza relevante. Nesse sentido, torna-se necessária a identificação de tais elementos.

Para Cruz (2009), a estrutura de governança das agências reguladoras deve incorporar os mecanismos sociais úteis para restringir a ação discricionária do regulador e solucionar os conflitos que essas restrições venham a causar, sendo elaborada pelas instituições internas de cada país (Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, os costumes e outras normas informais amplamente aceitas, as características da competição de interesses na sociedade e a capacidade administrativa existente), o que leva a diferentes arranjos regulatórios.

No entanto, a despeito da inexistência de um formato único para a organização e atuação das agências reguladoras, é possível identificar, a partir da contribuição de diversos autores, a existência de elementos comuns na definição de mecanismos e práticas de governança regulatória, bem como dos resultados delas esperados.

A partir do trabalho de Gilardi (2003) *apud* Cruz (2009), as estruturas de governança das agências reguladoras devem reforçar os seguintes elementos da atividade regulatória:

- **Autonomia:** agências reguladoras autônomas são mais aptas a adotar processos decisórios mais flexíveis, essenciais para a realização de ajustes regulatórios;
- **Compromisso com credibilidade:** as agências reguladoras e suas decisões devem ser independentes em relação a influências políticas e pressões eleitorais rotineiras, o que está associado à seleção e mandato dos seus dirigentes e ao nível de conhecimento técnico de seus integrantes;



- **Estabilidade:** as agências reguladoras devem manter um ambiente regulatório estável e previsível, para o que é essencial a autonomia e independência em relação às mudanças nas políticas governamentais de curto prazo;
- **Participação pública e transparência:** o processo decisório das agências reguladoras é mais aberto e transparente que outros núcleos burocráticos e, assim, é mais sensível aos interesses sociais difusos. Assim, abertura e transparência no processo estão relacionadas à noção de *accountability*.

Na mesma direção, Salgado (2003) propôs o seguinte conjunto de características na atuação das agências de regulação, com vistas ao cumprimento adequado de sua missão:

- Autonomia e independência decisória;
- Ampla publicidade de normas, procedimentos e ações;
- Celeridade processual e simplificação das relações entre consumidores e investidores;
- Participação de todas as partes interessadas no processo de elaboração de normas regulamentares, em audiências públicas; e
- Limitação da intervenção estatal na prestação de serviços públicos, aos níveis indispensáveis à sua execução.

Para Correa *et al.* (2006), a estrutura da governança regulatória abrange os seguintes elementos: (i) Autonomia; (ii) Processo decisório, (iii) Instrumentos de decisão, e (iv) *Accountability*. Com base no trabalho de Gomes (2007), é possível identificar como traços característicos da governança das agências reguladoras, necessários para o funcionamento eficiente e eficaz do arranjo regulatório, (i) independência decisória, (ii) autonomia, (iii) *accountability*, e (iv) transparência.



Dada a relevância do tema, a OCDE patrocinou a publicação de “*Indicators of regulatory management systems*” (JACOBZONE et al, 2007), na qual são listados, como princípios da governança regulatória, (i) *accountability*, (ii) transparência, (iii) eficiência/efetividade, (iv) responsividade, (v) visão de futuro, e (vi) *compliance*/equidade.

A partir de Ramalho (2009), é possível associar à estrutura de governança das agências reguladoras os seguintes elementos: (i) independência, (ii) a autonomia administrativo-financeira, (iii) a ausência de subordinação hierárquica à instância do Poder concedente do serviço regulado, e (iv) a estabilidade e mandato fixo dos dirigentes. Ainda segundo esse autor, a autonomia das agências reguladoras objetiva minimizar o risco de que tais agências atendam prioritariamente os interesses das empresas prestadoras dos serviços públicos regulados. Dessa maneira, estruturas de governança que contribuem para a independência e autonomia das agências reguladoras favorecem a adoção de soluções técnicas, e não políticas, como frequentemente ocorre nos órgãos da administração direta e indireta subordinados ao Poder Executivo.

A partir de Santos (2009), é possível identificar, como elementos fundamentais da governança regulatória, (i) autonomia, (ii) transparência, (iii) mecanismos de seleção dos dirigentes das agências reguladoras, (iv) mecanismos de controle social, (v) mecanismos de análise de impacto regulatório, e (vi) e sistemas de gestão por resultado.

Segundo Oliveira (2016), diversos elementos podem direcionar as boas práticas de governança regulatória, tais como: incremento da avaliação por índices de qualidade regulatória; reforço da participação social planejamento e controle da ação regulatória, institucionalização e ampliação da Análise de Impacto Regulatório (AIR), dentre outros.

O **Quadro 4** reúne os princípios ou elementos da governança regulatória, de acordo com os diferentes autores mencionados. É possível identificar nele

elementos comuns, que constituem a referência teórico-conceitual para a resposta da questão de pesquisa formulada neste trabalho.

Quadro 4 – Princípios da Governança Regulatória.

Autor	Princípios
Correa et al. (2006)	- Autonomia; - Accountability; - Processo decisório; - Instrumentos de decisão.
Jacobzone et al (2007)	- Accountability; - Transparência; - Eficiência/efetividade - Responsividade; - Visão de futuro; - <i>Compliance/Equidade</i> .
Santos (2009)	- Autonomia; - Transparência; - Seleção de dirigentes; - Controle social; - Análise de Impacto Regulatório; - Gestão por resultados.
Oliveira (2016)	- Avaliação de resultados; - Análise de Impacto Regulatório; - Participação social.

Fonte: Elaboração própria.

A partir da identificação dos pontos em comum das contribuições mencionadas anteriormente, é aqui proposto, como princípios de referência para avaliação das práticas de governança regulatória, um conjunto consolidado de características pertinentes às agências reguladoras, composto por:

- **Accountability:** refere-se ao processo pelo qual a agência reguladora e seus dirigentes prestam contas de suas decisões e ações, incluindo aquelas relacionadas ao uso dos recursos públicos e ao alcance dos objetivos e metas estabelecidas para o seu desempenho, submetendo-se ao exame e contestação por parte de instituições e instâncias externas. Adicionalmente, envolve as condições para que os diferentes stakeholders participem da definição e avaliação das atividades regulatórias;
- **Transparência:** compreende o conjunto de instrumentos e rotinas de comunicação e consulta às partes interessadas nos serviços regulados,



capazes de assegurar a informação à sociedade acerca das decisões e ações do regulador;

- **Independência Decisória:** relacionada ao exercício da regulação com a observância equilíbrio do sistema regulado, de acordo com a pauta das políticas públicas para o setor regulado. Deve ser manifestada em relação a todos os interesses envolvidos com a atividade regulatória (Poder Concedente/Governo, Delegatários/Regulados e Usuários/Consumidores), de modo a garantir isenção e predomínio da técnica no uso dos instrumentos regulatórios, envolvendo questões relativas ao processo decisório e seleção de dirigentes;
- **Autonomia:** referente à disponibilidade de recursos e instrumentos necessários para que a agência reguladora exerça sua atividade sem ter que recorrer ao governo ao qual está vinculada. Manifesta-se na forma de autonomia administrativa (ou liberdade para organizar seus serviços), de autonomia financeira e de um regime de pessoal próprio (adequado às suas necessidades).

Uma vez definido o conceito de governança regulatória, bem como seus princípios e dimensões, são estabelecidas práticas e mecanismos, relacionados aos construtos mencionados, a serem incorporados ao desenho das agências reguladoras, os quais são apresentados no **Quadro 5**.

As práticas e mecanismos relacionados à boa governança regulatória apresentados no referido quadro resultam da consolidação das conclusões e propostas extraídas dos trabalhos dos seguintes autores: IFAC (2001), Das e Quintyn (2002), Gutiérrez (2002), Barrett (2003), Salgado (2003), Bortolotti e Perotti (2006), Pó e Abrucio (2006), Marques (2007), ANVISA (2008) Canêdo-Pinheiro (2010), Levi-Faur (2010), Pereira (2010), Silva et al. (2011), OCDE (2012), Sales et al. (2015).

Quadro 5 – Práticas e mecanismos de Governança Regulatória.

Princípio	Prática de Governança Regulatória
Accountability	Obrigação de apresenta�o de relatório per�dico de atividades ao titular dos serviços públicos regulados;
	Emprego de guias (guidelines) para as decisões regulatórias;
	Regras de prazos para as decisões;
	Regras que exigem justificativas detalhadas e técnicas das decisões (Análise de Impacto Regulatório);
	Procedimentos de audiências públicas e de recurso das decisões;
	Regras para a remo�o de dirigentes de órgãos reguladores em casos de má conduta comprovada;
	Conselho Consultivo (com participa�o dos stakeholders);
	Ouvidoria com mandato;
Transparência	Publicidade de todos os atos e atas de decisão;
	Justificativa por escrito para cada voto e decisão dos dirigentes;
	Audiências/consultas públicas (realiza�o);
	Publica�o de relatórios per�dicos de atividades;
Independência Decisória	Estrutura de dire�o das agências (dire�o colegiada);
	Procedimentos de sele�o/nomea�o dos dirigentes (aprova�o por instância legislativa/social; Pré-requisitos quanto � qualifica�o dos dirigentes);
	Estabilidade/mandatos (fixos; não coincidentes) dos dirigentes;
	Quarentena dos quadros diretivos;
	Delega�o normativa (poder de emitir portarias);
	última instância de recurso no âmbito administrativo;
Autonomia	Natureza institucional sem subordina�o hierárquica;
	Orçamento próprio/Fontes próprias de recursos;
	Quadro de pessoal próprio;
	Procedimentos de sele�o/contrata�o pessoal

Fonte: Elabora o própria.

A análise das características apontadas pelos diferentes autores mencionados, bem como aqui propostas, revela a ênfase posta em aspectos voltados para assegurar que a sua gestão seja orientada para o atendimento dos interesses maiores e de longo prazo da sociedade, no que se refere às condi es econ micas e operacionais da presta o dos serviços públicos objeto de delega o ao setor privado. Em outros termos, tais características são predominantemente relacionadas   governança das agências reguladoras.

Governança Regulatória no Setor de Saneamento

Saneamento   o conjunto de medidas que visa preservar ou modificar as condi es do meio ambiente com a finalidade de prevenir doenças e promover



a saúde, melhorar a qualidade de vida da população e à produtividade do indivíduo e facilitar a atividade econômica. No Brasil, o saneamento básico é um direito assegurado pela Constituição e definido pela Lei n. 11.445/2007 como o conjunto dos serviços, infraestrutura e instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem urbana, manejos de resíduos sólidos e de águas pluviais.

O setor de saneamento é um dos que apresentam maior complexidade, do ponto de vista regulatório, na medida em que nele estão associadas características típicas de uma atividade passível de exploração econômica (como é o tratamento de efluentes industriais) com a natureza pública dos bens e serviços por ele produzidos, ao mesmo tempo em que apresenta uma infinidade de interfaces com políticas públicas específicas (de saúde, ambiental, recursos hídricos, urbanismo).

A regulação dos serviços em rede, à semelhança dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, os quais são monopólios naturais, é do tipo “substitutiva do mercado”, ou seja, a regulação deve emular o mercado, induzindo a eficiência por meio da criação de um cenário artificial de competição e da adoção de parâmetros de eficiência a partir de dados obtidos em outros cenários. Surgiu daí as agências reguladoras dos serviços de saneamento básico no Brasil.

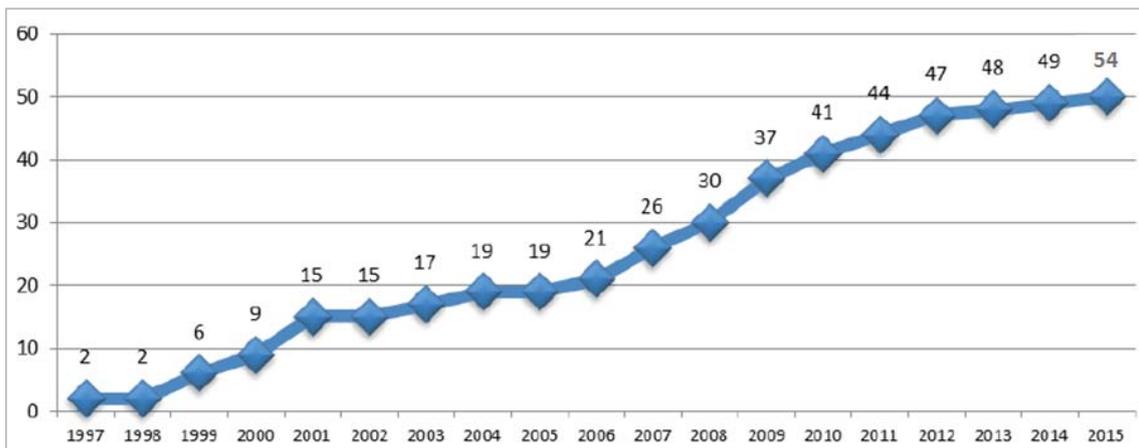
A atuação dessas agências no Brasil, observando as diretrizes nacionais para o saneamento básico, estabelecidas pela Lei Federal n. 11.445/2007 ou Lei Nacional do Saneamento Básico (LNSB), e o seu Decreto Federal regulamentador n. 7.217/10, abrange não apenas o acompanhamento dos termos dos contratos de concessão vigentes, mas, também o estabelecimento de níveis de eficiência e qualidade dos serviços, contribuindo para a universalização dos serviços.

As atividades de regulação são, no presente contexto, exercidas por agências independentes, sob a forma de autarquias especiais, que gozam de autonomia administrativa, orçamentária e decisória.

Do total de 69 agências reguladoras em atuação no Brasil, 54 atuam na regulação do setor de saneamento, sendo 24 agências estaduais (multissetoriais, ou seja, atuam simultaneamente na regulação de mais de um serviço público), 27 agências municipais (concentradas, em sua maioria, na regulação de serviços de saneamento) e 3 agências intermunicipais (resultantes da formação de consórcios de municípios para a regulação de serviços de saneamento).

A **Figura 10** evidencia que a maior parte das agências reguladoras dos serviços de saneamento básico foi criada após a edição da Lei Nacional do Saneamento Básico em 2007.

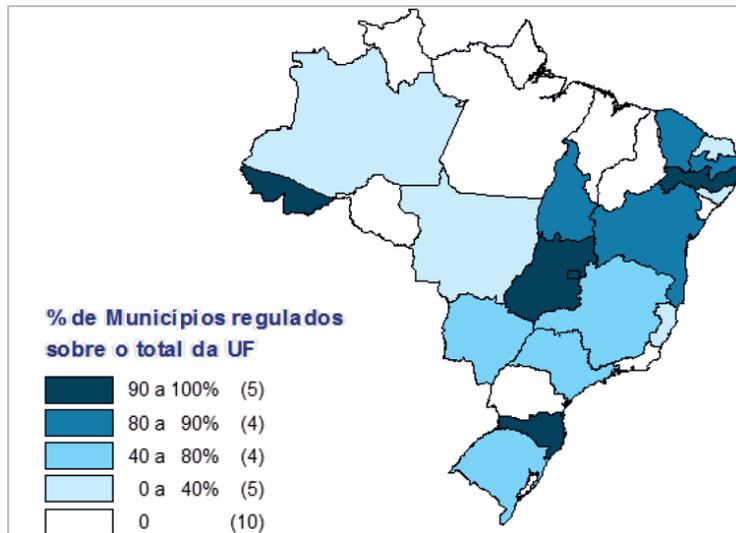
Figura 10 – Número de AR's dos serviços de saneamento nos Brasil (2015).



Fonte: ABAR (2015).

Aquelas 54 agências reguladoras dos serviços de saneamento, de acordo com dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS (BRASIL, 2015) e da ABAR (2015), têm sob sua jurisdição regulatória uma população superior a 99 milhões de habitantes. Considerando a atual população brasileira (mais de 200 milhões de habitantes), esses números revelam que ainda há parcela significativa da população não alcançada pela regulação dos serviços de saneamento, conforme ilustrado na **Figura 11**.

Figura 11 – Regulação dos serviços de saneamento nos Brasil – 2015.



Fonte: ABAR (2015).

Ainda segundo a ABAR (2015), 2.746 municípios possuíam regulação do saneamento em 2014 – em 2009 eram somente 853. Das 27 unidades da Federação, cinco possuem 90% a 100% dos seus municípios regulados (SC, GO, DF, AC e PE) e quatro com 80% a 90% de regulação dos municípios (TO, BA, CE, PB).

No que se refere à atuação das agências reguladoras dos serviços de saneamento básico, observa-se que a Lei Federal n. 11.445/2007 e o seu Decreto Federal regulamentador 7.217/10 definiram como princípios da regulação dos serviços de saneamento básico: (i) independência decisória, (ii) autonomia administrativa, orçamentária e financeira, (iii) transparência, e (iv) tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

A análise dos princípios de governança estabelecidos pela Lei n. 11.445/07 revela a convergência para os princípios de governança regulatória propostos na subseção anterior. Dessa forma, a avaliação das práticas de governança das agências reguladoras com atuação no setor de saneamento deve ser feita a em função da observância aos construtos representativos de governança acima referidos, a saber: transparência; *accountability*; autonomia e independência decisória.



VII) Aspectos Legais: Governança e Transparência na Regulação do Saneamento Básico

Qualquer avaliação sobre os aspectos legais relacionados à governança e transparência na regulação dos serviços de saneamento básico no Brasil deve compreender a análise dos dispositivos legais relativos à prestação e regulação desses serviços, bem como, aqueles referentes à atividade regulatória propriamente dita. O primeiro caso implica a análise da Lei Federal n. 11.445/2007 e do Decreto Federal n. 7.217/2010, que tratam das diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico e da regulamentação de sua implementação, respectivamente. No segundo, há de ser analisado o Projeto de Lei do Senado n. 52, de 2013, referente à gestão, organização, processo decisório e ao controle social das Agências Reguladoras, o qual pode ser considerado como uma válida e importante referência para avaliação das práticas e mecanismos de governança e transparência nas agências reguladoras, bem como para a proposição de aperfeiçoamentos em tais práticas e mecanismos.

A Lei Federal n. 11.445/2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o setor, define os serviços públicos de saneamento básico como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas².

A referida lei faz referência, ao longo de seus dispositivos, a aspectos relacionados com boas práticas de governança e transparência não apenas na provisão dos serviços, como, também, em sua regulação. Exemplo inicial dessa constatação é dado pelo artigo 2º da referida Lei n. 11.445/2007, o qual estabelece os princípios fundamentais a serem na prestação dos serviços de

² No que se refere à componente drenagem urbana, redação dada pela Lei n. 13.308/2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13308.htm#art1 Acesso em 10 de janeiro de 2017.



saneamento básico. Especificamente, são apontados, nos incisos IX e X do referido artigo, respectivamente, princípios relacionados a:

- Transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;
- Controle social.

A mesma lei define, no inciso IV de seu artigo 3º, controle social como sendo o “conjunto de **mecanismos e procedimentos** que garantem à sociedade **informações, representações técnicas e participações** nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico” (grifos nossos). Resta evidente na redação desse dispositivo legal a preocupação do legislador em assegurar a necessária transparência na prestação dos serviços e em sua regulação.

A ênfase em aspectos relacionados à transparência e a *accountability* é novamente observada na redação do artigo 9º da Lei n. 11.445/2007, o qual ao estabelecer que cabe ao titular dos serviços formular a respectiva política pública de saneamento básico, deve ele estabelecer mecanismos de controle social, nos termos dispostos no artigo 3º da mesma lei (inciso V).

Como condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico, o referido texto legal determina que, nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, as normas deverão prever mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços (artigo 11, § 2º, inciso V).

Quando da elaboração dos planos de saneamento básico, deve ser assegurada ampla divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentem, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas (Lei n. 11.445/2007, art. 19, § 5º).



As exigências legais referentes à adoção de boas práticas de governança regulatória são claramente evidenciadas no capítulo V da lei federal do setor de saneamento (Da regulação). Os atributos de autonomia, independência decisória e transparência são explicitados no artigo 21, *in verbis*:

Art. 21. O exercício da função de regulação atenderá aos seguintes princípios:

- I. Independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora ;
- II. Transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

Ainda no capítulo referente à regulação, há de ser mencionado ao artigo 26, o qual assegura a “publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores”, garantindo o acesso de todos a tais documentos, “independentemente da existência de interesse direto”. Ademais, o amplo acesso às informações sobre os serviços prestados é reafirmado pelo disposto no artigo 27 da referida lei sobre o setor de saneamento.

Tais dispositivos, portanto, obrigam o regulador dos serviços, dentre outras funções, a garantir que tais requisitos sejam obedecidos, por meio da edição de normas legais e regulamentares, bem como nos termos dos contratos de prestação dos serviços, visando assegurar maior transparência e controle social.

O Decreto n. 7.217/2010, que regulamenta a lei do saneamento, reafirma, ao longo de diversos artigos, os aspectos relacionados à autonomia, independência decisória, *accountability* e transparência nas diversas instâncias dos serviços de saneamento básico. Nesse contexto, cabe destacar o capítulo IV desse decreto, o qual trata especificamente do controle social, listando os diferentes mecanismos que viabilizam tal controle (debates e audiências públicas; consultas públicas; conferências das cidades; participação de órgãos colegiados de caráter consultivo).



Ademais, de acordo com alteração do Decreto n. 8.211/2014³, ficou definido que após 31 de dezembro de 2014, seria vedado o acesso aos recursos federais ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da União, quando destinados a serviços de saneamento básico, àqueles titulares de serviços públicos de saneamento básico que não instituírem, por meio de legislação específica, o controle social realizado por órgão colegiado.

Observa-se, portanto, que Lei Federal n. 11.445/2007 e o Decreto n. 7.217/2010, além de estabelecerem princípios técnicos e econômicos para a prestação dos serviços, buscaram assegurar condições para a governança, transparência, participação e controle social nas diferentes esferas, seja no planejamento e tomada de decisões, bem como na prestação, fiscalização e regulação dos serviços.

No tocante à legislação especificamente relacionada às agências reguladoras, cabe destacar a lacuna legal existente, na medida em que, excetuada pela Lei Federal n. 9.986, de 18 de julho de 2000 (que trata da gestão de recursos humanos das agências reguladoras federais), não há nenhum diploma legal estabelecendo regras de funcionamento gerais de tais entidades. Nesse contexto, a existência do Projeto de Lei do Senado n. 52, de 2013 (PLS n. 52/13), referente à gestão, organização, processo decisório e ao controle social das Agências Reguladoras, representa, antes de tudo, um significativo aperfeiçoamento do ambiente regulatório no Brasil.

A referida lei, uma vez promulgada, disporá sobre as regras aplicáveis às Agências Reguladoras, relativamente à sua gestão, organização, processo decisório e mecanismos de controle social. A versão atualmente em discussão apresenta entre seus principais comandos os seguintes:

- Previsão da participação de diversos agentes públicos na composição dos órgãos diretivos das agências reguladoras;

³ Decreto n. 8.211/2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8211.htm#art1 Acesso em 10 de janeiro de 2017.



- Padronização do sistema de tomada de decisões, mediante os procedimentos de consultas e audiências públicas;
- Fixação de regras mais claras e rígidas de prestação de contas, inclusive com a elaboração de relatórios anuais a serem publicados na *internet* e em jornais de grande circulação;
- Regulamentação do contrato de gestão, a ser celebrado entre a Agência e o Ministério Supervisor, nos termos do art. 37, § 8º, da Constituição Federal, a fim de aumentar sua autonomia orçamentário-financeira;
- Previsão de regras uniformes para as Ouvidorias das agências reguladoras, como órgãos de auxílio de controle interno.

Entre as inovações observadas no projeto de lei, cabe destacar as seguintes:

- Reforço da autonomia orçamentário-financeira das agências reguladoras, tornando-as órgãos orçamentários no Sistema de Planejamento e Orçamento Federal;
- Introdução de regras aplicáveis à elaboração da “Avaliação de Impacto Regulatório (AIR)” a serem seguidas por todas as agências reguladoras, contendo informações a respeito dos efeitos do ato normativo a ser editado;
- Fixação de prazos para as decisões das agências reguladoras;
- Obrigação das agências reguladoras de enviar seus relatórios aos órgãos de controle interno e externo, bem como do comparecimento anual de seus dirigentes máximos perante o Poder Legislativo, para prestar contas das atividades da agência;
- Introdução do “Plano Estratégico de Trabalho” e do “Plano de Gestão e Desempenho” nas agências reguladoras;
- Introdução da “Agenda Regulatória”, em que serão expostos os temas prioritários a serem regulamentados no exercício seguinte;



- Estabelecimento de regras detalhadas para as ouvidorias das agências reguladoras;
- Criação do cargo de “ouvidor independente”, sem subordinação hierárquica, com competência para apurar eventuais irregularidades e avaliar a eficiência dos serviços prestados, tendo acesso a todos os processos da agência;
- Fixação de regras aplicáveis às indicações dos dirigentes das agências reguladoras, com destaque para o procedimento seletivo público de interessados, com a formação, mediante análise de currículos e entrevistas, de uma lista tríplice de candidatos, para posterior indicação pelo chefe do Poder Executivo;
- Vedações, aos conselheiros e diretores das agências reguladoras, para o exercício de qualquer outra atividade profissional, exceto magistério, bem como de qualquer interesse direto ou indireto em empresa que atue no setor regulado pela agência.

A leitura dos seus diversos artigos evidencia o comprometimento dos autores com a proposição de mecanismos e práticas associadas à boa governança regulatória, na medida em que seus dispositivos objetivam assegurar a autonomia, a independência decisória, a transparência e o *accountability* na atuação das agências reguladoras. Por essa razão, apesar de ainda não vigentes, os dispositivos da lei proposta constituem uma referência importante para a proposição de aperfeiçoamentos nas agências reguladoras atualmente em operação no Brasil, notadamente, no setor de saneamento básico.

Em relação à autonomia, cabe inicialmente destacar o artigo 3º, caput, do referido projeto de lei, o qual consagra a autonomia, nas suas diferentes formas, das agências reguladoras:

Art. 3º A natureza especial conferida às Agências Reguladoras é caracterizada pela ausência de tutela ou subordinação hierárquica, por investidura a termo dos dirigentes e estabilidade



durante os mandatos e autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e demais disposições constantes desta lei ou de suas leis específicas voltadas à sua implementação.

A autonomia das agências reguladoras é reforçada nos artigos 17 e 18 do projeto de lei, na medida em que os mesmos atribuem exclusivamente a tais agências a elaboração do “Plano Estratégico”, contendo os objetivos, metas e resultados estratégicos esperados das ações relativas às suas competências e atribuições regulatórias, e do “Plano de Gestão Anual”, o qual, alinhado aos direcionadores estabelecidos no “Plano Estratégico”, contemplará ações, resultados e metas relacionadas aos processos finalísticos e de gestão da entidade reguladora.

A independência decisória das agências reguladoras é abordada pelo projeto de lei em seus diferentes aspectos. A tecnicidade das decisões dos reguladores é objeto do artigo 5º do PLS n. 52/13, o qual determina que “as agências reguladoras deverão indicar os pressupostos de fato e de direito que determinem suas decisões”. Tal característica da atuação do ente regulador é reforçada pela determinação constante do artigo 6º, o qual obriga a realização de Análise de Impacto Regulatório previamente à “adoção e as propostas de alterações de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, de consumidores ou usuários dos serviços prestados”.

Ainda em relação à natureza do processo decisório das agências reguladoras cabe destacar a determinação de decisões colegiadas em tais entidades (artigo 7º), bem como a introdução da obrigatoriedade de elaboração da “Agenda Regulatória”, instrumento de planejamento da atividade normativa que abrange o conjunto dos temas prioritários a serem regulamentados pela (artigos 21 e 22). Tais comandos objetivam assegurar que o processo decisório das agências reguladoras seja impessoal e independente de circunstâncias específicas.



Por fim, no que se refere à independência decisória, há de ser mencionado o artigo 44 do PLS 52/13, o qual introduz significativas modificações no processo de seleção e nomeação dos dirigentes das agências reguladoras (modificando, assim, o artigo 5º da Lei Federal n. 9.986, de 18 de julho de 2000). As modificações introduzidas buscam assegurar maior qualificação e isenção dos dirigentes das agências reguladoras, na medida em que:

- Estabelece a exigência de experiência profissional mínima, cumulativamente à formação acadêmica compatível com o cargo de dirigente da agência reguladora;
- Veda a nomeação para a direção da agência reguladora de pessoas ocupantes de determinados cargos ou funções, ou, ainda, que mantenham determinadas relações com os regulados;
- Estabelece processo público de pré-seleção dos candidatos a dirigente da agência reguladora;
- Veda a recondução dos dirigentes das agências reguladoras;
- Mantém a exigência de “quarentena” dos dirigentes após o término de seus mandatos.

O PLS 52/13 dispõe sobre diferentes aspectos relacionados à transparência da entidade reguladora. Por exemplo, a realização de consultas e audiências públicas, previamente à tomada de decisão pelos Conselhos Diretores ou Diretorias Colegiadas, é objeto dos artigos 9º e 10 do citado projeto de lei.

A obrigatoriedade de disponibilização para o público do relatório da Análise de Impacto Regulatório, dos estudos, dos dados e do material técnico utilizado como fundamento para as propostas colocadas em consulta pública, bem como do posicionamento da Agência Reguladora sobre as críticas ou contribuições apresentadas em processo de consulta pública, é estabelecida no já mencionado artigo 9º.



O compromisso do projeto de lei com a transparência é também observado no disposto nos seguintes artigos:

- Artigo 8º: determina que as reuniões deliberativas dos Conselhos Diretores ou Diretorias Colegiadas das Agências Reguladoras serão públicas e gravadas em meio eletrônico;
- Artigo 16: estabelece a obrigatoriedade da apresentação pela agência reguladora de um plano de comunicação voltados à divulgação, com caráter informativo e educativo, de suas atividades e dos direitos dos usuários perante a agência reguladora e as empresas do setor regulado;
- Artigo 18, § 3º: estabelece a obrigatoriedade de divulgação do “Plano de Gestão Anual” da agência reguladora.

O projeto de lei das agências reguladoras aborda a questão da *accountability* das agências reguladoras em diferentes artigos. O artigo 14 estabelece o controle externo da entidade reguladora pelo Poder Legislativo, com apoio do Tribunal de Contas. De acordo com o artigo 15, as agências reguladoras deverão elaborar relatório anual circunstanciado de suas atividades, a ser encaminhado para os Poderes Executivo e Legislativo, bem como disponibilizado ao público. Ainda de acordo com o artigo 15, os dirigentes máximos das agências reguladoras prestarão contas sobre o exercício de suas atribuições e o desempenho da Agência ao Poder Legislativo.

Em relação à *accountability* das agências reguladoras, deve ser destacada a criação da figura do ouvidor independente, o qual terá como atribuições “zelar pela qualidade e tempestividade dos serviços prestados pela agência reguladora, acompanhar o processo interno de apuração das denúncias e reclamações dos interessados contra a atuação dela e elaborar o Relatório Anual de Ouvidoria sobre as atividades da Agência” (artigo 24).

Resta evidente, pois, que os diplomas legais aqui apresentados trazem comandos que convergem para o fortalecimento de práticas e instrumentos que contribuem para a boa governança regulatória nas agências reguladoras, não



apenas no que se refere a sua transparência, mas, também, a sua autonomia, independência decisória e *accountability*.

VIII) Desafios para a governança e transparência na regulação do saneamento básico

Inegavelmente, a discussão sobre regulação se dá, atualmente, cada vez mais em torno dos aspectos relacionados à sua governança, em razão da crescente demanda por maior eficiência da atuação do Estado ao intervir nas relações entre os diversos integrantes da sociedade. A multiplicidade de aspectos relacionados às questões de governança no setor público e, em particular, à governança das agências reguladoras, evidencia questões de ordem estrutural, cultural e técnico.

Do ponto de vista estrutural, deve ser destacada a complexidade do desenho do Estado no Brasil, caracterizado, por exemplo, pela grande diversidade de instituições exercendo funções regulatórias (não sendo, no entanto, formalmente agências reguladoras), a qual, sem dúvida, constitui dificuldade adicional para a difusão e adoção de boas práticas de governança regulatória.

Nesse cenário, no qual, muitas vezes, a criação do marco regulatório foi posterior à mudança no modelo de prestação dos serviços públicos a serem regulados, indefinições sobre a distribuição de competências entre o poder concedente e a agência reguladora reforçam a complexidade e fragmentação do modelo de governança regulatória adotado pelas entidades reguladoras (MELO, 2003).

Em tal contexto, observa-se que a existência de alguma indefinição em relação às competências das agências, bem como em relação às formas pelas quais serão realizados seus objetivos de eficiência e equidade, pode implicar alguma limitação à prestação de contas à sociedade (ou *accountability*) por parte do regulador, bem como à transparência do conteúdo e do processo de tomada de suas decisões (SALGADO, 2003).



Assim, a discussão dos marcos regulatórios deve ser tema presente na agenda da governança regulatória, à medida que são inúmeros os setores que ainda estão em processo de transição entre um modelo de regulação estatal para monopólios estatais e para setores em que a competição entre empresas no mercado ou mesmo monopólios privados requer diferente visão dessa função. Dessa maneira, a (re)definição dos marcos regulatórios deve atender para as condições necessárias para uma regulação de qualidade.

Quando se considera apenas o universo das agências reguladoras em atuação no setor de saneamento, é possível observar diferenças (e deficiências) no seu grau de institucionalização, naquilo que Santos (2009) denomina de isomorfismo institucional imperfeito (ou seja, cópia e adoção incompleta ou imperfeita de um modelo institucional). Entre os problemas existentes nesse cenário, podem ser mencionados (i) a precariedade dos instrumentos utilizados na implementação das agências, inclusive a incompletude e a improvisação do modelo; (ii) o reduzido uso pelas agências dos instrumentos de transparência e consulta pública; (iii) a predominância de reduzido nível de *accountability*, quer em relação aos usuários e prestadores dos serviços regulados, quer em relação à sociedade em geral; e (iv) baixo nível de autonomia técnica e decisória e da ausência de quadros profissionalizados nas agências, ampliando o risco de captura.

Entre os fatores estruturais limitantes da governança regulatória, cabe destacar a inadequação dos quadros de pessoal nas agências, o que restringe a independência decisória do ente regulador, e as restrições orçamentárias postas ao acesso, pelas agências reguladoras, às receitas oriundas da atividade regulatória, limitantes, em última análise, de sua autonomia financeira.

Sob o ponto de vista cultural, observa-se a existência de barreiras ao aperfeiçoamento das práticas e instrumentos de governança tanto internamente às agências reguladoras, quanto externamente a elas. A cultura organizacional ainda prevalecente na burocracia estatal, marcada pelo hermetismo e centralização (a despeito das iniciativas de reforma baseadas



nos princípios da Nova Administração Pública), representa claramente as resistências de natureza interna às alterações no modelo de governança pública/regulatória. Por outro lado, o distanciamento e, mesmo, o despreparo dos atores sociais em relação às questões relacionadas à prestação e regulação dos serviços públicos no Brasil são fatores explicativos para algumas lacunas no modelo de governança regulatória ainda predominante no País.

Tomando por exemplo, inicialmente, as práticas e mecanismos referentes à transparência do ente regulador, temos que a crescente demanda por parte da sociedade e do mercado pela ampliação do acesso à informação, contrapõe-se à resistência a tal acesso, interna à burocracia, não apenas da burocracia das agências reguladoras, mas, também e principalmente da administração pública brasileira como um todo, associada a uma cultura ou tradição de atribuição de sigilo a todas as informações no âmbito do Estado no Brasil.

Nesse sentido, Pacheco (2006) afirma que a “tradição da cultura político-administrativa brasileira reside na opacidade e nos critérios tecnoburocráticos no processo de decisão dos agentes públicos”. Na questão da transparência e da participação da sociedade, a superação desses traços característicos da administração pública brasileira (ou, pelo menos, de parte dela) torna-se essencial, requerendo postura muito nítida no sentido de se abrir espaços a essa participação e de se estabelecer instrumentos institucionais que a viabilizem.

Outro obstáculo à maior transparência na atividade regulatória está relacionado à excessiva quantidade e fragmentação de normas, o que torna complexo e oneroso o processo de disponibilização e acesso às informações acerca das decisões e ações do ente regulador. Nesse sentido, evidencia-se como necessária a simplificação e consolidação normativa por parte dos entes reguladores.

Ademais, existem dificuldades para garantir a transparência da atividade regulatória inerentes às duas modalidades de transparência, seja ela ativa, seja ela passiva. A transparência ativa acontece quando o regulador disponibiliza,



de forma clara e acessível, os dados e informações referentes à sua atuação regulatória, bem como os relatórios e demais documentos que os fundamentem, sem a necessidade de solicitação da sociedade. Já a transparência passiva é quando o regulador, mediante solicitação de qualquer interessado, pautando-se na lei de acesso à informação, disponibiliza a informação requerida ao solicitante. No caso da modalidade ativa, as dificuldades se referem à necessidade de manter disponíveis os dados e informações, seus relatórios e demais documentos resultantes da atividade regulatória, de forma atualizada, mediante esforço constante de equipe técnica da agência responsável. Já a transparência passiva, os esforços são centralizados quando há a requisição da informação. De qualquer modo, a transparência ativa disponibiliza as informações antes de ser demandado e para um maior número de pessoas, e, portanto, deve-se buscar a proatividade da modalidade de transparência ativa, mas sempre respondendo quando solicitado.

A despeito das limitações apontadas, é inegável o fortalecimento das instâncias de participação da sociedade na gestão pública, na forma de diferentes órgãos, tais como conselhos, comitês e instâncias consultivas, deliberativas e de aconselhamento, dos quais participa efetivamente a sociedade civil ou suas representações. No mesmo sentido, cabe ressaltar que as audiências públicas e as consultas públicas são cada vez mais empregadas como parte do processo de tomada de decisão próprias do exercício do poder normativo e regulamentar das agências reguladoras, mas ainda insuficientes em número e em qualidade, como é analisado mais detalhadamente no relatório da Ação III, referente a mecanismos e instrumentos de participação e controle social.

No que se refere às questões de ordem técnica, é necessário destacar a composição, qualitativa e quantitativa, do quadro de pessoal das agências reguladoras como fator limitante da adoção de boas práticas de governança regulatória. A insuficiência de quadros qualificados tem efeito restritivo sobre a independência decisória do regulador, na medida em que sua estrutura de pessoal é preenchida por servidores cedidos por órgãos do Poder Executivo



e/ou por profissionais temporários oriundos do setor regulado. Tal situação tende a ser mais crítica nas agências de abrangência municipal e/ou intermunicipal, dada a menor disponibilidade de recursos em tais entes da federação, ainda que não se possa afirmar o contrário em relação às agências estaduais (ou mesmo, em relação às federais).

O aperfeiçoamento da governança das agências reguladoras passa também pela criação de condições técnicas adequadas à apresentação de justificativas detalhadas e técnicas das decisões e ações do regulador, cabendo, aqui, destacar a elaboração de “Análise de Impacto Regulatório” (tal como já previsto no Projeto de Lei n. 52/2013, em discussão no Senado Federal). As condições aqui referidas vão além da disponibilidade de pessoal qualificado (condição necessária), abrangendo também outros aspectos, tais como a existência de uma agenda regulatória consistente com os objetivos da regulação e de diretrizes (*guidelines*) para as decisões regulatórias (expressas pela institucionalização de procedimentos e modelos regulatórios).

A relação de desafios postos à frente das iniciativas de aperfeiçoamento dos modelos de governança e transparência nas agências reguladoras brasileiras, notadamente, naquelas com atuação no setor de saneamento é extensa, abrangendo tanto mudanças no arcabouço legal, quanto mudanças de natureza organizacional nas próprias agências.

Há de ser destacado que, não há um roteiro ou modelo único de governança a ser adotado integralmente pelas diferentes entidades reguladoras. O que se propõe aqui é evidenciar um conjunto de elementos críticos, a partir de estudos anteriores sobre o tema, bem como da análise de elementos presentes na realidade normativa e operacional de diferentes agências reguladoras brasileiras, a serem observados na construção da(s) proposta(s) de aperfeiçoamento do modelo de governança e transparência das agências reguladoras brasileiras, em particular da ARES-PCJ, objetivo do presente relatório específico.



IX) Elementos básicos do modelo de governança e transparência para a regulação do saneamento básico

De acordo com a OCDE (2012), a elaboração de um modelo de governança regulatória deve atender um conjunto de condições essenciais para o adequado cumprimento da missão estabelecida para as agências reguladoras. Entre tais condições a serem atendidas, cumpre destacar

- Aumentar a legitimidade, capacidade e transparência das instituições regulatórias e dar à sociedade melhores instrumentos para que seus interesses sejam efetivamente atendidos;
- Assegurar competitividade e qualidade dos serviços prestados aos cidadãos;
- Promover ambiente favorável à ampliação dos mercados e provedores de serviços;
- Intensificar uso da tecnologia (Tecnologias de Informação e Computação - TIC, Governo Eletrônico, “Mobile Government”) para prestar serviços e orientar atuação – governança centrada no usuário.

A fim de assegurar o atendimento das condições acima referidas, a OCDE (2012) acrescenta o seguinte conjunto de recomendações, de natureza mais instrumental, concernentes a práticas e instrumentos de boa governança regulatória:

- Reforçar os princípios do Governo Aberto, incluindo transparência e participação no processo regulatório;
- Atentar para a clareza e compreensibilidade das normas regulatórias, na medida em que as partes devem facilmente compreender seus direitos e obrigações;
- Estabelecer mecanismos e instituições para prover supervisão dos procedimentos, objetivos e metas da política regulatória, assegurar sua implementação e incentivar a qualidade da regulação;



- Integrar a Análise do Impacto Regulatório (AIR) desde os estágios iniciais do processo regulatório;
- Promover revisões sistemáticas do estoque regulatório;
- Publicar regularmente relatórios de desempenho da política regulatória e programas de reforma regulatória e suas instituições;
- Promover coerência regulatória através de mecanismos de coordenação;
- Incentivar o desenvolvimento de capacidades de gestão regulatória.

É a partir dessas referências que são delineados os instrumentos e práticas de governança regulatória e transparência integrantes do modelo a ser proposto para as agências reguladoras do setor de saneamento no Brasil, notadamente, aquelas objeto da presente consultoria. Em termos gerais, o modelo proposto estrutura-se em torno das dimensões de governança já aqui referidas, a saber, *accountability*, transparência, independência decisória e autonomia. Definidas tais dimensões, o modelo propõe práticas e instrumentos relacionadas às seguintes áreas específicas da governança, tais como estabelecidas pelo PSC/IFAC (2001):

- **Padrões de Comportamento:** relacionados ao exercício de liderança para a determinação de valores, padrões de comportamento e cultura da organização;
- **Estruturas e Processos organizacionais:** relacionados à forma como a alta gestão é indicada, as responsabilidades são definidas e a organização se torna confiável;
- **Controle:** relacionados à instituição dos controles de forma a subsidiar o alcance dos objetivos da entidade, a eficiência a efetividade das operações, a confiabilidade dos relatórios e a conformidade com relação à aplicação de leis e regulamentos;



- **Relatórios Externos:** relacionados à forma como a alta gestão da organização demonstra sua responsabilização pela administração das finanças públicas e desempenho no uso dos recursos.

O **Quadro 6**, a seguir, sintetiza as práticas e instrumentos integrantes do modelo de governança regulatória aqui proposto.

Quadro 6 – Modelo de Governança Regulatória para o saneamento básico: elementos propostos.

Dimensão	Área Específica	Práticas de Governança Regulatória (GR)
Accountability	Controle;	1. Conselho Consultivo; 2. Ouvidoria com mandato; 3. Regras e rotinas internas para garantir o cumprimento de todos os estatutos e regulamentos aplicáveis e outras declarações relevantes de melhores práticas; 4. Emprego de guias (guidelines) para o processo decisório na AR; 5. Análise de Impacto Regulatório; 6. Regras de prazos para as decisões; 7. Obrigatoriedade de tomar públicas as decisões da agência e suas razões; 8. Estabelecimento de medidas de desempenho da AR e publicação de seus resultados;
	Estruturas e Processos organizacionais	9. Regras para permitir a remoção de órgãos reguladores em casos de má conduta comprovada; 10. Procedimentos que garantam a todas as partes interessadas a oportunidade de expressar as suas opiniões em audiências públicas e de recurso das decisões; 11. Procedimentos de apelação das decisões da agência;
	Relatórios Externos	12. Obrigatoriedade da publicação de relatórios periódicos sobre a atuação da AR;
Transparência	Estruturas e Processos organizacionais	13. Audiências/consultas públicas; 14. Desenvolvimento de canais efetivos (incluindo online) de acesso do público a AR; 15. Justificativa por escrito para cada voto e decisão dos dirigentes; 16. Publicidade de todos os atos e atas de decisão;
Independência Decisória	Estruturas e Processos organizacionais	17. Estrutura de direção das agências (direção colegiada); 18. Estabilidade/mandatos (fixos; não coincidentes) dos dirigentes, com remoção apenas em casos de má conduta e respeitado o devido processo legal; 19. Processo de escolha/seleção dos dirigentes com envolvimento do legislativo; Vedações para a seleção/nomeação para a direção da AR; 21. Última instância de recurso no âmbito administrativo; 22. Delegação normativa; 23. Revisão do estoque regulatório;
	Padrões de Comportamento	24. Quarentena dos quadros diretivos; 25. Vedações à recondução dos dirigentes; 26. Regras para assegurar que os dirigentes e técnicos da agência reguladora não sejam influenciados por preconceitos, tendências ou conflitos de interesse; ;
Autonomia	Estruturas e Processos organizacionais	27. Autarquia especial sem subordinação hierárquica; 28. Orçamento próprio/Fontes próprias de recursos; 29. Quadro de pessoal próprio; 30. Autonomia para seleção/contratação pessoal.

Fonte: Elaboração própria.

4. PANORAMA DOS DISTINTOS MODELOS E INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA REGULATÓRIA NO PAÍS

O conhecimento de aspectos concretos das práticas e mecanismos de governança regulatória no Brasil, pré-requisito essencial para os objetivos do presente trabalho, impõe a avaliação de algumas experiências nacionais. Tal avaliação é realizada, no presente trabalho, em dois estágios. No primeiro, são analisados elementos da experiência de uma amostra de nove agências reguladoras (três federais, três estaduais e três municipais), referenciados às práticas identificadas anteriormente. As agências selecionadas têm diferente perfil operacional, bem como jurisdição regulatória sobre diferentes serviços públicos, o que possibilitará uma melhor compreensão dos modelos e instrumentos de governança regulatória por elas adotados.

Na presente seção, portanto, são analisados os seguintes elementos associados às dimensões de governança regulatória (indicadas anteriormente):

Quadro 7 – Agências reguladoras brasileiras: elementos de Governança Regulatória analisados.

Dimensão de Governança Regulatória	Elementos de Governança Regulatória
Accountability	Processo decisório normatizado e regras que exigem justificativas detalhadas e técnicas das decisões (Análise de Impacto Regulatório);
	Conselho Consultivo (com participação dos stakeholders);
	Ouidoria (externa) com mandato;
Transparência	Publicidade de todos os atos e atas de decisão e publicação de relatórios periódicos de atividades;
	Audiências/consultas públicas (realização);
Independência Decisória	Estrutura de direção das agências (direção colegiada);
	Procedimentos de seleção/nomeação dos dirigentes (aprovação por instância legislativa/social; Pré-requisitos quanto à qualificação dos dirigentes);
	Estabilidade/mandatos (fixos; não coincidentes) dos dirigentes; Quarentena dos quadros diretivos; Regras para a remoção de dirigentes
Autonomia	Orçamento próprio/Fontes próprias de recursos;
	Quadro de pessoal próprio;



Fonte: Elaboração própria

A análise dos elementos de governança indicados no quadro foi realizada a partir de informações extraídas dos diplomas legais e normativos concernentes às agências reguladoras selecionadas, bem como a partir de outras informações e dados disponíveis nos seus sítios na rede mundial de computadores (*internet*). O **Quadro 8**, a seguir, apresenta a relação das agências reguladoras nacionais analisadas:

Quadro 8 – Agências reguladoras brasileiras: amostra.

AGÊNCIA REGULADORA		SETORES REGULADOS ^(a)	ABRANGÊNCIA
ANA	Agência Nacional de Águas	Recursos hídricos	FEDERAL
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária	Controle sanitário de produtos e serviços	
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica	Energia Elétrica	
AGERGS	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul	Saneamento, hidrovias, transportes intermunicipais de passageiros e estações rodoviárias	ESTADUAL
ARPE	Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco	Saneamento, gás canalizado, rodovias, transportes intermunicipais de passageiros e loterias	
ARSESP	Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo	Saneamento e gás canalizado	
AGR-Tubarão	Agência Reguladora de Saneamento de Tubarão	Saneamento	MUNICIPAL
ARSAL	Agência Reguladora e Fiscalizadora dos Serviços Públicos de Salvador	Saneamento e transporte coletivo urbano	
ARSBAN	Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal	Saneamento	

Nota (a) São desconsiderados os serviços regulados mediante delegação de outra entidade reguladora.
Fonte: Elaboração própria.

Complementarmente à análise do modelo de governança dessa amostra de agências reguladoras nacionais, são analisadas as informações disponíveis na pesquisa “Saneamento Básico – Regulação 2017”, realizada pela Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR, a qual tem por objeto o estado atual da regulação do saneamento básico no Brasil, apresentando dados sobre as Agências Reguladoras dos serviços de saneamento básico filiadas a ABAR, tais como: receitas e despesas, natureza de seu quadro de pessoal técnico,



gerencial e de dirigentes, e de sua atividade regulatória voltada ao atendimento das exigências legais.

4.1. Governança Regulatória: amostra das experiências nacionais

4.1.1. Governança Regulatória: as experiências federais

Com o objetivo de avaliar a o grau de adoção de um conjunto de boas práticas e instrumentos de governança regulatória em diferentes circunstâncias, foram selecionadas três agências federais com diferentes desenhos institucionais. Enquanto a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL e a Agência Nacional de Águas – ANA são, segundo Gelis Filho (2004), agências de infraestrutura, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA é, ainda segundo esse autor, uma agência da área social.

Quadro 9 – ARs federais: instrumentos e práticas de Governança Regulatória.

Instrumentos/Práticas	ANEEL	ANA	ANVISA
Ouidoria (Externa)	Não, um dos diretores da autarquia terá a incumbência de, na qualidade de ouvidor, zelar pela qualidade do serviço público de energia elétrica, receber, apurar e solucionar as reclamações dos usuários (Artigo 4º, § 1º, da Lei nº 9.472/1996).	Não. Corregedoria (prevista Artigo 9º do Decreto nº 3.692/2000) tem vinculação hierárquica com a Diretoria Colegiada.	Sim. (Artigo 25 do Decreto nº 3.029/1999)
Conselho(s) Consultivo(s)	Não. (O artigo 4º, Inciso XVIII, do Decreto nº 2.335/1997, trata de conselhos de consumidores nas reguladas).	Sim. Conselho Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997)	Sim. (Decreto nº 3.029/1999 e Resolução da Diretoria Colegiada nº 61/2016)
Processo decisório normatizado/AIR	Sim (Decreto nº 2.335/1997 e Resolução Normativa nº 540/2013).	Processo decisório fracamente normatizado (Resolução nº 2.020/2014). Não há normativo sobre AIR.	Sim. Programa de Melhoria do Processo de Regulamentação da ANVISA (Portaria nº 422/2008).
Audiências/Consultas Públicas	Sim (Artigo 4º, § 3º, da Lei nº 9.472/1996 e Resolução Normativa nº 483/2012).	Sim. (Artigo 102 da Resolução nº 2.020/2014)	Sim (Resolução da Diretoria Colegiada nº 61/2016)
Publicidade das decisões/atividades	Sim (Resoluções Normativas nº 273/2007 e nº 483/2012).	Sim (Resolução nº 2.020/2014).	Sim. (Decreto nº 3.029/1999 e Resolução da Diretoria Colegiada nº 61/2016)
Pré-requisitos para dirigentes/Processo de Nomeação	Vedações (Artigo 6º da Lei nº 9.472/1996). A nomeação dos membros da Diretoria dependerá de prévia aprovação do Senado Federal (Artigo 5º, § 1º, da Lei nº 9.472/1996).	Vedações (Artigo 11 da Lei nº 9.984/2006). A nomeação dos membros da Diretoria dependerá de prévia aprovação do Senado Federal (Artigo 3º do Decreto nº 3.692/2000).	Vedações (Artigo 11 da Lei nº 9.782/1999). A nomeação dos membros da Diretoria dependerá de prévia aprovação do Senado Federal (Artigo 6º do Decreto nº 3.029/1999).
Direção colegiada	Sim (Artigo 4º da Lei nº 9.472/1996).	Sim (Artigo 9º da Lei nº 9.984/2006).	Sim (Artigo 10 da Lei nº 9.782/1999).
Mandatos/Estabilidade dos dirigentes	Sim. Mandatos não coincidentes de quatro anos (Artigo 5º da Lei nº 9.472/1996).	Sim. Mandatos não coincidentes de quatro anos (Artigos 9º e 10 da Lei nº 9.984/2006).	Sim. Mandatos não coincidentes de três anos (Artigo 6º, § 1º, do Decreto nº 3.029/1999).
Fontes Próprias de Recursos	Sim. Taxa de Fiscalização de Serviços de Energia Elétrica (Artigo 12 da Lei nº 9.472/1996).	Sim. Cobrança pelo uso de água de corpo	Sim. Taxa de Fiscalização de Vigilância Sanitária (Artigo 23 da Lei nº 9.782/1999).
Quadro de pessoal próprio	Sim. (Decreto nº 2.335/1997).	Sim (Artigo 16 da Lei nº 9.984/2006).	Sim (Lei nº 9.782/1999).

Fonte: Elaboração própria.



Uma vez selecionadas as agências reguladoras, o levantamento dos elementos constitutivos de seu modelo de governança regulatória foi realizado com base na legislação que ampara sua existência e funcionamento, bem como no conteúdo dos normativos, relatórios e outros documentos por elas publicados.

Com base nas informações constantes do **Quadro 9**, o qual sintetiza as informações relativas às práticas e instrumentos de governança adotados pelas agências federais, é possível afirmar que tais referidas agências demonstram-se alinhadas na direção da transparência de suas decisões e ações. Considerando inicialmente a realização de audiência pública, constata-se que, nas três agências avaliadas, há a previsão de realização de tais audiências em apoio processo decisório, precedendo a expedição dos atos administrativos ou a proposta de anteprojetos de lei. Em relação à publicização das decisões e atividades regulatórias, observa-se a convergência das agências analisadas em torno da adoção dessa prática, o que constitui nova contribuição em favor da transparência de sua gestão.

No que se refere à observância dos elementos relacionados à dimensão “*accountability*” da governança regulatória, constata-se a adoção mais desigual dos instrumentos e práticas associadas a tal dimensão. Analisando a normatização do processo decisório, é possível afirmar que ANEEL e ANVISA encontram-se em um patamar superior, quando comparadas a ANA, na medida em que nessa última o processo decisório está menos normatizado do que naquelas. Em relação à AIR, todas essas agências contam com elementos de AIR no âmbito do processo de elaboração de atos normativos, ainda que em níveis diferenciados de abrangência, maturidade e institucionalização, o que está de acordo com a realidade do conjunto das agências reguladoras federais, nas quais o nível de profundidade da AIR ainda é, predominantemente, sujeito à discricionariedade das equipes ou à demanda da direção de cada entidade reguladora.



No que se refere à existência de órgão de participação institucionalizada da sociedade na atividade de regulação das agências avaliadas, tais como conselhos consultivos, novamente é vista uma situação de desigualdade. ANA e ANVISA atuam tendo como referências conselhos representativos da sociedade, enquanto não ocorre o mesmo com a ANEEL (na qual, no entanto, há o instituto do contrato de gestão).

Por fim, no que se refere à existência de ouvidor, sem vinculação hierárquica com a direção da agência e encarregado de receber denúncias de quaisquer violações de direitos individuais ou coletivos de atos legais nos setores regulados, bem como de qualquer ato de improbidade administrativa, praticados por agentes ou servidores das entidades reguladoras, foi constatado que apenas na ANVISA há a referida figura. Na ANEEL e na ANA, essa função é exercida por elemento integrante da estrutura funcional da agência. A despeito da falta de uniformidade na natureza dos instrumentos/práticas adotadas, é evidente o compromisso das agências reguladoras avaliadas com a prestação de contas à sociedade (*accountability*).

Em relação às práticas associadas à independência decisória das agências reguladoras, resta evidente a sua total uniformidade. Em todos os casos, foi observada a imposição de requisitos a ser atendidos pelos dirigentes nomeados, a necessária aprovação prévia pelo Legislativo dos apontados para a direção das agências, a fixação de mandatos não coincidentes com a estabilidade dos dirigentes (salvo em casos específicos) e a opção por direção colegiada.

No que se refere aos instrumentos e práticas de governança tendentes a assegurar a autonomia (financeira e administrativa) das agências reguladoras, ocorre a mesma uniformidade observada em relação à independência decisória. Todas as agências apresentam, pelo menos formalmente, fontes de



recursos próprias e perenes, bem como têm quadro próprio de pessoal. Um ponto a ser questionado a respeito da autonomia das agências reguladoras federais refere-se às limitações que, de fato, são impostas a tais agências pelo Poder Executivo, em oposição ao estabelecido no arcabouço legal dessas entidades.

Uma análise abrangente dos instrumentos e práticas de governança regulatória adotadas pelos reguladores federais aponta para um bom nível de conformidade formal com os parâmetros de qualidade estabelecidos para as dimensões de transparência, *accountability*, independência decisória e autonomia, ressalvadas as suas particularidades apresentadas.

4.1.2. Governança Regulatória: as experiências estaduais

A avaliação das práticas de governança nas agências subnacionais dá-se, inicialmente, a partir do levantamento de informações relativas a três entidades reguladoras estaduais, a saber: Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS; Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco – ARPE; e Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP. Cabe destacar que tais agências regulam serviços públicos em diferentes setores da atividade econômica, apresentando elas um único setor regulado em comum, a saber, saneamento básico. Outro aspecto a ressaltar que a quantidade de serviços regulados varia entre essas agências estaduais pesquisadas, sendo menor na ARSESP (2 serviços) e maior na ARPE (5 serviços).



Quadro 10 – ARs estaduais: instrumentos e práticas de Governança Regulatória.

Instrumentos/Práticas	ARSESP	ARPE	AGERGS
Ouvidoria (Externa)	Sim (Artigo 26 da Lei Complementar nº 1.025/2007).	Sim (Artigos 27, 28 e 30 do Decreto 30.200/2007).	Não. Ouvidoria com atuação junto aos usuários, aos delegatários de serviços públicos e aos poderes concedentes com o propósito de prestar informações e registrar reclamações sobre os serviços públicos regulados pela AGERGS (Artigo 30 da Resolução Normativa Nº 17/2015)
Conselho(s) Consultivo(s)	Sim (Artigos 21, 22 e 23 da Lei Complementar nº 1.025/2007).	Sim (Artigo 5º da Lei 11.742/2000)	Não.
Processo decisório normatizado/AIR	Sim (Deliberação ARSESP nº 053/2009). AIR não previsto.	Sim (Decreto 30.200/2007). AIR não previsto.	Sim (Artigo 30 da Resolução Normativa Nº 17/2015). AIR não previsto.
Audiências/Consultas Públicas	Sim (Artigo 4º da Lei Complementar nº 1.025/2007)	Sim (Artigo 47, § 3º, do Decreto 30.200/2007).	Sim (Artigo 33 da Resolução Normativa Nº 17/2015).
Publicidade das decisões/atividades	Sim (Artigo 3º, § 2º, da Lei Complementar nº 1.025/2007)	Sim (Artigo 15 da Lei 11.742/2000).	Sim (Artigo 14 da Lei 10.931/1997).
Pré-requisitos para dirigentes/Processo de Nomeação	Sim (Artigo 16, § 1º da Lei Complementar nº 1.025/2007). Condicionada a arguição pública e aprovação pela Assembleia Legislativa (Regulamento ARSESP Artigo 9º, § 1º - Decreto nº 52.455/2007).	Vedações e pré-requisitos pouco definidos. Condicionada à aprovação pela Assembleia Legislativa (Artigos 6º e 7º da Lei 10.931/1997).	Sim. Condicionada à aprovação pela Assembleia Legislativa (Artigo 7º e incisos da Lei 10.931/1997).
Direção colegiada	Sim (Regulamento ARSESP Artigo 9º - Decreto nº 52.455/2007).	Sim (Artigo 6º da Lei 11.742/2000).	Sim (Artigo 6º da Lei 10.931/1997).
Mandatos/Estabilidade dos dirigentes	Sim. Mandatos não coincidentes de cinco anos (Regulamento ARSESP Artigo 9º, § 2º - Decreto nº 52.455/2007).	Sim. Mandatos não coincidentes de quatro anos (Artigos 6º, § 2º, da Lei 12.524/2003).	Sim. Mandatos de quatro anos (Artigo 7º e incisos da Lei 10.931/1997).
Fontes Próprias de Recursos	Sim. Taxa de Regulação, Controle e Fiscalização - TRCF (Artigo 28 da Lei Complementar nº 1.025/2007).	Sim (Artigo 16 da Lei 11.742/2000).	Sim (Artigo 15 da Lei 10.931/1997).
Quadro de pessoal próprio	Sim (Artigo 49 da Lei Complementar nº 1.025/2007).	Sim (Lei 11.742/2000 e Decreto 30.200/2007).	Sim (Artigo 16 da Lei 10.931/1997).

Fonte: Elaboração própria.

Novamente, a identificação dos elementos constitutivos de seu modelo de governança regulatória nas agências estaduais foi realizada com base na legislação referente à sua criação e funcionamento, bem como no conteúdo dos normativos, relatórios e outros documentos por elas publicados. O **Quadro 10** sintetiza as informações relativas às práticas e instrumentos de governança adotados pelas referidas agências.

Inicialmente, as informações levantadas apontam para a utilização de mecanismos e práticas de governança orientadas para a transparência das decisões e ações das agências reguladoras estaduais avaliadas. No que se refere à realização de audiência ou consulta pública, ficou evidenciado que as três agências estaduais avaliadas preveem a realização de tais eventos previamente à expedição dos atos administrativos que afetem os direitos dos usuários e dos entes regulados. As agências estaduais aqui avaliadas adotam



postura comum no sentido de tornar públicas suas decisões, bem como informações (relatórios) sobre as atividades por elas desenvolvidas. A combinação dessas práticas reforça a transparência de sua gestão.

Relativamente às práticas e instrumentos de *accountability*, constata-se que ARSESP, ARPE e AGERGS têm normatizadas as diretrizes aplicáveis a seu processo decisório, ainda que, em nenhuma delas, haja previsão normativa da realização da análise de impacto regulatório no âmbito desse processo.

Quanto à atuação institucionalizada da sociedade junto à gestão da atividade regulatória por meio de conselhos (ou instâncias equivalentes), as informações levantadas evidenciam que ARSESP e ARPE, ao contarem com conselhos de natureza consultiva, integrados por diferentes atores, diferentemente do observado na AGERGS (na qual não foi identificado tal instrumento), apresentam uma maior abertura à participação da sociedade no processo regulatório.

Situação semelhante ocorre com o instrumento do ouvidor, sem vinculação hierárquica com a direção da agência, encarregado de receber, apurar e cobrar solução para as reclamações dos usuários dos serviços regulados. Enquanto na ARSESP e na ARPE, ao ouvidor é assegurada autonomia para sua atuação, na medida em que é nomeado pelo chefe do Poder Executivo, para o exercício de um mandato com prazo determinado, na AGERGS essa função é exercida com subordinação hierárquica em relação à direção da agência.

Da mesma forma como observado no grupo de agências federais pesquisado, há total uniformidade na adoção de mecanismos e práticas de governança orientadas para a independência decisória nas agências reguladoras estaduais avaliadas. Nessas três agências, foi observada a fixação de requisitos a ser atendidos pelos dirigentes nomeados, a necessária aprovação prévia pelo



Legislativo dos apontados para a direção das agências, a fixação de mandatos não coincidentes, a estabilidade dos dirigentes (excetuadas situações específicos) e a opção por direção colegiada.

Por fim, relativamente aos instrumentos e práticas de governança tendentes a assegurar a autonomia (financeira e administrativa) das agências reguladoras, foi observada a mesma modelagem institucional nos três reguladores federais pesquisados, caracterizada pela previsão legal de fontes próprias e perenes de receitas e da existência de quadro próprio de pessoal.

Em síntese, os resultados aqui apresentados evidenciam que ARPE, ARSESP e AGERGS são formalmente dotadas de instrumentos e práticas orientadas para assegurar a sua autonomia (financeira e administrativa) e independência decisória, bem como a transparência na sua atuação regulatória. Em relação à dimensão *accountability*, resta evidente a existência de um espaço para melhoria, notadamente, na AGERGS, com a introdução e/ou aperfeiçoamento de práticas e instrumentos de governança que reforcem o compromisso das agências reguladoras avaliadas com a prestação de contas à sociedade.

4.1.3. Governança Regulatória: as experiências municipais

No nível subnacional, além das agências reguladoras estaduais, há as agências municipais (ou ainda, aquelas resultantes da formação de consórcios municipais). O quantitativo desses reguladores municipais vem apresentando significativo crescimento nos últimos anos, especialmente, em razão das exigências legais presentes no setor de saneamento, após o advento da Lei Federal de Saneamento Básico. Dessa forma, com o objetivo de se obter um perfil das práticas de governança nessas agências reguladoras, são levantadas e analisadas informações referentes aos seguintes reguladores: Agência Reguladora de Saneamento de Tubarão – AGR Tubarão, Agência Reguladora



e Fiscalizadora dos Serviços Públicos de Salvador – ARSAL, e Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município do Natal – ARSBAN. Deve ser ressaltado que, pela razão já apontada, tais agências têm em comum a atuação na regulação dos serviços de saneamento básico.

Quadro 11 – ARs municipais: instrumentos e práticas de Governança Regulatória.

Instrumentos/Práticas	ARSAL (Salvador)	ARSBAN	AGR - Tubarão
Ouvidoria (Externa)	Não. Ouvidoria, subordinada à direção superior da Agência, com atuação junto aos usuários, aos delegatários de serviços públicos e aos poderes concedentes com o propósito de prestar informações e registrar reclamações sobre os serviços públicos regulados pela ARSAL (Artigo 18 da Lei 7394/2007, com redação dada pela Lei 8473/2013)	Não. Ouvidoria, subordinada à direção superior da Agência, com atuação junto aos usuários, aos delegatários de serviços públicos e aos poderes concedentes (Resolução ARSBAN 002/2008)	Não. Ouvidoria, subordinada à superintendência, com atuação junto aos usuários, aos delegatários de serviços públicos e aos poderes concedentes com o propósito de prestar informações e registrar reclamações sobre os serviços públicos regulados pela AGR-Tubarão (Lei Complementar 20/2008, artigo 22, § 1º)
Conselho(s) Consultivo(s)	Não.	Sim. (Lei 5346/2001, artigo 12, inciso I; Decreto 8.622/2008, artigo 9º e Decreto 6877/2001)	Sim. Conselho Municipal de Saneamento Básico de Tubarão (Lei Complementar 114/2015)
Processo decisório normatizado/AIR	Não.	Processo decisório fracamente normatizado (Decreto 8622/2008, artigos 24 e 25). Não há normativo sobre AIR.	Processos de Fiscalização e de Ouvidoria (Resoluções AGR 14/2007 e 17/2017). Não há normativo sobre AIR.
Audiências/Consultas Públicas	Não.	Sim. (Decreto 8622/2008, artigo 25).	Não.
Publicidade das decisões/atividades	Sim. (Decreto nº 24.729/2014, artigo 3º, incisos X e XXI).	Sim. (Decreto 8622/2008, artigo 17, incisos XXIII e XXIV, e artigo 25).	Sim. (Lei Complementar 20/2008, artigos 4º, inciso XXV, e 19, incisos VII e VIII)
Pré-requisitos para dirigentes/Processo de Nomeação	Não. Livre nomeação pelo Chefe do Executivo Municipal (artigo 20 da Lei 7394/2007)	Sim. Vedações e requisitos mínimos (Lei 5346/2001, artigo 14). Livre nomeação pelo Chefe do Executivo Municipal (artigo 13 da Lei 5346/2001)	Sim. Vedações e requisitos mínimos (Lei Complementar 20/2008, artigo 15). Condicionada à aprovação pelo Legislativo Municipal (Lei Complementar 20/2008, artigo 14, § 1º).
Direção colegiada	Sim. (artigo 20 da Lei Lei 7394/2007)	Não.	Sim. (Lei Complementar 20/2008, artigo 13)
Mandatos/Estabilidade dos dirigentes	Sim. (artigos 20 e 22 da Lei Lei 7394/2007)	Sim. (Lei 5346/2001, artigos 13, 15 e 18)	Sim. (Lei Complementar 20/2008, artigos 1º, parágrafo único, 14, caput, e 16, caput)
Fontes Próprias de Recursos	Sim. (artigos 33 e 34 da Lei Lei 7394/2007)	Sim. (Lei 5346/2001, artigos 23, 24 e 25)	Sim. (Lei Complementar 20/2008, artigo 26)
Quadro de pessoal próprio	Sim (Lei 7394/2007, artigo 15, parágrafo único e Lei 8473/2013, artigo 13, caput e §2º).	Sim. (Lei 5346/2001, artigo 22;)	Sim. (Lei Complementar 20/2008, artigo 24)

Fonte: Elaboração própria.

Mais uma vez, a legislação referente à criação e ao funcionamento das agências selecionadas constitui a principal referência para a identificação dos elementos constitutivos de seu modelo de governança regulatória, complementada, eventualmente, pelo conteúdo dos normativos, relatórios e outros documentos por elas publicados. O **Quadro 11** apresenta as



informações relativas às práticas e instrumentos de governança adotados por essas agências.

Considerando, em primeiro lugar, as práticas e instrumentos que contribuem para a transparência das decisões e ações das agências reguladoras municipais, é possível identificar lacunas importantes nessa dimensão da governança regulatória. Apesar do fato de que os três reguladores municipais avaliados adotam como prática a publicização de suas decisões, bem como de informações (relatórios) sobre as atividades por elas desenvolvidas, somente a ARSBAN incorporou a realização de audiência ou consulta pública, previamente às suas decisões de natureza regulatória. Dada a relevância dessa prática para reforçar o compromisso com a transparência, a falta de menção à realização de audiências e/ou consultas públicas na ARSAL e na AGR-Tubarão sugere uma significativa falha no seu modelo de governança regulatória.

No tocante à *accountability* dessas agências municipais, ficam evidentes deficiências no modelo de governança regulatória por elas adotado. O processo decisório apresenta-se apenas parcial ou superficialmente normatizado, como na AGR-Tubarão e ARSBAN, respectivamente, ou, como na ARSAL, não é objeto de nenhum dispositivo legal e/ou normativo. Nenhum dos reguladores municipais pesquisados prevê a realização de análise de impacto regulatório em seus processos decisórios.

Nessas agências, a atividade de ouvidoria, é subordinada à direção superior da Agência, com atuação junto aos usuários, aos delegatários de serviços públicos e aos poderes concedentes com o propósito de prestar informações e registrar reclamações sobre os serviços públicos regulados. ARSBAN e AGR-Tubarão estão abertas à participação da sociedade no processo regulatório por



meio de conselhos municipais de saneamento básico, o mesmo não ocorrendo na ARSAL (Salvador).

Os dirigentes da AGR-Tubarão, ARSAL e ARSBAN têm mandato com duração determinada, embora apenas aqueles dirigentes da primeira tenham sua nomeação condicionada à aprovação do Legislativo, diferentemente do que ocorre nas últimas, nas quais a direção é de livre nomeação pelo chefe do Poder Executivo. Em relação à direção colegiada, esta é prevista na ARSAL (Salvador) e na AGR-Tubarão, não fazendo parte do modelo de governança da ARSBAN. Tais resultados sugerem a existência de diferentes níveis de independência decisória nessas três agências reguladoras municipais, estando a AGR-Tubarão em posição de vantagem quando comparada às demais (ARSBAN e ARSAL).

Por último, nas três agências municipais, foi observada a mesma modelagem institucional, caracterizada pela previsão legal elementos, tais como fontes próprias e perenes de receitas e quadro próprio de pessoal, orientadas para assegurar a desejável autonomia (financeira e administrativa) dessas agências.

Uma análise comparativa dos instrumentos e práticas de governança das agências municipais em relação àqueles observados nas agências federais e estaduais revela uma situação de maior fragilidade do modelo de governança regulatória daquelas, especialmente, no que diz respeito à independência decisória e à prestação de contas à sociedade das decisões e ações (*accountability*) dessas agências reguladoras municipais.



4.2. Governança Regulatória: a situação das agências reguladoras dos serviços de saneamento

A Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR)⁴, entidade cujo objetivo é contribuir para a solidez e avanço da regulação no País, e que agrega 56 agências reguladoras (07 Federais, 28 Estaduais e 21 Municipais), desenvolve, desde 2008, através de sua Câmara Técnica de Saneamento Básico – CTSan, a pesquisa “Saneamento Básico – Regulação”, que tem como finalidade analisar informações sobre agências reguladoras de saneamento, entre as quais, receitas e despesas das agências, natureza do quadro de pessoal técnico, gerencial e de dirigentes, controle social no âmbito da regulação, atividades regulatórias entre outras exigências legais, à luz da Lei Federal n. 11.445/2007.

Desde 2008 até 2017, ano da mais recente publicação disponível, a pesquisa “Saneamento Básico – Regulação” desenvolvida pela ABAR, já resultou em oito publicações⁵, constituindo-se na maior série histórica de informações acerca da atividade regulatória do País, mesmo tratando-se de uma pesquisa cuja adesão das agências é voluntária.

No geral, a pesquisa “Saneamento Básico – Regulação” abrange agências responsáveis pela regulação em mais de 2000 municípios brasileiros, nos quais vive a maior parcela da população brasileira, o que reforça a relevância de seus resultados para a compreensão da realidade regulatória em nosso País.

Em relação à governança na regulação em saneamento básico, com destaque para sua transparência, as informações analisadas na série histórica foram:

- Realização de audiências e consultas públicas;

⁴ ABAR. Disponível em: <http://abar.org.br/> Acesso em 23 de agosto de 2017.

⁵ Não houve publicação da pesquisa em 2010 e 2016.



- Publicidade de suas ações e decisões;
- Existência de conselhos constituídos por membros externos às agências;
- Processo de normatização;
- Seleção/nomeação dos dirigentes;
- Existência de mandatos e quarentena para os dirigentes;
- Decisões colegiadas;
- Quadro gerencial e de pessoal;
- Autonomia financeira.

De acordo com as informações constantes do citado relatório da ABAR, constata-se que a realização de audiências e consultas públicas realizadas, especificamente, no período 2015-2016, ainda não constitui prática de uma entre cada três agências pesquisadas. Três agências (ADASA, ARSAE-MG e ARSESP) concentraram a maior quantidade de audiências e consultas no período 2015-2016 (55% do número total de audiências e consultas públicas levantadas), sendo que mais da metade dessas agências promoveu, no máximo, apenas um desses eventos por ano em tal período.

Tabela 2 – Ocorrência de audiências/consultas públicas (2013-2016).

Mecanismos de transparência utilizados	2013	2014	2015/2016
Audiências Públicas	26	37	48
Consultas Públicas	23	22	45

Fonte: Elaborado a partir de ABAR (2013-2016).

No tocante à publicidade de suas ações e decisões, constata-se que a maior parte das agências reguladoras consultadas (61% delas) não disponibiliza os



seus relatórios de fiscalização na rede mundial de computadores (*internet*), ainda que seja prática da larga maioria delas (quase 80% dessas agências) tornar públicas suas decisões nesse meio. Tais dados sugerem a existência de espaço para a melhoria das práticas e instrumentos de governança, que sejam destinados à promoção da transparência da atuação desses reguladores, principalmente, pelo reforço do compromisso com a realização de audiências/consultas públicas e consolidação de instrumentos de divulgação de informações que possibilitem maior acesso por parte da sociedade.

Quanto à *accountability* das agências reguladoras com atuação no setor de saneamento, os dados da ABAR revelam o seguinte:

- A existência de conselhos constituídos por membros externos às agências, tais como conselhos consultivos e/ou conselhos de usuários, é registrada em apenas um terço desses reguladores;
- O conjunto de normas existentes nas agências reguladoras pesquisadas distribui-se desigualmente tanto entre os diferentes reguladores, quanto entre os temas objeto da normatização. Assim, ao lado de agências que apresentam um significativo acervo normativo, cobrindo os diversos aspectos da atuação regulatória, há agências claramente deficientes nesse aspecto, o que dificulta o seu acompanhamento pelos diversos segmentos da sociedade;
- Não há menção à existência/atuação, formalmente instituída, de instância organizacional nessas agências, sem subordinação hierárquica em relação à sua direção, destinadas ao recebimento de críticas e reclamações sobre a atuação da própria agência.



Tabela 3 – Tipos de conselhos nas agências reguladoras (2009-2016).

Conselhos	2009	2011	2012	2013	2014	2015/ 2016
Externo (Gestão da Agência)	4	4	4	10	9	4
Usuários dos Serviços	3	2	3	1	2	2

Fonte: Elaborado a partir de ABAR (2009-2016).

Os pontos acima apresentados sugerem a necessidade de adoção e/ou reforço de instrumentos e práticas de governança orientadas para assegurar à sociedade o direito a uma maior e melhor prestação de contas (*accountability*), por parte dessas entidades reguladoras, relativamente à sua atuação.

Cabe destacar, também, a situação referente às práticas voltadas para a minimização de influências externas no processo decisório das questões regulatórias. Nesse sentido, o processo de escolha dos dirigentes é aspecto importante na garantia da independência das decisões regulatórias. De acordo com os dados disponíveis, na grande maioria das agências reguladoras dos serviços de saneamento, a nomeação de seus dirigentes pressupõe algum tipo de controle pelo Poder Legislativo (por exemplo, aprovação condicionada à realização de sabatina), com o propósito de reduzir a possibilidade de “captura” do dirigente por parte do responsável por sua indicação.

Ademais, se, por um lado, observa-se a adoção majoritária de instrumentos e práticas tais como decisões colegiadas (o que exige que as decisões passem por discussões mais abrangentes do que elaboradas por um único dirigente, com a minimização de arbitrariedades), a existência de mandatos fixos, a possibilidade de demissão apenas em determinadas situações legalmente previstas, e exigência de quarentena para os ex-dirigentes, favorecendo, assim, uma maior independência decisória, por outro, em apenas uma entre cada cinco agências reguladoras há a vedação à recondução dos dirigentes



(vedação essa que poderia contribuir para o reforço ainda maior dessa dimensão da governança regulatória).

Outro ponto importante em relação à independência decisória refere-se ao quadro gerencial das agências reguladoras, notadamente, ao vínculo destes com a administração direta. De acordo com informações da ABAR (2017), é possível afirmar que metade dos gerentes/coordenadores (direção intermediária das agências) não pertencem aos quadros de servidores públicos, enquanto que, da outra metade do quadro gerencial (formada por servidores efetivos), cerca de 9% corresponde a servidores próprios das ARSB's. Tal fato torna a transferência do conhecimento de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico para os futuros reguladores mais difícil de ser realizada.

No tocante à autonomia, observa-se que as agências reguladoras de saneamento brasileiras dispõem de fontes de receitas próprias legalmente instituídas (ainda que com bases de cálculo e quantitativos variados). Avaliando-se, no entanto, a capacidade dessas agências de utilizar os recursos por elas arrecadados, por meio do cálculo do percentual de sua arrecadação efetivamente executado, verifica-se que maioria das Agências executa mais de 80% do valor que arrecada, enquanto 17% executam menos de 20%. Tais números, apesar de retratarem uma situação média favorável à autonomia das agências reguladoras, podem ocultar uma realidade diversa, na qual não haja uma execução adequada dos recursos, em decorrência de outros fatores como, por exemplo, contingenciamento de gastos pelo Executivo.

Em relação ao quadro de pessoal das dessas agências reguladoras, constata-se, a partir da pesquisa publicada em 2017, que mais da metade dos seus servidores são concursados, o que além de representar uma efetiva autonomia administrativa, contribui para uma maior e melhor transferência do



conhecimento de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico para os futuros reguladores.

As análises dos diversos dados disponíveis evidenciam um quadro no qual as dimensões “independência decisória” e “autonomia” recebem (pelo menos formalmente), no âmbito dos modelos de governança regulatória das diferentes agências nacionais, mas, especialmente, daquelas com atuação no setor de saneamento básico, mais atenção do que as dimensões “transparência” e “*accountability*”. Tal constatação torna recomendável, portanto, ênfase na elaboração de propostas de adoção/aperfeiçoamento de práticas e instrumentos orientados para o fortalecimento dessas dimensões de governança regulatória.



5. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ATUAL DO MODELO E DOS INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA REGULATÓRIA E TRANSPARÊNCIA NA AGERSA

A análise do conjunto de instrumentos e práticas de governança atualmente empregadas na AGERSA envolve a utilização de dados e informações provenientes de diferentes fontes. Especificamente, tais informações e dados foram obtidos a partir de:

- Base de legal e normativa de referência para atuação regulatória da agência;
- Aplicação de questionários a integrantes da agência por ocasião da oficina de trabalho, realizada em 14 de setembro de 2016, na sede da AGERSA, e da capacitação realizada em Campo Grande - MS entre os dias 14 a 16 de fevereiro de 2017;
- Informações disponíveis no sítio dessa agência na rede mundial de computadores (*internet*).

Na sequência, são apresentados, de forma sintética, os principais resultados do diagnóstico das práticas e instrumentos de governança regulatória empregados pela AGERSA, referenciados às dimensões dessa governança, identificadas anteriormente, a saber: *accountability*, transparência, independência decisória e autonomia.

***Accountability* na AGERSA**

A abordagem inicial às questões relacionadas à governança regulatória no âmbito da AGERSA é realizada a partir da análise de conjunto de instrumentos legais, contratuais e normativos subjacente à criação e atuação dessa agência.



Entre tais instrumentos cumpre destacar os seguintes:

- Lei Federal n. 11.445, 05 de janeiro de 2007 (Lei do Saneamento Básico);
- Lei Municipal n. 4.797, de 14 de julho de 1999 (Política Municipal de Saneamento);
- Lei Municipal n. 4.798, de 14 de julho de 1999 (Lei de criação da AGERSA – *revogada*);
- Lei Municipal n. 6.537, de 04 de agosto de 2011 (Reformulação da estrutura organizacional da AGERSA);
- Lei Municipal n. 7.355, de 15 de dezembro de 2015 (Alteração da Lei n. 6.537/2011);
- Resolução AGERSA n. 003/2015, de 27 de agosto de 2015;
- Resolução AGERSA n. 004/2015, de 20 de novembro de 2015;
- Resolução AGERSA n. 001/2016, de 27 de abril de 2016;
- Portaria AGERSA n. 036/2001, de 15 de outubro de 2002;
- Portaria AGERSA n. 037/2002, de 15 de outubro de 2002;
- Portaria AGERSA n. 017/2010, de 10 de maio de 2010.

Com base no estabelecido nos documentos legais, contratuais e normativos acima referidos, são identificadas práticas e mecanismos de governança associados à responsabilização e prestação de contas à sociedade pela agência (*accountability*), em decorrência de sua atuação regulatória. Esse conjunto de práticas e mecanismos encontra-se sintetizado no **Quadro 12**.



Quadro 12 – AGERSA: instrumentos e práticas orientadas para *accountability*.

Prática de Governança Regulatória		Dispositivo Normativo/Regulamentar Aplicável - AGERSA
Accountability	Obrigações de apresentação de relatório periódico de atividades ao titular dos serviços públicos regulados;	Lei nº 4.797/1999, Art. 33 – “A entidade reguladora terá as seguintes competências:...X. Prestar contas anualmente das suas atividades, incluindo demonstrações quanto à eficácia e efetividade de suas ações, seus custos e produtividade, ao Executivo Municipal, ao Tribunal de Contas do Estado e à sociedade civil em audiência pública específica;...”, Lei nº 6.537/2011, Art. 12, Parágrafo Único, Inciso XII – “...submeter anualmente à coletividade, através de Audiência Pública, relatório sobre a eficácia, efetividade e eficiência do exercício de suas atribuições e da AGERSA”;
	Emprego de guias (guidelines) para as decisões regulatórias;	Atende parcialmente. Portaria nº 036/2002 (fiscalização e penalidades) - “Aprovar procedimentos para regular a imposição de penalidades a concessionária dos serviços de saneamento, referentes as infrações apuradas”, Portaria nº 037/2002 - “Dispõe sobre o procedimento nas reclamações de usuários dos serviços de saneamento e dá outras providências”.
	Regras de prazos para as decisões;	Atende parcialmente. Portaria nº 036/2002 - “Procedimentos para regular a imposição de penalidades a concessionária dos serviços de saneamento, referentes as infrações apuradas”, Portaria nº 037/2002 - “Dispõe sobre o procedimento nas reclamações de usuários dos serviços de saneamento e dá outras providências”.
	Regras que exigem justificativas detalhadas e técnicas das decisões (Análise de Impacto Regulatório);	Lei nº 4.798, Art. 7º, item 17 - “Analisar e emitir parecer sobre propostas dos prestadores de serviços, quanto a ajustes e modificações nos termos de suas obrigações, quanto à execução do objeto, aprovando ou rejeitando o que estiver no limite de suas competências”, Item 23 - “Analisar e emitir pareceres sobre propostas de legislação e normas que digam respeito à legislação e controle dos serviços de saneamento” Art. 11 - “Os atos da Agência deverão ser sempre acompanhados da exposição formal dos motivos que os justificarem”. Obs.: Não foi identificada menção a estudos sobre impacto regulatório (AIR).
	Procedimentos de audiências públicas e de recurso das decisões;	Atende Parcialmente. Portaria nº 036/2002, Art. 26 e Art. 27 (recursos relacionados a fiscalização e penalidades)
	Regras para a remoção de dirigentes de órgãos reguladores em casos de má conduta comprovada;	Não atende. Lei nº 6.537/2011, Art. 10 - “A Presidência é dirigida por agente político nomeado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, para exercer o cargo de Diretor Presidente da AGERSA, com status e prerrogativas de Secretário Municipal, com mandato na mesma Legislatura do Chefe do Poder Executivo Municipal, com as responsabilidades institucionais, estratégicas, organizacionais e gerenciais relativas ao cumprimento das políticas inerentes ao seu âmbito de atuação” (equiparado a Secretário Municipal, demissível ad nutum);
	Conselho Consultivo (com participação dos stakeholders);	Atende parcialmente. Lei nº 6.537/2011, Art. 22 - “O Conselho Diretor Consultivo é o órgão colegiado, que poderá ser convocada pelo Diretor Presidente ou por 2/3 de seus membros, para realizar consultas e aconselhamentos sobre assuntos da esfera administrativa, técnica e estratégica de interesse e competência da AGERSA. § 1º O Conselho Diretor Consultivo será formado por (07) membros, sendo presidido pelo Diretor Presidente da Agersa e mais 06 Diretores Consultivos sendo eles o Secretário Municipal de Meio Ambiente, Secretário Municipal de Governo, Secretário Municipal de Obras, Secretário Municipal da Fazenda, Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Procurador Geral...§ 3º. O Conselho Diretor Consultivo será subordinado ao Diretor Presidente, e terá caráter não deliberativo...”.
Ouvidoria com mandato;	Não atende. Lei nº 6.537/2011, Art. 17 – “A Ouvidoria é a unidade organizacional vinculada hierarquicamente ao Diretor Presidente, dirigida por titular nomeado para o exercício de cargo de provimento em comissão de Ouvidor, com as responsabilidades civil, penal e administrativa decorrentes das atividades indicadas no caput deste artigo e demais normas legais complementares”, Art. 19 – “O Ouvidor terá acesso a todos os assuntos ..., competindo-lhe produzir semestralmente, ou quando oportunas apreciações sobre a atuação da Agência, encaminhando-as ao Prefeito Municipal e ao Conselho Municipal de Saneamento”. A partir da Lei 7355/2015 , Ouvidoria, regulamentada pela Lei nº 6537, de 04 de agosto de 2011, passa ser denominada de Coordenadoria Executiva de Controle Interno.	

Fonte: Elaboração própria.

Da avaliação inicial das informações sobre *accountability*, reunidas no supracitado quadro, resta evidente que as práticas e mecanismos do atual modelo de governança regulatória da AGERSA não proporcionam o adequado *accountability*, na medida em que apenas a obrigação de apresentação de relatório periódico de atividades ao titular dos serviços públicos encontra-se plenamente prevista nos normativos vigentes (embora a consulta às informações disponibilizadas pela AGERSA não possibilite a comprovação



dessa prática). Ainda em relação a esse ponto, cabe ser observado que a revogação da Lei Municipal n. 4.798/99 implicou a supressão de mecanismos e práticas relevantes em termos de *accountability* nela previstas e não mantidas na legislação posterior que a substituiu, cabendo citar, entre eles, os seguintes:

- Elaboração de relatório anual de atividades, com o propósito de apresentar o cumprimento da política do setor de saneamento, a eficácia e efetividade das ações empreendidas, seus custos e produtividade, a ser enviado ao Poder Concedente e ao Poder Legislativo municipal (Lei Municipal n. 4.798/99, artigo 7º, item 39);
- Publicação, mensal, em jornal de grande circulação no município, de relatório da ação fiscalizadora, demonstrando o cumprimento ou não dos marcos regulatórios e seus indicadores (Lei Municipal n. 4.798/99, artigo 7º, item 40).

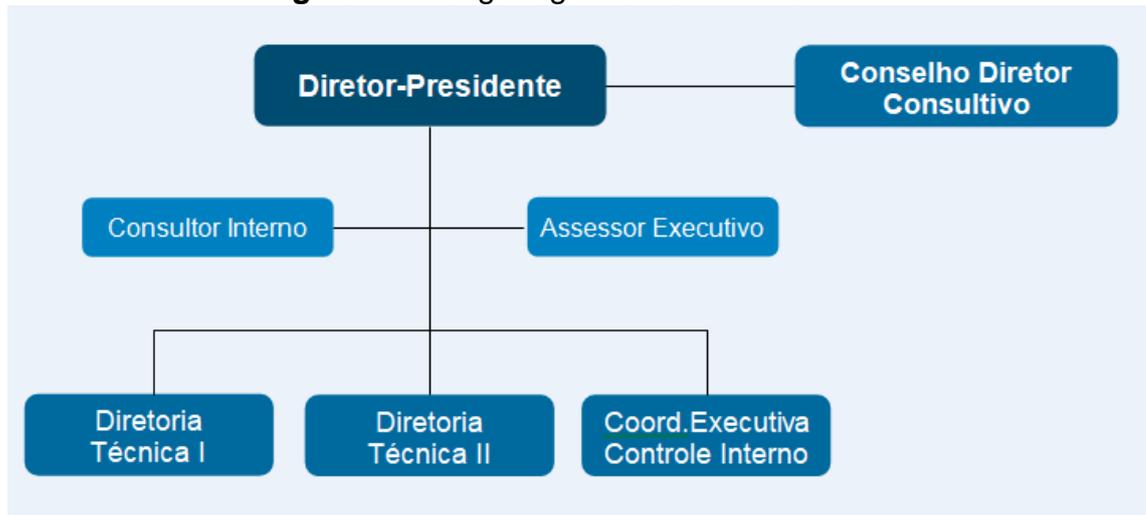
Em relação às práticas e mecanismos de governança, relacionados ao *accountability*, apenas parcialmente observados na AGERSA, cabe fazer as seguintes observações:

- O Conselho Diretor Consultivo, integrante da estrutura organizacional da AGERSA (**Figura 13**), tal como estabelecido na Lei n. 6.537/2011, caracteriza-se por sua subordinação ao Diretor Presidente (Art. 22, § 3º), bem como por ser composto exclusivamente por representantes do Poder Executivo municipal (além daquele Diretor Presidente). Dessa forma, a ausência de representantes da sociedade na instância competente para acompanhar/avaliar a atuação do ente regulador e a prevalência do poder do Diretor Presidente no citado conselho evidenciam a insuficiência desse mecanismo de governança para assegurar o adequado controle da sociedade sobre o processo de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico conduzido pela AGERSA;



- No que se refere à existência/utilização de guias (*guidelines*) aplicáveis ao processo de tomada de decisões regulatórias, observa-se, somente, a existência de diretrizes gerais, não detalhadas tal como aquelas estabelecidas na Lei nº 4.797/1999, e de orientações específicas para determinadas condições, tais como as constantes na Portaria nº 036/2002 (referente aos processos de fiscalização e de aplicação de penalidades) e Portaria nº 037/2002 (relativa aos processos de ouvidoria). Ademais, não há menção formal à elaboração e utilização de planos para a atuação da regulação e/ou de agenda regulatória (o que poderia contribuir para a promoção da qualidade regulatória na instituição, por meio da redução da discricionariedade e uniformização de seus procedimentos e critérios de decisão);
- As citadas Portarias n. 36 e n. 37, ambas de 2002, estabelecem prazos relacionados aos processos de fiscalização e punitivos e aos processos de ouvidoria, respectivamente. Assim, ainda que tais normativos materializem a boa prática de governança associada à fixação de prazos aplicáveis à atuação regulatória dessa agência, cabe apontar a ausência de normas semelhantes aplicáveis a outros processos regulatórios realizados pela AGERSA;
- Apenas os procedimentos aplicáveis à apresentação de recursos contra as decisões da Agência no âmbito de processos de fiscalização e punitivos encontram-se normatizados (Portaria nº 036/2002). Ademais, há de ser ressaltado que a revogação da Lei n. 4.798, a qual, em seu artigo 14, assegurava a qualquer usuário dos serviços regulados o direito de peticionar ou de recorrer contra deliberações da Agência, reduziu as possibilidades de questionamento pela sociedade das ações e decisões do ente regulador, limitando o seu *accountability*.

Figura 12 – Organograma da AGERSA.



Fonte: Elaboração Própria

As limitações do atual modelo de governança da AGERSA, em termos de prestação de contas e responsabilização perante a sociedade por sua atuação, ficam mais evidentes, quando se observa;

- Inexistência de regras aplicáveis à remoção dos ocupantes de cargos de direção da agência, que restrinjam tal remoção a casos de má conduta comprovada. Nos termos do artigo 10 da Lei nº 6.537/2011, o diretor presidente da AGERSA é equiparado aos secretários municipais, sendo, portanto, demissível *ad nutum*);
- Falta de independência/autonomia da ouvidoria da Agência, tanto por ser vinculada hierarquicamente ao Diretor Presidente, quanto pela falta de previsão de mandato para o responsável pela função de ouvidor. A transformação do cargo de “Ouvidor” no cargo de “Coordenador Executivo de Controle Interno”, com atribuições no gerenciamento da agência, comprometeu a isenção e independência necessárias para o bom exercício dessa função;



- Ausência de menção à realização de estudos sobre impacto regulatório (AIR) previamente às decisões da Agência, bem como de normatização explícita dos critérios, condições e prazos aplicáveis a processos e decisões regulatórias relativas, por exemplo, à regulação tarifária e à realização de audiências e consultas públicas.

Adicionalmente às informações extraídas dos documentos legais, contratuais e normativos já referidos, na avaliação do grau de adequação do modelo de governança da AGERSA ao princípio de *accountability* são consideradas as respostas dadas ao questionário proposto aos integrantes da agência por ocasião da oficina de trabalho, realizada em 14 de setembro de 2016.

O propósito de tal questionário consiste em investigar, em complemento aos levantamentos realizados em documentos já referidos, aspectos relativos à governança regulatória no âmbito da AGERSA, identificando seus acertos e desafios. Para tanto, foi estruturado em dois tipos de perguntas: I) perguntas do tipo escala de *Likert*, onde os entrevistados especificam seu nível de concordância com uma afirmação, escolhendo apenas uma das alternativas de uma escala predeterminada e em II) perguntas do tipo múltipla escolha, onde o entrevistado poderá escolher apenas uma alternativa entre as propostas.

No que se refere à dimensão *accountability*, são as seguintes as assertivas submetidas à apreciação dos respondentes, em termos do grau discordância/concordância (expresso por uma escala quantitativa, variando de 1 a 5, respectivamente) com elas:

- Assertiva 1: Há mecanismos eficazes para garantir a conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis, além de outras fontes difusoras de boas práticas;



- Assertiva 2: Existe efetiva participação das partes interessadas na prestação dos serviços públicos regulados pela Agência nas Audiências/Consultas Públicas;
- Assertiva 3: São adotados, na Agência Reguladora, indicadores de desempenho da organização, havendo a divulgação pública e periódica de seus resultados;
- Assertiva 4: Existe uma agenda regulatória, que orienta a Agência Reguladora para o cumprimento de sua finalidade institucional.

Os resultados são sintetizados pela **Tabela 4**, a seguir:

Tabela 4 – *Accountability*: respostas questionário “Oficina/2016”.

Respondente	Accountability			
	Q1	Q2	Q3	Q4
Discordo Totalmente	22,2%	55,6%	33,3%	33,3%
Discordo Parcialmente	77,8%	44,4%	44,4%	44,4%
Indiferente	0,0%	0,0%	11,1%	22,2%
Concordo Parcialmente	0,0%	0,0%	11,1%	0,0%
Concordo Totalmente	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Média	1,8	1,4	2,0	1,9
Moda	2	1	2	2

Fonte: Elaboração própria.

As informações explicitadas na **Tabela 4** refletem, em termos gerais, a avaliação negativa dos respondentes acerca dos mecanismos e práticas de governança atualmente empregadas na AGERSA, no que se refere à dimensão *accountability*. As respostas obtidas apontam para a inadequação/inexistência de mecanismos e práticas de governança capazes de assegurar a conformidade da atuação do regulador com as leis e regulamentos aplicáveis (assertiva 1). Nesse sentido, a existência de lacunas no conjunto normativo da Agência, relativas a critérios, regras e procedimentos a serem observados



pelos seus quadros, ao abrir espaço para maior discricionariedade na sua atuação regulatória, compromete a qualidade dessa atuação.

Negativa é também a percepção dos respondentes referente à participação partes interessadas na prestação dos serviços públicos regulados nas audiências/consultas públicas promovidas pela AGERSA. Acrescente-se às respostas dadas, o resultado das análises realizadas nas informações recebidas dessa Agência sobre as audiências/consultas públicas, relacionadas aos serviços de saneamento básico, por ela promovidas (informações complementadas pela consulta a documentos disponíveis no sítio da AGERSA na *internet*), as quais se encontram representadas no **Quadro 13**.

Quadro 13 – Audiências e Consulta Públicas AGERSA.

Evento	Data/Período de Realização	Pauta
Audiência Pública	16 de dezembro de 2003	Apresentação da atuação da Agência, seus objetivos e ações desenvolvidas, e ouvir a opinião da sociedade acerca da qualidade dos serviços regulados.
Audiência Pública	20 de julho de 2006	Atuação da AGERSA na regulação e fiscalização da concessionários serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.
Audiência Pública	25 de agosto de 2010	Apresentação das ações da AGERSA no primeiro semestre de 2010.
Consulta Pública	22 de setembro a 21 de outubro de 2011	Contribuições para o Plano Municipal de Água e Esgoto do Município de Cachoeiro de Itapemirim.

Fonte: Elaboração própria.

A análise crítica das diversas informações disponíveis evidencia a baixa participação da sociedade nesses mecanismos, bem como baixa frequência desse mecanismo de *accountability* para o acompanhamento e controle pela sociedade das atividades desenvolvidas pela entidade reguladora. Entre as possíveis razões para tal situação, é possível listar a falta de mobilização da sociedade em torno das questões de saneamento básico e o desconhecimento ou a falta de informação a natureza e a relevância das audiências e/ou consultas públicas. Resta, assim, a agência implementar medidas direcionadas para a eliminação de tais causas.



Importante aspecto relacionado à qualidade regulatória refere-se à existência de instrumentos, métodos ou procedimentos que indiquem o desempenho do regulador em termos cumprimento das políticas regulatórias definidas e das competências que lhes são atribuídas. Nesse sentido, as respostas dadas à terceira assertiva (existência de indicadores de desempenho e publicidade de seus resultados) indicam haver uma lacuna no atual modelo de governança da AGERSA, na medida em que a maioria dessas respostas aponta para a falta de mecanismos e/ou práticas orientadas para a medição/avaliação da performance dessa agência.

Entre os instrumentos de gestão que contribuem para maior previsibilidade e eficiência no processo regulatório, há de se destacar aquele conhecido como “Agenda Regulatória”. Tal instrumento explicita as prioridades que demandam atuação da autoridade regulatória em um determinado período. A quarta assertiva do questionário, aplicado por ocasião da oficina realizada em 2016, trata da existência de uma agenda regulatória na AGERSA. A totalidade dos respondentes aponta para a inexistência de tal agenda, o que corrobora o fato de que, por ocasião dos levantamentos realizados, nenhuma menção formal a tal instrumento foi observada. Tal situação aponta para a implementação da agenda regulatória pela AGERSA como medida para o aperfeiçoamento do modelo de governança dessa agência.

Foi prevista a realização de levantamento adicional das percepções sobre instrumentos e práticas de governança regulatória na AGERSA, por meio de exercício de avaliação das práticas e instrumentos constantes no seu modelo geral de governança, proposto para as agências reguladoras no setor de saneamento brasileiro (ver Quadro 6 – Modelo de Governança Regulatória para o saneamento básico: elementos propostos), complementado pela identificação dos obstáculos e as oportunidades para a adoção desse modelo nas agências reguladoras abrangidas pelas atividades dessa consultoria. Tal

exercício, a ser conduzido por ocasião da capacitação realizada em Campo Grande – MS, entre os dias 14 a 16 de fevereiro de 2017, contemplava as práticas e instrumentos de governança regulatória, referentes à dimensão *accountability*, apresentados na **Figura 12**.

Figura 13 – Modelo de Governança Regulatória: elementos de *accountability*.

Área Específica	Instrumentos/Práticas de GR levantados
Controle;	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conselho Consultivo; 2. Ouvidoria com mandato; 3. Regras e rotinas internas para garantir o cumprimento de todos os estatutos e regulamentos aplicáveis e outras declarações relevantes de melhores práticas; 4. Emprego de guias (guidelines) para o processo decisório na AR; 5. Análise de Impacto Regulatório; 6. Regras de prazos para as decisões; 7. Obrigatoriedade de tornar públicas as decisões da agência e suas razões; 8. Estabelecimento de medidas de desempenho da AR e publicação de seus resultados;
Estruturas e Processos organizacionais	<ol style="list-style-type: none"> 9. Regras para permitir a remoção de órgãos reguladores em casos de má conduta comprovada; 10. Procedimentos que garantam a todas as partes interessadas a oportunidade de expressar as suas opiniões em audiências públicas e de recurso das decisões; 11. Procedimentos de apelação das decisões da agência;
Relatórios Externos	<ol style="list-style-type: none"> 12. Obrigatoriedade da publicação de relatórios periódicos sobre a atuação da AR;

Fonte: Elaboração própria.

Deve ser registrado, no entanto, que por motivos de força maior, da referida capacitação não participaram representantes da AGERSA, o que impediu a execução do levantamento supramencionado. Tal ausência, apesar, de impossibilitar o acesso de informações adicionais àquelas já disponíveis, não compromete a significância e validade dessas, nem impede a identificação de pontos de aperfeiçoamento no modelo de governança da referida agência.

A partir das respostas dadas, bem como da análise dos documentos legais e normativos, fontes, que no que se refere a AGERSA, resultaram em informações similares, é possível apontar a insuficiência/inadequação dos instrumentos e práticas orientadas para o *accountability*, constantes do modelo de governança regulatória dessa Agência. Com o propósito de aperfeiçoar tal



modelo, é recomendável a adoção de práticas e instrumentos de governança, tais como:

- Revisão da composição e das atribuições do Conselho Diretor Consultivo, inclusive, com a eliminação de sua subordinação ao Diretor Presidente da Agência;
- Fixação de condições para a remoção dos integrantes da direção da Agência em razão de má conduta/desempenho no exercício de suas atribuições;
- Normatização das audiências/consultas públicas, das revisões/reajustes de tarifas e dos procedimentos de apelação das decisões da agência reguladora, explicitando critérios, prazos e condições aplicáveis a tais eventos;
- Institucionalização normativa do processo decisório no âmbito da Agência, incorporando a obrigatoriedade de apresentação dos fundamentos da(s) decisão(ões) e da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) previamente a essa(s);
- Ouvidoria independente, caracterizada pelo cargo de ouvidor com mandato e sem subordinação hierárquica à direção superior, com foco ampliado para a atuação da agência reguladora e de seus integrantes;
- Adoção de medidas de desempenho da agência reguladora;
- Adoção de Agenda Regulatória.

Transparência na AGERSA

Novamente, o conjunto de instrumentos legais, contratuais e normativos subjacente à criação e atuação da agência constitui ponto de partida para



avaliação dos aspectos relacionados à transparência da governança regulatória no âmbito da AGERSA.

Com base no estabelecido em tais documentos, são identificadas práticas e mecanismos de governança associadas à transparência da atuação regulatória da AGERSA. Esse conjunto de práticas e mecanismos encontra-se sintetizado no **Quadro 14**.

Quadro 14 – AGERSA: instrumentos e práticas orientadas para transparência.

Prática de Governança Regulatória		Dispositivo Normativo/Regulamentar Aplicável - AGERSA
Transparência	Publicidade de todos os atos e atas de decisão;	REVOGADA: Lei nº 4.798, Art. 7º, Item 43, alínea d – "...atuação dos seus dirigentes e servidores, contemplando, no mínimo, os seguintes critérios a serem observados...divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei".
	Justificativa por escrito para cada voto e decisão dos dirigentes;	REVOGADA: Lei nº 4.798, Art. 7º, item 17 - "Analisar e emitir parecer sobre propostas dos prestadores de serviços, quanto a ajustes e modificações nos termos de suas obrigações, quanto à execução do objeto, aprovando ou rejeitando o que estiver no limite de suas competências", Item 23 - "Analisar e emitir pareceres sobre propostas de legislação e normas que digam respeito à legislação e controle dos serviços de saneamento" Art. 11 - "Os atos da Agência deverão ser sempre acompanhados da exposição formal dos motivos que os justifiquem".
	Audiências/consultas públicas (realização);	Lei nº 4.797/1999, Art. 37 - A participação dos usuários dos serviços de saneamento se fará através: I. de audiências públicas;...REVOGADA: Lei nº 4.798, Art. 7º, Item 34 - "Realizar a cada semestre audiências públicas demonstrando a performance da concessionária, destacando o cumprimento ou não dos marcos regulatórios e indicadores estabelecidos" e Art. 13, parágrafo único - "Em casos a serem normatizados, as minutas dos atos normativos serão submetidas a consulta pública, formalizada por publicação em jornal de grande circulação, com antecedência mínima de 10 dias,
	Publicação de relatórios periódicos de atividades;	REVOGADA: Lei nº 4.798, Art. 7º, Item 39 - "Elaborar relatório anual de suas atividades, nele destacando o cumprimento da política do setor de saneamento, incluindo demonstrações quanto a eficácia e efetividade de suas ações, seus custos e produtividade, enviando-o à Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, ao Prefeito Municipal e, por intermédio deste, à Câmara Municipal" e Item 40 - "Publicar mensalmente, em jornal de grande circulação no município, o relatório da ação fiscal, demonstrando o cumprimento ou não dos marcos regulatórios e indicadores".

Fonte: Elaboração própria.

Da avaliação inicial das informações sobre transparência, reunidas no supracitado quadro, resta evidente o efeito negativo da revogação da Lei n. 4.798/1999, na medida em que, entre os comandos revogados, vários proporcionavam amparo legal a mecanismos e práticas orientados para a maior transparência na atuação regulatória da AGERSA. Deve ser ressaltado o fato de que a legislação posterior à Lei n. 4.798/1999 não repôs integralmente os comandos revogados.

Assim, a revogação da supracitada lei suprimiu a fundamentação/exigência legal dos seguintes instrumentos e práticas de governança referentes à



transparência: (i) publicidade dos atos e das decisões (e dos respectivos documentos) da agência reguladora; (ii) previsão de fundamentação técnica explícita, previamente a todas as decisões do regulador; e (iii) publicação de relatórios periódicos de atividades.

Em tal contexto, portanto, são apenas indiretas/implícitas as menções às práticas e aos instrumentos concernentes à publicidade dos atos e das decisões da entidade reguladora. Em nada ajuda a reverter tal quadro, o fato de que a AGERSA pouco explora diferentes instrumentos e canais alternativos de comunicação (tais como o sítio da Agência na *internet*, mídias sociais, aplicativos para telefonia móvel, entre outros).

No que se refere à realização de audiências/consultas públicas, a Lei nº 4.797/1999, em seu artigo 37, dispõe genericamente sobre a realização de audiências públicas, ao estabelecer que a participação dos usuários dos serviços de saneamento acompanhamento das atividades de regulação, fiscalização e controle desses serviços ocorrerá por meio de audiências públicas. Além desse comando legal, a Lei n. 6.537/2011 (com a redação dada pela Lei n. 7.355/2015) trata superficialmente de audiências públicas, ao distribuir a responsabilidade de sua realização e organização entre instâncias internas da AGERSA.

A fragilidade/inexistência de base normativa referente às práticas e aos instrumentos concernentes à transparência da atuação regulatória da AGERSA constitui, necessariamente, ponto passível de aperfeiçoamento no seu modelo de governança.

Em complemento às informações extraídas dos documentos legais, contratuais e normativos referentes à atuação da AGERSA, para a avaliação do grau de adequação do seu modelo de governança ao princípio de transparência, são consideradas as respostas dadas ao questionário proposto aos integrantes da



agência por ocasião da oficina de trabalho, realizada em 14 de setembro de 2016.

No que se refere à dimensão transparência, são as seguintes as assertivas submetidas à apreciação dos respondentes, em termos do grau discordância/concordância (expresso por uma escala quantitativa, variando de 1 a 5, respectivamente) com elas:

- Assertiva 5: Existem canais de comunicação com as partes interessadas sobre o papel, missão, objetivos e desempenho da Agência Reguladora;
- Assertiva 6: A Agência Reguladora emprega processos adequados para garantir que os canais de comunicação com as partes interessadas sejam efetivos;
- Assertiva 7: Há, por parte da direção superior da Agência Reguladora, compromisso público com a abertura e transparência em todas as atividades da entidade;
- Assertiva 8: É dada publicidade aos atos de nomeação de seu corpo diretivo da Agência Reguladora.

As respostas coletadas estão sumarizadas na **Tabela 5**.

Tabela 5 – Transparência: respostas questionário “Oficina/2016”.

Respondente	Transparência			
	Q5	Q6	Q7	Q8
Discordo Totalmente	11,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Discordo Parcialmente	22,2%	66,7%	33,3%	11,1%
Indiferente	22,2%	11,1%	22,2%	11,1%
Concordo Parcialmente	44,4%	22,2%	44,4%	33,3%
Concordo Totalmente	0,0%	0,0%	0,0%	44,4%
Média	3,0	2,6	3,1	4,3
Moda	4	2	4	4

Fonte: Elaboração própria.



As respostas (**Tabela 5**) evidenciam um conjunto de percepções mais fragmentadas acerca das práticas e instrumentos de governança voltados para a transparência da AGERSA.

Tal fragmentação fica notadamente evidente no que se refere à existência de canais de comunicação com os diversos “*stakeholders*” (assertiva 5). No entanto, a despeito dessa fragmentação, as respostas obtidas refletem, em diferentes graus, a percepção majoritária da falta de efetividade dos canais de comunicação com as partes interessadas sobre o papel, missão, objetivos e desempenho da AGERSA (assertiva 6), ainda que haja o reconhecimento, por parte dos respondentes, da sua existência (assertiva 5). Tais respostas sugerem, portanto, que os atuais canais de comunicação são insuficientes para o atendimento dos requisitos de transparência na atuação da Agência.

As percepções dos respondentes quanto a esses canais de comunicação encontram suporte, por exemplo, na reduzida participação nas audiências/consultas públicas pelas diversas partes interessadas, a qual pode ser atribuída à falta/deficiência de/nas informações necessárias para tal participação, resultante, em última análise, da inadequação/insuficiência dos canais de comunicação utilizados.

No que se refere à posição dos respondentes quanto ao comprometimento público da direção superior da Agência Reguladora com a abertura e transparência em todas as atividades da entidade (assertiva 7), os percentuais de respondentes que reconhecem a existência do referido comprometimento e que, ao contrário, não o veem são semelhantes (ainda que os primeiros sejam levemente superiores aos últimos). Essa situação torna recomendável um maior esforço da direção superior da AGERSA, no sentido de explicitar seu compromisso com a transparência regulatória dessa Agência.

Interessante observar que, apesar de ser a direção da AGERSA nomeada livre e diretamente pelo chefe do Poder Executivo municipal, sem nenhum controle social e/ou político prévio, a maioria dos respondentes informa haver publicidade nos atos de nomeação do corpo diretivo da Agência, percebendo, pois, transparência nesse processo.

Como mencionado anteriormente, por ocasião da capacitação realizada em Campo Grande – MS, entre os dias 14 a 16 de fevereiro de 2017, foi programado novo levantamento das percepções sobre instrumentos e práticas de governança regulatória, por meio da realização de exercício de avaliação das práticas e instrumentos do modelo geral de governança proposto para as agências reguladoras dos serviços de saneamento básico no Brasil (ver Quadro 6 – Modelo de Governança Regulatória para o saneamento básico: elementos propostos), complementado pela identificação dos obstáculos e as oportunidades para a adoção desse modelo na AGERSA.

A **Figura 14** apresenta as práticas e instrumentos orientados para a transparência, no âmbito do modelo geral de governança regulatória proposto, constantes do supracitado exercício.

Figura 14 – Modelo de Governança Regulatória: elementos de transparência.

Área Específica	Instrumentos/Práticas de GR levantados
Estruturas e Processos organizacionais	<ul style="list-style-type: none"> 13. Audiências/consultas públicas; 14. Desenvolvimento de canais efetivos (incluindo online) de acesso do público a AR; 15. Justificativa por escrito para cada voto e decisão dos dirigentes; 16. Publicidade de todos os atos e atas de decisão;

Fonte: Elaboração própria.

Como já explicado anteriormente, não houve a participação de representantes da AGERSA no referido evento, o que impediu a execução do levantamento supramencionado. Tal ausência, apesar de impossibilitar o acesso de informações adicionais àquelas já disponíveis, não compromete a significância



e validade dessas, nem impede a identificação de pontos de aperfeiçoamento no modelo de governança da referida agência.

Ante o exposto, é possível afirmar que as práticas e instrumentos de governança regulatória orientadas para a transparência da atuação da AGERSA carecem de institucionalização, sendo cabíveis as seguintes recomendações:

- Aperfeiçoamento dos canais de comunicação com a sociedade, especialmente, aqueles baseados em meios eletrônicos, com vistas à maior conscientização e envolvimento efetivo das diversas partes interessadas na regulação dos serviços públicos de saneamento básico;
- Obrigatoriedade da realização de audiências/consultas públicas previamente às decisões de natureza regulatória relevante;
- Publicidade obrigatória de todos os atos de decisão do ente regulador, bem como das correspondentes justificativas técnicas nos casos de decisões de natureza regulatória.

Independência Decisória na AGERSA

Os instrumentos e práticas de governança associados à independência decisória da AGERSA são, como aqueles relacionados a *accountability* e transparência, avaliados inicialmente a partir do conjunto de instrumentos legais, contratuais e normativos subjacente à criação e atuação dessa agência reguladora.

De acordo com o disposto nos documentos legais, contratuais e normativos acima referidos, são identificadas as práticas e mecanismos de governança, que contribuem favoravelmente para a transparência da atuação regulatória da AGERSA, e apresentadas no **Quadro 15**.

Quadro 15 – AGERSA: instrumentos e práticas orientadas para independência decisória.

Prática de Governança Regulatória		Dispositivo Normativo/Regulamentar Aplicável - AGERSA
Independência Decisória	Estrutura de direção das agências (direção colegiada);	Não atende. Lei nº 6.537/2011, Artigo 9º - "Considera-se Diretor Presidente da AGERSA a unidade organizacional estruturada para atender e executar em âmbito municipal as políticas de regulação dos serviços públicos concedidos, permitidos e delegados, objetivando o cumprimento das responsabilidades da administração pública municipal".
	Procedimentos de seleção/nomeação dos dirigentes (aprovação por instância legislativa/social; Pré-requisitos quanto à qualificação dos dirigentes);	Lei nº 6.537/2011, (REQUISITOS) Art. 11 – "O Diretor Presidente, devesse apresentar notório conhecimento nas áreas de atuação da agência, constitui, em caráter individual, a autoridade pública revestida dos poderes legais para exercer a regulação, o controle e a fiscalização da prestação dos serviços delegados, autorizados e cessionários de competência do Município, dirigindo para esse fim, a estrutura executiva da AGERSA", Art. 14. "O Diretor Presidente deverá satisfazer simultaneamente as seguintes condições...(CONTROLE LEGISLATIVO) Art. 12 – "O Diretor Presidente da AGERSA depois de nomeado será sabatinado pela Câmara Municipal, a fim de demonstrar conhecimento na área de regulação". Obs.: <i>Não atende, pois a nomeação não é condicionada à aprovação de nenhuma instância de controle político e/ou social.</i>
	Estabilidade/mandatos (fixos; não coincidentes) dos dirigentes;	Não atende. Lei nº 6.537/2011, Art. 10. – "A Presidência é dirigida por agente político (grifo nosso) nomeado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, para exercer o cargo de Diretor Presidente da AGERSA, com status e prerrogativas de Secretário Municipal, com mandato na mesma Legislatura do Chefe do Poder Executivo Municipal, com as responsabilidades institucionais, estratégicas, organizacionais e gerenciais relativas ao cumprimento das políticas inerentes ao seu âmbito de atuação".
	Quarentena dos quadros diretivos;	Lei nº 6.537/2011, Art. 15. – "É vedado ao Diretor Presidente da AGERSA exercer direta ou indiretamente, qualquer cargo ou função, ainda que como consultores, em empresas reguladas pela Agência...II. O disposto no caput se aplica pelo prazo de 04 (quatro) meses, contados da data da exoneração do Diretor, sendo que durante este período estará de quarentena, tendo garantida a sua remuneração normal", Art. 16 – "Uma vez exonerado do cargo, ainda que a pedido do mesmo, o Ex-Diretor da AGERSA ficará impedido por um período de 04 (quatro) meses, contado a partir da data de sua exoneração ou término do mandato, de prestar, direta ou indiretamente, qualquer tipo de serviço a empresas concessionárias, permissionárias ou autorizadas da prestação de serviços regulados ou fiscalizados pela Agência".
	Delegação normativa (poder de emitir portarias);	Lei nº 4.798, Art. 7º, Item 4 - "Fixar normas e instruções para a melhoria da prestação dos serviços, redução dos custos, segurança das instalações, promoção da eficiência e atendimento aos usuários, observados os limites estabelecidos na legislação", Item 5 - "Estabelecer e fazer cumprir as normas e padrões de qualidade dos serviços de saneamento", Art. 13 – "As minutas dos atos normativos serão submetidas ao Conselho Municipal de Saneamento".
	Última instância de recurso no âmbito administrativo;	Lei nº 4.797/1999, Art. 110 - Integram o Sistema Municipal de Saneamento: I. Conselho Municipal de Saneamento, COMUSA, órgão colegiado autônomo de caráter consultivo, deliberativo e normativo da Política Municipal de Saneamento;...III. Órgão de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento;...Lei nº 4.798/1999, Art. 7º- À Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento da prestação de serviço de saneamento atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade, publicidade, cabendo-lhe especialmente: ...Item 30. Decidir em último grau sobre as matérias de sua alçada, sempre admitido recurso ao Conselho Municipal de Saneamento;..." Obs.: <i>Esse dispositivo estabelece que, cabe a AGERSA cidir em último grau sobre as matérias de sua alçada, sempre admitido recurso ao Conselho Municipal de Saneamento.</i>

Fonte: Elaboração própria.

Da avaliação inicial das informações sobre independência decisória, reunidas no **Quadro 15**, evidencia-se que, de modo geral, o modelo de governança regulatória da AGERSA carece de mecanismos e práticas adequados ao atendimento dos requisitos dessa dimensão da governança regulatória.

Atualmente, segundo as informações levantadas, somente a imposição de quarentena aos quadros diretivos da Agência é prática de governança regulatória efetivamente adotada pela AGERSA (Lei n. 6.537/2011, artigo 15).



No que se refere à estrutura da direção dessa Agência, há de ser ressaltado que, nos termos estabelecidos na Lei n. 6.537/2011 (artigo 9º), a direção da Agência é realizada monocraticamente pelo seu Diretor Presidente, ao qual compete “atender e executar em âmbito municipal as políticas de regulação dos serviços públicos concedidos, permitidos e delegados”. Tal situação vai contra, portanto, a ideia de direção colegiada, vista como mais adequada para preservar a independência decisória do ente regulador.

O Diretor Presidente da AGERSA é “agente político nomeado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal”, cabendo ao Poder Legislativo sabatiná-lo **após** (grifo nosso) sua nomeação (Lei n. 6.537/2011, artigos 10 e 12). Portanto, é possível afirmar a limitada efetividade dos mecanismos políticos (aprovação prévia pelo Legislativo, enquanto representante da sociedade) destinados a assegurar a nomeação de dirigentes isentos e independentes para a entidade reguladora.

A fim de reforçar a independência decisória das agências reguladoras, há um consenso em torno da proibição da nomeação de pessoas para cargos de direção nessas agências, em razão de funções/cargos exercidos anteriormente por elas e de determinados vínculos pessoais ou profissionais por elas mantidos, que eventualmente levassem à “captura” dos nomeados por determinados interesses. Nesse sentido, o já mencionado Projeto de Lei do Senado n. 52/2013 apresenta uma lista de situações que impossibilitam, aos que nelas se encontram, a nomeação para direção de agências reguladoras. É nesse contexto que se insere a vedação à escolha de políticos para a direção de uma agência reguladora.

No caso específico da AGERSA, como requisitos para o cargo de Diretor Presidente, a referida Lei n. 6.537/2011 menciona somente generalidades tais como “notório conhecimento nas áreas de atuação da agência” (Artigo 11) e “reputação ilibada” (Artigo 14, inciso II). Dada subjetividade inerente à



avaliação desses atributos exigidos do Diretor Presidente, combinada com o limitado conjunto de vedações para os candidatos ao cargo, fica clara a inadequação do atual modelo de governança regulatória da AGERSA quanto ao processo de seleção de seu(s) dirigente(s).

A ausência de estabilidade dos dirigentes da entidade reguladora é outro fator de fragilização de sua independência decisória. No caso concreto, o fato de ter o Diretor Presidente da AGERSA “status e prerrogativas de Secretário Municipal, com mandato na mesma Legislatura do Chefe do Poder Executivo Municipal” (Lei n. 6.537/2011, artigo 10) constitui inegável deficiência do modelo de governança dessa Agência, ao expor seu dirigente aos riscos de demissão *ad nutum*.

Ainda no que se refere à direção da Agência, não há vedação a recondução de seus membros, o que contraria as boas práticas de governança, na medida em que pode causar uma situação característica do chamado “Problema de Agência”. Tal problema ocorre, por exemplo, quando o interesse do dirigente em permanecer no cargo de direção entra em choque com os melhores interesses da organização por ele dirigida. Dessa forma, a ausência de proibição da recondução do seu diretor presidente constitui limitante adicional do atual modelo de governança regulatória da AGERSA.

A revogação da Lei n. 4.798/1999 implicou a supressão do dispositivo legal que atribuía a AGERSA a competência de “decidir em último grau sobre as matérias de sua alçada, sempre admitido recurso ao Conselho Municipal de Saneamento” (Artigo 7º, alínea 30). Apesar de tal comando legal remeter ao Conselho Municipal de Saneamento (outra entidade integrante do Sistema Municipal de Saneamento, nos termos da Lei n. 4.797/1999), a sua revogação permite questionamentos acerca dos fundamentos legais para a atuação da AGERSA como última instância de recurso no âmbito administrativo, o que, em última análise, fragiliza sua independência decisória.



A delegação normativa, isto é, o poder de publicar normas aplicáveis à prestação dos serviços de saneamento básico e sua regulação, tinha como amparo legal o disposto na Lei Municipal n. 4.798, segundo a qual compete a AGERSA “fixar normas e instruções para a melhoria da prestação dos serviços, redução dos custos, segurança das instalações, promoção da eficiência e atendimento aos usuários, observados os limites estabelecidos na legislação” (Artigo 7º, alínea 4). A revogação desse dispositivo, não repostado pela legislação posteriormente publicada, traduz-se na falta de amparo legal para a atuação normatizadora dessa Agência.

Complementando a análise da capacidade normatizadora de uma entidade reguladora, tal como a AGERSA, cumpre destacar a prática da revisão do estoque regulatório. Recomendada pela OCDE (2012) como boa prática regulatória, tal revisão corresponde à avaliação do conjunto de normas publicadas por uma agência reguladora, em relação a objetivos claramente definidos pela política regulatória seguida, incluindo considerações de custos e benefícios, de forma a assegurar que tais normas estejam atualizadas, com custos justificados, efetivos e consistentes, bem alinhadas com os objetivos estabelecidos para atuação de tal agência. No caso específico da AGERSA, não foi observada qualquer menção à adoção da prática de revisão do seu estoque regulatório.

A avaliação do modelo de governança regulatória atualmente em uso na AGERSA, no que se refere à sua adequação aos requisitos de independência decisória, é complementada pela análise das respostas dadas ao questionário proposto aos integrantes da agência por ocasião da oficina de trabalho, realizada em 14 de setembro de 2016.

No que se refere à dimensão independência decisória, são as seguintes as assertivas submetidas à apreciação dos respondentes, em termos do grau

discordância/concordância (expresso por uma escala quantitativa, variando de 1 a 5, respectivamente) com elas:

- Assertiva 9: Há mecanismos adequados para assegurar que os membros do corpo diretivo e demais servidores não sejam influenciados por preconceito, imparcialidade ou conflitos de interesses;
- Assertiva 10: A direção superior da Agência Reguladora compreende a natureza do trabalho do corpo técnico, respeitando os resultados e recomendações dos seus estudos e pareceres;
- Assertiva 11: O processo de tomada de decisões na Agência Reguladora é bem definido, orientado por estudos e discussões técnicas, realizadas com as melhores informações disponíveis;
- Assertiva 12: A Agência Reguladora antecipa (ou reage rapidamente) as (às) novas condições e demandas do ambiente regulado, publicando suas normas de forma tempestiva.

Os resultados obtidos da aplicação supramencionado questionário estão explicitados, de forma resumida, na **Tabela 6**.

Tabela 6 – Independência Decisória: respostas questionário “Oficina/2016”.

Respondente	Independência Decisão			
	Q9	Q10	Q11	Q12
Discordo Totalmente	0,0%	11,1%	11,1%	0,0%
Discordo Parcialmente	44,4%	22,2%	33,3%	44,4%
Indiferente	55,6%	11,1%	22,2%	55,6%
Concordo Parcialmente	0,0%	55,6%	33,3%	0,0%
Concordo Totalmente	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Média	2,6	3,1	2,8	2,6
Moda	3	4	2	3

Fonte: Elaboração própria.



As respostas dadas apontam para a percepção de um inadequado nível de independência decisória na AGERSA, na medida em que predomina a discordância dos respondentes em relação às assertivas propostas, com a exceção daquela referente à existência de compreensão, por parte da direção superior dessa Agência, da natureza do trabalho do corpo técnico, com a observância dos resultados e recomendações dos seus estudos e pareceres.

É preocupante constatar que a totalidade dos respondentes não percebe a existência de mecanismos que contribuam para a imparcialidade dos membros do corpo diretivo e demais servidores, de forma a evitar preconceitos e/ou conflitos de interesses nas ações e decisões de natureza regulatória (assertiva 9). Em última análise, tal percepção indica a reduzida confiança dos respondentes nas práticas e mecanismos do atual modelo de governança adotado na AGERSA, voltadas para a redução do risco de “captura” daqueles agentes por interesses específicos.

Em outro sinal de fragilidade do atual modelo de governança regulatória dessa Agência, apenas uma minoria dos respondentes vê o seu processo de tomada de decisões como bem definido, orientado por estudos e discussões técnicas, realizadas com as melhores informações disponíveis (assertiva 11). Tal visão está alinhada com a realidade observada na AGERSA, caracterizada pela combinação de limitada normatização do processo decisório com a ausência de mecanismos que proporcionem melhor qualidade nesse processo, tais como a realização de análises de impacto previamente à tomada de decisão.

Por fim, destaca-se a percepção dos respondentes quanto à postura dessa agência no que refere à antecipação (ou rapidez na reação) às novas condições e demandas do ambiente regulado, publicando suas normas de forma tempestiva (assertiva 12). Para eles, sua Agência não se antecipa às mudanças no ambiente regulado, por meio da publicação tempestiva de normativos ajustados às demandas da realidade de tal ambiente. A adoção de

uma “Agenda Regulatória”, como instrumento de planejamento que organiza e reúne os temas estratégicos que devem abordados pela agência reguladora no futuro, constitui uma alternativa para o aperfeiçoamento do modelo de governança regulatória nessa direção, na medida em que a construção dessa agenda é oportunidade para a discussão com a sociedade e *stakeholders* sobre os cenários futuros no setor regulado. Igualmente relevante para a tempestividade e atualidade da ação regulatória é a efetividade dos canais de comunicação com a sociedade, tal como comentado anteriormente.

Figura 15 – Modelo de Governança Regulatória: elementos de independência decisória.

Área Específica	Instrumentos/Práticas de GR levantados
Estruturas e Processos organizacionais	17. Estrutura de direção das agências (direção colegiada); 18. Estabilidade/mandatos (fixos; não coincidentes) dos dirigentes, com remoção apenas em casos de má conduta e respeitado o devido processo legal; 19. Processo de escolha/seleção dos dirigentes com envolvimento do legislativo; 20. Vedação à escolha de políticos para a direção da AR; 21. Última instância de recurso no âmbito administrativo; 22. Delegação normativa; 23. Revisão do estoque regulatório;
Padrões de Comportamento	24. Quarentena dos quadros diretivos; 25. Vedação à recondução dos dirigentes; 26. Regras para assegurar que os membros do órgão de administração e os funcionários das entidades do setor público não sejam influenciados por preconceitos, tendências ou conflitos de interesse;

Fonte: Elaboração própria.

A capacitação realizada em Campo Grande – MS, em fevereiro de 2017, possibilitaria a complementação da avaliação das práticas e instrumentos de governança regulatória em uso na AGERSA, por meio de exercício de avaliação dos elementos relacionados à promoção da independência decisória (**Figura 15**), constante do modelo geral de governança proposto para as agências reguladoras no setor de saneamento brasileiro. No entanto, como já explicado anteriormente, não houve a participação de representantes da AGERSA no referido evento, o que impediu a execução do levantamento supramencionado. Tal ausência, apesar de impossibilitar o acesso de informações adicionais àquelas já disponíveis, não compromete a significância



e validade dessas, nem impede a identificação de pontos de aperfeiçoamento no modelo de governança da referida agência.

Ante o exposto, é possível afirmar que as práticas e instrumentos de governança regulatória atualmente em uso pela AGERSA não são adequadas à sua independência decisória, sendo pertinentes as seguintes recomendações:

- Adoção de uma estrutura de direção colegiada;
- Fixação de mandatos fixos e não coincidentes para os dirigentes da Agência, com a vedação à recondução para os cargos de direção;
- Normatização dos procedimentos e requisitos aplicáveis à seleção/nomeação dos dirigentes da Agência, com envolvimento da sociedade (representada pelo Poder Legislativo) nesse processo;
- Delegação normativa a AGERSA por lei,
- Normatização de critérios e rotinas internas aplicáveis ao processamento de questões de natureza regulatória, que assegurem o total cumprimento de todos os estatutos e regulamentos pertinentes;
- Definição legal da AGERSA como última instância de recurso no âmbito administrativo;
- Revisão periódica do estoque regulatório;
- A adoção de “Agenda Regulatória”.

Autonomia na AGERSA

A avaliação inicial dos mecanismos e práticas governança orientadas para fortalecer a autonomia (financeira e administrativa) da decisória da AGERSA é



realizada a partir do levantamento da base de documentos legais, contratuais e normativos relativa à criação e atuação dessa agência reguladora.

Dessa forma, as práticas e mecanismos de governança, que contribuem favoravelmente para a autonomia da AGERSA na realização de sua missão, identificadas nos documentos legais, contratuais e normativos acima referidos, são identificadas **Quadro 16**.

Quadro 16 – AGERSA: instrumentos e práticas orientadas para autonomia.

Prática de Governança Regulatória		Dispositivo Normativo/Regulamentar Aplicável - AGERSA
Autonomia	Natureza institucional sem subordinação hierárquica;	Não atende. Lei nº 6.537/2011, Art. 1º, § 1º - "A AGERSA é órgão da administração indireta do Município de Cachoeiro de Itapemirim, constituído na forma de autarquia pela Lei 4.798 de 14 de julho de 1999, com a finalidade de promover a regulação, o controle e a fiscalização dos serviços públicos delegados, permitidos, concedidos, autorizados ou operados diretamente pelo poder público municipal".
	Orçamento próprio/Fontes próprias de recursos;	Lei nº 4.797/1999, Art. 31 - "As funções de regulação, fiscalização e controle dos serviços de saneamento do município de Cachoeiro de Itapemirim serão exercidas por entidade pública municipal dotada de autonomia administrativa e financeira".
	Quadro de pessoal próprio;	Lei nº 6.537/2011, Art. 31, Parágrafo Único - "O Corpo Técnico Operacional vinculado hierarquicamente as Gerências, dirigidas por titular de carreira, devidamente aprovado em concurso público, com as responsabilidades civil, penal e administrativa decorrentes das atividades indicadas no caput deste artigo e demais normas legais complementares, será composto das seguintes unidades organizacionais".
	Procedimentos de seleção/contratação pessoal	Lei nº 6.537/2011, Art. 31, Parágrafo Único - "O Corpo Técnico Operacional vinculado hierarquicamente as Gerências, dirigidas por titular de carreira, devidamente aprovado em <u>concurso público</u> , com as responsabilidades civil, penal e administrativa decorrentes das atividades indicadas no caput deste artigo e demais normas legais complementares, será composto das seguintes unidades organizacionais". Lei nº 4.798, Art. 7º, Item 37 - " Contratar pessoal, de acordo com a legislação aplicável!".

Fonte: Elaboração própria.

As informações sobre autonomia (financeira e administrativa) apresentadas no referido quadro mostram que o modelo de governança regulatória da AGERSA já contempla mecanismos e práticas que contribuem, de modo geral, favoravelmente para essa dimensão da governança regulatória.

No entanto, tal autonomia é comprometida pelo disposto no artigo 1º, § 1º, da Lei Municipal n. 6.537/1999, segundo o qual a AGERSA é "órgão da administração indireta do Município de Cachoeiro de Itapemirim", constituída na forma de autarquia. Essa lei revogou a Lei Municipal 4.798/1999, cujo artigo 3º definia a AGERSA como natureza de autarquia especial, caracterizada por independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica e autonomia financeira. Resta evidente, pois, que a revogação da referida Lei Municipal 4.798/1999, com a atual vigência da Lei Municipal n. 6.537/1999, a



qual não faz menção explícita a qualquer forma autonomia, implicou a alteração do *status* legal da AGERSA, na medida em que a suprimiu os fundamentos legais de sua autonomia. Ademais, o texto do supracitado artigo 1º, § 1º, da Lei Municipal n. 6.537/1999, sugere a existência de subordinação hierárquica institucional da agência, agora apontada como “órgão da administração indireta” do município.

A despeito da previsão legal de que as “funções de regulação, fiscalização e controle dos serviços de saneamento do município de Cachoeiro de Itapemirim serão exercidas por entidade pública municipal dotada de autonomia administrativa e financeira” (Lei Municipal n. 4.797/1999, artigo 31), não foi encontrada nenhuma definição explícita das fontes de receita própria da AGERSA nos demais instrumentos legais e normativos consultados, o que fragiliza sua autonomia financeiro-orçamentária.

Da análise documental realizada, restaram evidenciadas apenas a existência de quadro de pessoal próprio e de autonomia para seleção/contratação de pessoal, características da requerida autonomia administrativa da entidade reguladora.

A avaliação dos instrumentos e práticas de governança atualmente em uso na AGERSA, em termos de sua adequação aos requisitos de autonomia, é complementada pela análise das respostas dadas ao questionário proposto aos integrantes da agência por ocasião da oficina de trabalho, realizada em 14 de setembro de 2016.

Nesse sentido, as seguintes assertivas, referentes à dimensão autonomia, são submetidas à apreciação dos respondentes, a fim de que esses informem seu grau discordância/concordância (expresso por uma escala quantitativa, variando de 1 a 5, respectivamente) com elas:

- Assertiva 13: As fontes de recursos legalmente previstas são suficientes para o atendimento das necessidades do exercício de uma regulação com qualidade;
- Assertiva 14: Os quadros técnicos da Agência Reguladora são em número e qualificação adequada para o exercício de sua missão;
- Assertiva 15: São desenvolvidos, na Agência Reguladora, programas de treinamento para assegurar que os seus servidores sejam capacitados a realizar suas atribuições regulatórias;
- Assertiva 16: A Agência Reguladora é capaz de oferecer a seus quadros uma remuneração que contribui favoravelmente para a estabilidade de sua composição, reduzindo, assim, a rotatividade desses quadros (*turn over*).

Tabela 7 – Autonomia: respostas questionário “Oficina/2016”.

Respondente	Autonomia			
	Q13	Q14	Q15	Q16
Discordo Totalmente	12,5%	12,5%	0,0%	0,0%
Discordo Parcialmente	12,5%	62,5%	12,5%	12,5%
Indiferente	12,5%	12,5%	25,0%	12,5%
Concordo Parcialmente	12,5%	12,5%	50,0%	62,5%
Concordo Totalmente	50,0%	0,0%	12,5%	12,5%
Média	3,8	2,3	3,6	3,8
Moda	5	2	4	4

Fonte: Elaboração própria.

A partir das respostas obtidas, sintetizadas na **Tabela 7**, é constatado que predomina entre os respondentes a percepção (i) da adequação dos recursos financeiros disponíveis frente às necessidades do exercício de uma regulação com qualidade (assertiva 13); (ii) da existência, no âmbito da Agência Reguladora, de programas de treinamento necessários para capacitar seus quadros técnicos para a realização de suas atribuições regulatórias (assertiva



15); e (iii) da adequação da remuneração oferecida ao quadro técnico da Agência, contribuindo favoravelmente para a estabilidade de sua composição (assertiva 16).

Em relação à composição dos quadros técnicos da Agência e sua adequação para o cumprimento da missão que foi para ela proposta (assertiva 14), predomina, entre os respondentes, a percepção de que tais quadros são em número e qualificação insuficientes para o exercício da missão atribuída a AGERSA.

De modo geral, a situação descrita pelos respondentes, estabelecida pelo conjunto de suas respostas, não revela o comprometimento da autonomia desejada para a entidade reguladora. No entanto, fica evidente a falta de amparo dessa descrição nos instrumentos legais e normativos formalmente existentes, o que sugere uma autonomia circunstancial, fundada em mecanismos e práticas informais e, portanto, frágeis.

Mais uma vez, cabe destacar que a capacitação realizada em Campo Grande – MS, em fevereiro de 2017, possibilitaria a complementação da avaliação das práticas e instrumentos de governança regulatória em uso na AGERSA, por meio de exercício de avaliação dos elementos relacionados à promoção de sua autonomia (**Figura 16**), constante do modelo geral de governança proposto para as agências reguladoras no setor de saneamento brasileiro. Entretanto, como já explicado anteriormente, não foi possível a participação de representantes da AGERSA no referido evento, inviabilizando a execução do levantamento supramencionado. Tal fato, apesar de impossibilitar o acesso de informações adicionais àquelas já disponíveis, não compromete a significância e validade dessas, nem impede a identificação de pontos de aperfeiçoamento no modelo de governança da referida agência.



Figura 16 – Modelo de Governança Regulatória: elementos de autonomia.

Área Específica	Instrumentos/Práticas de GR levantados
Estruturas e Processos organizacionais	27. Autarquia especial sem subordinação hierárquica; 28. Orçamento próprio/Fontes próprias de recursos; 29. Quadro de pessoal próprio; 30. Autonomia para seleção/contratação pessoal.

Fonte: Elaboração própria.

Considerando os pontos aqui evidenciados, é possível apontar a existência de pontos a serem aperfeiçoados no modelo de governança regulatória da AGERSA, de forma reforçar a autonomia dessa Agência. Entre as recomendações de melhoria, cabe destacar:

- Definição legal da natureza autônoma, na forma de autarquia especial, sem subordinação hierárquica, da AGERSA;
- Identificação legal/normativa das fontes de receitas próprias da Agência.

Situação atual da Governança Regulatória na AGERSA – síntese

A elaboração de uma síntese descritiva do estágio atual do modelo de governança da AGERSA envolve tanto uma reflexão do consultor acerca dos possíveis pontos de aperfeiçoamento/complemento no conjunto de instrumentos e práticas de governança atualmente em uso em tal agência, quanto à manifestação de seus integrantes acerca de sua satisfação com o referido modelo e de sua efetividade.

Nesse sentido, no questionário aplicado aos integrantes da agência por ocasião da oficina de trabalho, realizada em 14 de setembro de 2016, foram propostas questões adicionais, por meio das quais os respondentes pudessem:

- Apontar o seu grau de satisfação com as práticas de governança regulatória adotadas na AGERSA;



- Apontar a dimensão da governança regulatória mais efetivamente atendida pelas práticas e mecanismos de governança regulatória adotadas na AGERSA;
- Apontar a dimensão da governança regulatória menos efetivamente atendida pelas práticas e mecanismos de governança regulatória adotadas na AGERSA;
- Identificar os maiores obstáculos para a melhoria das práticas de boa governança regulatória na AGERSA.

Os respondentes mostraram um moderado nível de insatisfação com as práticas de governança regulatória adotadas da AGERSA. Interessante observar que tal insatisfação é coerente com o sentido geral das respostas referentes às diferentes dimensões da governança regulatória aqui analisadas. Por outro lado, deve ser considerada de que tal insatisfação pode ser um fator de motivação para a introdução dos aperfeiçoamentos propostos, na medida em que apontam para uma mudança necessária.

Em relação à dimensão da governança regulatória mais efetivamente atendida pelos instrumentos e práticas atualmente em uso, a resposta predominante é “*accountability*”, o que contradiz frontalmente à avaliação feita pelos próprios respondentes acerca da adequação dos instrumentos e práticas voltados para tal dimensão.

Por sua vez, as dimensões “transparência” e “independência decisória” são aquelas menos favorecidas pelo modelo de governança atualmente em uso na AGERSA. As respostas dadas mostram-se aqui mais coerentes em relação às percepções anteriormente relatadas pelos respondentes, ainda que a falta de menção à dimensão “*accountability*” seja inesperada.

Por fim, as indicações dos maiores obstáculos para a melhoria das práticas de boa governança regulatória na AGERSA distribuem-se equitativamente entre:



(i) falta de compreensão/participação das partes interessadas na prestação dos serviços de saneamento básico e sua regulação; (ii) ao arcabouço legal da prestação dos serviços de saneamento básico e sua regulação (falta/inadequação); e (iii) aspectos relacionados à própria Agência Reguladora. Tais respostas são coerentes com o nível de insatisfação relatado pelos participantes da pesquisa, os quais apontaram problemas de diferentes natureza no âmbito do modelo de governança regulatória em uso na AGERSA.

Ante o exposto, é possível afirmar que as práticas e mecanismos de governança regulatória atualmente em uso na AGERSA são, em termos gerais, inadequados, ainda que tal inadequação manifeste-se diferentemente de acordo com a dimensão de governança considerada, sendo especialmente mais acentuada no que se refere a *accountability* e independência decisória.

Nesse contexto, torna-se necessária a introdução de novas práticas e mecanismos, bem como o aperfeiçoamento daquelas(es) já existentes, de forma a atender mais adequadamente os requisitos da boa governança regulatória nessa Agência.

Dessa forma, é aqui recomendada a adoção das seguintes práticas e mecanismos de governança, com o propósito de reforçar a responsabilização/prestação de contas (*accountability*), a transparência e a independência decisória no âmbito da atuação da referida entidade reguladora:

- I. Revisão da composição e das atribuições do Conselho Diretor Consultivo, inclusive, com a eliminação de sua subordinação ao Diretor Presidente da Agência;
Dimensão(ões) atendida(s): **Accountability**;
- II. Institucionalização normativa do processo decisório no âmbito da Agência, incorporando a obrigatoriedade de apresentação dos



- fundamentos da(s) decisão(ões) e da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR) previamente a essa(s);
Dimensão(ões) atendida(s): **Accountability**;
- III. Ouvidoria independente, caracterizada pelo cargo de ouvidor com mandato e sem subordinação hierárquica à direção superior, com foco ampliado para a atuação da agência reguladora e de seus integrantes;
Dimensão(ões) atendida(s): **Accountability**;
- IV. Adoção de medidas de desempenho da agência reguladora;
Dimensão(ões) atendida(s): **Accountability**;
- V. Normatização das audiências/consultas públicas, das revisões/reajustes de tarifas e dos procedimentos de apelação das decisões da agência reguladora, explicitando critérios, prazos e condições aplicáveis a tais eventos;
Dimensão(ões) atendida(s): **Accountability; Transparência**;
- VI. Publicidade obrigatória de todos os atos de decisão do ente regulador, bem como das correspondentes justificativas técnicas nos casos de decisões de natureza regulatória;
Dimensão(ões) atendida(s): **Accountability; Transparência**;
- VII. Fixação de condições para a remoção dos integrantes da direção da Agência em razão de má conduta/desempenho no exercício de suas atribuições;
Dimensão(ões) atendida(s): **Accountability; Independência Decisória**;
- VIII. Adoção de Agenda Regulatória;
Dimensão(ões) atendida(s): **Accountability; Independência Decisória**;



- IX. Aperfeiçoamento dos canais de comunicação com a sociedade, especialmente, aqueles baseados em meios eletrônicos;
Dimensão(ões) atendida(s): **Transparência;**
- X. Obrigatoriedade da realização de audiências/consultas públicas previamente às decisões de natureza regulatória relevante;
Dimensão(ões) atendida(s): **Transparência;**
- XI. Adoção de uma estrutura de direção colegiada;
Dimensão(ões) atendida(s): **Independência Decisória;**
- XII. Fixação de mandatos fixos e não coincidentes para os dirigentes da Agência, com a vedação à recondução para os cargos de direção;
Dimensão(ões) atendida(s): **Independência Decisória;**
- XIII. Normatização dos procedimentos e requisitos aplicáveis à seleção/nomeação dos dirigentes da Agência, com envolvimento da sociedade (representada pelo Poder Legislativo) nesse processo;
Dimensão(ões) atendida(s): **Independência Decisória;**
- XIV. Delegação normativa a AGERSA por lei;
Dimensão(ões) atendida(s): **Independência Decisória;**
- XV. Definição legal da AGERSA como última instância de recurso no âmbito administrativo;
Dimensão(ões) atendida(s): **Independência Decisória;**
- XVI. Normatização de critérios e rotinas internas aplicáveis ao processamento de questões de natureza regulatória, que assegurem o total cumprimento de todos os estatutos e regulamentos pertinentes;
Dimensão(ões) atendida(s): **Independência Decisória;**



- XVII. Revisão periódica do estoque regulatório;
Dimensão(ões) atendida(s): **Independência Decisória**;
- XVIII. Definição legal da natureza autônoma, na forma de autarquia especial, sem subordinação hierárquica, da AGERSA;
Dimensão(ões) atendida(s): **Autonomia**;
- XIX. Identificação legal/normativa das fontes de receitas próprias da Agência;
Dimensão(ões) atendida(s): **Autonomia**.



6. PROPOSTAS DE MODELOS E INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA REGULATÓRIA E TRANSPARÊNCIA PARA AGERSA

Neste capítulo são apresentadas as propostas para melhoria, ampliação e transparência dos instrumentos e práticas de governança regulatória e transparência, comuns para as agências beneficiadas e específicas para AGERSA. As propostas se baseiam nos resultados do diagnóstico da situação, nas discussões e nos questionários aplicados aos próprios técnicos da agência durante a oficina realizada em 14 de setembro de 2016, bem como nos normativos, estudos acadêmicos e nas boas práticas do setor no que se refere aos mecanismos de governança regulatória e transparência na regulação dos serviços de saneamento básico. As propostas são orientadas para o aperfeiçoamento das quatro dimensões da governança regulatória anteriormente identificadas, a saber:

- Propostas para aperfeiçoamento das práticas e mecanismos de **Accountability (PAc)**;
- Propostas para aperfeiçoamento das práticas e mecanismos de **Transparência (PTr)**;
- Propostas para aperfeiçoamento das práticas e mecanismos de **Independência Decisória (PId)**; e
- Propostas para aperfeiçoamento das práticas e mecanismos de **Autonomia (PAt)**.



6.1. Práticas e instrumentos do Modelo de Governança Regulatória e Transparência

Nesta seção, são apresentadas as práticas e instrumentos gerais do modelo de governança regulatória e transparência proposto para as agências beneficiadas (AGEPAN, AGERSA, ARES/PCJ, AGERSA).

Como discutido anteriormente, a proposição de um modelo de governança regulatória deve ser orientada para o atendimento das condições necessárias para o adequado cumprimento da missão estabelecida para as agências reguladoras. Assim é no presente caso, no qual o modelo de governança para as agências reguladoras do setor de saneamento no Brasil, estruturado em torno das dimensões de governança já aqui referidas (a saber, *accountability*, transparência, independência decisória e autonomia), busca observar as seguintes diretrizes:

- Aumento da legitimidade e efetividade das instituições regulatórias;
- Reforço dos princípios do Governo Aberto, incluindo maior transparência e participação no processo regulatório, forma a dar à sociedade melhores instrumentos para que seus interesses sejam efetivamente atendidos;
- Clareza e acessibilidade das normas regulatórias;
- Revisões sistemáticas do estoque regulatório;
- Incorporação da ferramenta de Análise do Impacto Regulatório (AIR) no processo regulatório;
- Existência de mecanismos para supervisão dos procedimentos, objetivos e metas da política regulatória, assegurar sua implementação e incentivar a qualidade da regulação;



- Publicidade dos relatórios de desempenho da política regulatória;
- Promover coerência regulatória através de mecanismos de coordenação e de atualização/reforma dos instrumentos da atuação regulatória.

A partir dessas referências, são desenhados os instrumentos e práticas de governança regulatória integrantes do modelo ora proposto para as agências reguladoras do setor de saneamento no Brasil. Com base nas referências proporcionadas por esse modelo geral, é possível a análise da situação atual das diferentes agências reguladoras e de sua governança, com a identificação dos eventuais ajustes necessários em suas práticas e instrumentos.

Práticas e mecanismos de *Accountability* (PAc)

PAc1 – Conselho Consultivo;

Descrição das atividades:

- Definir a composição;
- Definir atribuições e responsabilidades;
- Definir regras de funcionamento;
- Editar norma criando o Conselho Consultivo;
- Instalar o Conselho Consultivo;
- Publicar e disponibilizar no *site* da agência a agenda dos conselhos, bem como o relatório anual das atividades dos conselhos;
- Compartilhar e disponibilizar documentos e demais informações necessárias para os conselheiros fundamentarem suas deliberações/decisões;
- Capacitar, por meio de corpo técnico da agência, os conselheiros, em temas técnicos específicos e relevantes;



PAC2 – Ouvidoria Independente;

Descrição das atividades:

- Definir requisitos e demais características da função;
- Definir atribuições;
- Definir estrutura e regras de funcionamento;
- Editar norma criando a Ouvidoria Independente;
- Instalar a Ouvidoria Independente;
- Divulgar a existência/atuação da Ouvidoria, bem como seus relatórios periódicos;

PAC3 – Regras e rotinas internas para garantir o cumprimento de todos os estatutos e regulamentos aplicáveis e outras declarações relevantes de melhores práticas;

Descrição das atividades:

- Compilar e sistematizar os dispositivos legais e normativos pertinentes à atuação da entidade reguladora;
- Identificar os processos e rotinas organizacionais internas relacionados ao exercício das atribuições regulatórias, com a atribuição de responsabilidades entre as áreas/atores envolvidos;
- Normatizar os processos e rotinas organizacionais internas relacionados ao exercício das atribuições regulatórias;

PAC4 – Empregar guias (*guidelines*) para o processo decisório na AR;

Descrição das atividades:

- Identificar/selecionar os processos decisórios críticos para a política regulatória;
- Mapear as etapas dos processos decisórios selecionados;
- Identificar pontos de melhoria nas etapas dos processos decisórios selecionados;



- Uniformizar os critérios e procedimentos empregados nas etapas dos processos decisórios selecionados;

PAc5 – Análise de Impacto Regulatório;

Descrição das atividades:

- Alocar responsabilidades cuidadosamente para o cumprimento das etapas da AIR;
- Selecionar o método analítico a ser utilizado;
- Treinar o quadro técnico;
- Integrar a AIR com os processos de elaboração de políticas, dando início o mais cedo possível ao processo de tomada de decisão;

PAc6 – Regras de prazos para as decisões;

Descrição das atividades:

- Identificar/selecionar os processos decisórios críticos para a política regulatória;
- Mapear as etapas dos processos decisórios selecionados, identificando os requisitos de tempo correspondentes;
- Normatizar processos decisórios críticos para a política regulatória, estabelecendo prazos para a decisão da entidade reguladora;

PAc7 – Estabelecimento de medidas de desempenho da AR e publicação de seus resultados;

Descrição das atividades:

- Identificar/selecionar os objetivos para a política regulatória;
- Estabelecer as metas associadas aos objetivos propostos para a política regulatória;



- Desenvolver indicadores aplicáveis ao acompanhamento das metas estabelecidas;
- Normatizar os procedimentos de cálculo e divulgação dos indicadores associadas às metas estabelecidas;

PAc8 – Estabelecimento de Regras para permitir a remoção de dirigentes dos entes reguladores em casos de má conduta comprovada;

Descrição das atividades:

- Identificar as situações de desvio de conduta dos dirigentes da agência reguladora;
- Estabelecer procedimentos aplicáveis à análise de condutas, salvaguardando o amplo direito de defesa dos envolvidos;
- Normatizar os procedimentos aplicáveis à análise de condutas, salvaguardando o amplo direito de defesa dos envolvidos;

PAc9 – Estabelecimento de procedimentos que garantam a todas as partes interessadas a oportunidade de expressar as suas opiniões em audiências públicas e de recurso das decisões;

Descrição das atividades:

- Estruturar os canais de divulgação das informações e documentos relacionados aos atos ou decisões da agência reguladora, submetidos a procedimento de audiência/consulta pública;
- Identificar os procedimentos e instrumentos de participação social ao longo dos diferentes momentos dos procedimentos de audiência/consulta pública;
- Promover campanhas educativas e, especificamente, cursos sobre do saneamento básico, regulação e fiscalização dos serviços, cidadania e formas de participação, de forma a



aumentar a consciência (*awareness*) da sociedade e *stakeholders*;

- Normatizar o emprego dos procedimentos e instrumentos de participação social ao longo dos diferentes momentos dos procedimentos de audiência/consulta pública;
- Normatizar os prazos e meios aplicáveis à apresentação de recursos contra as decisões da agência reguladora.

PAc10 – Procedimentos de apelação das decisões da agência;

Descrição das atividades:

- Normatizar os prazos e meios aplicáveis à apresentação de recursos contra as decisões da agência reguladora;
- Normatizar os procedimentos de análise e julgamento dos recursos apresentados contra as decisões da agência reguladora;

PAc11 – Estabelecimento de obrigatoriedade da publicação de relatórios periódicos sobre a atuação da agência reguladora;

Descrição das atividades:

- Estruturar os relatórios e outros documentos de divulgação da atuação da agência reguladora;
- Estabelecer rotinas e prazos aplicáveis à elaboração dos relatórios e outros documentos de divulgação da atuação da agência reguladora;
- Estruturar os canais, inclusive aqueles em meio eletrônico, de divulgação dos relatórios e outros documentos de divulgação da atuação da agência reguladora;
- Normatizar o processo interno de elaboração dos relatórios e dos outros documentos de divulgação da atuação da agência reguladora, estabelecendo responsabilidades e prazos;



Práticas e mecanismos de Transparência (PTr)

PTr1 – Audiências/consultas públicas;

Descrição das atividades:

- Estruturar os procedimentos aplicáveis à realização de Audiências/Consultas Públicas;
- Estruturar os canais de divulgação da realização das Audiências/Consultas públicas, bem como das informações e documentos relacionados aos atos ou decisões da agência reguladora, submetidos a procedimento de audiência/consulta pública;
- Normatizar a realização de Audiências/Consultas Públicas;

PTr2 – Desenvolvimento de canais efetivos (incluindo *online*) de acesso do público a agência reguladora;

Descrição das atividades:

- Avaliar as condições de acesso, físico e/ou eletrônico (atendimento local, 0800, aplicativo para celular que permita a abertura de solicitações de ouvidoria, o acompanhamento das manifestações abertas e notificação de atividades da agência, como fóruns, palestras e outros eventos), pelo público aos serviços da agência reguladora;
- Instrumentalizar o sítio da agência reguladora na rede mundial de computadores para propiciar acesso mais aos serviços da agência reguladora;
- Incorporar canais de comunicação associados às redes sociais, como facilitador do acesso pelo público aos serviços da agência reguladora;
- Descentralizar os postos de atendimento presencial da agência reguladora, por meio da realização de convênios e parcerias;



- Desenvolver e disponibilizar cartilhas e demais publicações associadas aos serviços de saneamento e sua regulação (em linguagem acessível ao público alvo);
- Desenvolver estratégias alternativas e inovadoras de comunicação, visando ampliar o acesso da população à agência reguladora;

PTTr3 – Obrigatoriedade de justificativa por escrito para cada voto e decisão dos dirigentes;

Descrição das atividades:

- Reforçar a capacitação dos quadros técnicos nos temas da regulação;
- Uniformizar/simplificar a linguagem empregada na elaboração de documentos técnicos da agência;
- Normatizar a comunicação das decisões da agência, estabelecendo prazos, formas e canais para tal comunicação;

PTTr4 – Publicidade obrigatória de todos os atos e atas de decisão;

Descrição das atividades:

- Estruturar a área de comunicação social da agência, integrando-a com as áreas finalísticas e com a direção superior da agência;
- Uniformizar/simplificar a comunicação das decisões da agência;
- Normatizar a comunicação das decisões da agência, estabelecendo prazos, formas e canais para tal comunicação;

Práticas e mecanismos de Independência Decisória (PId)

PId1 – Estrutura de direção das agências (direção colegiada);

Descrição das atividades:



- Estabelecer a composição da estrutura colegiada de direção, bem como as atribuições de seus componentes;
- Normatizar a composição e as atribuições da estrutura colegiada de direção da agência reguladora;
- Normatizar os procedimentos aplicáveis ao funcionamento da direção colegiada, especialmente no que se refere ao seu processo decisório;

Pld2 – Estabilidade/mandatos (fixos; não coincidentes) e quarentena dos dirigentes;

Descrição das atividades:

- Definir a extensão dos mandatos dos dirigentes;
- Definir critérios/regras para não coincidência de mandatos, bem como regras aplicáveis para substituição de dirigentes antes do fim do respectivo mandato;
- Definir período de quarentena de ex-dirigentes;
- Normatizar o exercício dos mandatos dos dirigentes, abrangendo duração, procedimentos de substituição e período de quarentena;

Pld3 – Processo de escolha/seleção dos dirigentes com envolvimento do legislativo;

Descrição das atividades:

- Definir requisitos para a seleção dos dirigentes da agência reguladora;
- Definir situações/condições impeditivas (vedações) para a seleção/nomeação para a direção da agência reguladora;
- Definir as etapas e procedimentos do processo de indicação/escolha dos dirigentes da agência reguladora;



- Definir a forma de participação do Poder Legislativo (controle político) no processo de seleção/nomeação dos dirigentes da agência reguladora;
- Normatizar o processo de seleção/nomeação dos dirigentes da agência reguladora, estabelecendo condições, procedimentos, prazos aplicáveis;

PId4 – Agenda Regulatória;

Descrição das atividades:

- Elaborar plano estratégico para a atuação regulatória, com metas, objetivos e resultados esperados da atividade da agência reguladora;
- Identificar, de acordo com o plano estratégico, os temas prioritários a serem abordados pela regulação;
- Sistematizar as ações pretendidas da agência regulatória em relação aos temas identificados como prioritários, publicando a resultante Agenda Regulatória;
- Implementar a Agenda Regulatória;
- Realizar o acompanhamento periódico do plano estratégico para a atuação regulatória e da Agenda Regulatória;

PId5 – Última instância de recurso no âmbito administrativo;

Descrição das atividades:

- Estabelecer os critérios, procedimentos e prazos para apresentação de recurso administrativo contra as decisões da agência;
- Estabelecer prazos e procedimentos internos para análise/decisão de/sobre recurso administrativo contra as decisões da agência;



- Normatizar os processos de apresentação/análise de recurso administrativo contra as decisões da agência;

PId6 – Delegação normativa;

Descrição das atividades:

- Identificar as etapas do processo de normatização;
- Estruturar os procedimentos internos à agência reguladora, associados às diferentes etapas do processo de normatização;
- Apresentar, para apreciação dos *stakeholders*, o plano estratégico de regulação e a agenda regulatória;
- Implementar a agenda regulatória;

PId7 – Revisão do estoque regulatório;

Descrição das atividades:

- Sistematizar o conjunto de temas de atuação e atos normativos (normas) do estoque regulatório;
- Avaliar, inclusive com abertura para a participação social, o conjunto de normativos existentes frente aos de temas de atuação identificados;
- Normatizar o processo de revisão do estoque regulatório;

Práticas e mecanismos de Autonomia (PAAt)

PAAt1 – Autarquia especial sem subordinação hierárquica;

Descrição das atividades:

- Sensibilizar os diversos atores sociais e *stakeholders* sobre a importância da autonomia (financeira e administrativa) da agência reguladora;
- Articular esforços no campo político para a autonomia da agência reguladora;



- Propor/negociar alterações legais, eventualmente necessárias, para institucionalizar a autonomia.

PA_t2 – Orçamento próprio/Fontes próprias de recursos;

Descrição das atividades:

- Sensibilizar os diversos atores sociais e *stakeholders* sobre a importância da autonomia (financeira) da agência reguladora;
- Articular esforços no campo político para a autonomia da agência reguladora;
- Quantificar as necessidades financeiras da agência reguladora;
- Identificar possíveis fontes de recursos compatíveis com as necessidades de financiamento da atividade regulatória;
- Propor/negociar alterações orçamentárias, eventualmente necessárias, para institucionalizar a autonomia;

PA_t3 – Quadro de pessoal próprio/ Autonomia para seleção e/ou contratação pessoal;

Descrição das atividades:

- Sensibilizar os diversos atores sociais e *stakeholders* sobre a importância da autonomia (administrativa) da agência reguladora;
- Articular esforços no campo político para a autonomia da agência reguladora;
- Quantificar as necessidades de recursos humanos da agência reguladora;
- Estruturar carreira específica para o exercício da regulação;
- Realizar processo público de contratação de pessoal para a agência reguladora



No total, o modelo de governança regulatória proposto contempla 25 práticas e mecanismos, sendo 11 orientados para *Accountability*, 4 destinadas à melhoria da Transparência, 7 associadas à Independência Decisória e, finalmente, 3 voltadas para a autonomia das agências reguladoras (**Quadro 17**).

Quadro 17 – Modelo de Governança Regulatória Proposto: elementos gerais.

Dimensão	Área Específica	Práticas de Governança Regulatória (GR)
Accountability	Controle;	PAc1 – Conselho Consultivo; PAc2 – Ouvidoria Independente; PAc3 – Regras e rotinas internas para garantir o cumprimento de todos os estatutos e regulamentos aplicáveis e outras declarações relevantes de melhores práticas; PAc4 – Empregar guias (guidelines) para o processo decisório na AR; PAc5 – Análise de Impacto Regulatório; PAc6 – Regras de prazos para as decisões; PAc7 – Estabelecimento de medidas de desempenho da AR e publicação de seus resultados;
	Estruturas e Processos organizacionais	PAc8 – Estabelecimento de Regras para permitir a remoção de dirigentes dos entes reguladores em casos de má conduta comprovada; PAc9 – Estabelecimento de procedimentos que garantam a todas as partes interessadas a oportunidade de expressar as suas opiniões em audiências públicas e de recurso das decisões; PAc10 – Procedimentos de apelação das decisões da agência;
	Relatórios Externos	PAc11 – Estabelecimento de obrigatoriedade da publicação de relatórios periódicos sobre a atuação da agência reguladora;
Transparência	Estruturas e Processos organizacionais	PTr1 – Audiências/consultas públicas; PTr2 – Desenvolvimento de canais efetivos (incluindo online) de acesso do público a agência reguladora; PTr3 – Obrigatoriedade de justificativa por escrito para cada voto e decisão dos dirigentes; PTr4 – Publicidade obrigatória de todos os atos e atas de decisão;
Independência Decisória	Padrões de Comportamento	PId1 – Estrutura de direção das agências (direção colegiada); PId2 – Estabilidade/mandatos (fixos; não coincidentes) e quarentena dos dirigentes; PId3 – Processo de escolha/seleção dos dirigentes com envolvimento do legislativo;
	Estruturas e Processos organizacionais	PId4 – Agenda Regulatória; PId5 – Última instância de recurso no âmbito administrativo; PId6 – Delegação normativa; PId7 – Revisão do estoque regulatório;
Autonomia	Estruturas e Processos organizacionais	PAI1 – Autarquia especial sem subordinação hierárquica; PAI2 – Orçamento próprio/Fontes próprias de recursos; PAI3 – Quadro de pessoal próprio/ Autonomia para seleção e/ou contratação pessoal;

Fonte: Elaboração própria.

6.2. Propostas específicas para AGERSA

Neste item, são apresentadas as recomendações no sentido da adoção de um conjunto de práticas e instrumentos de gestão, que contribuirão para a melhoria da governança regulatória e transparência no âmbito da AGERSA. As recomendações aqui apresentadas resultam do diagnóstico realizado sobre o modelo de governança atualmente em uso nessa agência, cujo resumo é apresentado no **Quadro 18**.

Quadro 18 – Modelo de Governança Regulatória da AGERSA: situação atual.

Práticas/Mecanismos de Governança		EM USO	PROPOSTA
<i>Accountability</i>	PAC1 – Conselho Consultivo		
	PAC2 – Ouvidoria Independente		
	PAC3 – Regras e rotinas internas para garantir o cumprimento de todos os estatutos e regulamentos aplicáveis e outras declarações relevantes de melhores práticas		
	PAC4 – Guias (guidelines) para o processo decisório na Agência Reguladora		
	PAC5 – Análise de Impacto Regulatório		
	PAC6 – Regras de prazos para as decisões		
	PAC7 – Estabelecimento de medidas de desempenho da AR e publicação de seus resultados		
	PAC8 – Estabelecimento de Regras para permitir a remoção de dirigentes dos entes reguladores em casos de má conduta comprovada		
	PAC9 – Procedimentos que garantam a todas as partes interessadas a oportunidade de expressar as suas opiniões em audiências públicas e de recurso das decisões		
	PAC10 – Procedimentos de apelação das decisões da agência		
	PAC11 – Obrigatoriedade da publicação de relatórios periódicos sobre a atuação da agência reguladora		
<i>Transparência</i>	PTr1 – Audiências/consultas públicas		
	PTr2 – Desenvolvimento de canais efetivos (incluindo online) de acesso do público a agência reguladora		
	PTr3 – Obrigatoriedade de justificativa por escrito para cada voto e decisão dos dirigentes		
	PTr4 – Publicidade obrigatória de todos os atos e atas de decisão		
<i>Independência Decisória</i>	PI d1 – Estrutura de direção das agências (direção colegiada)		
	PI d2 – Estabilidade/mandatos (fixos; não coincidentes) e quarentena dos dirigentes		
	PI d3 – Processo de escolha/seleção dos dirigentes com envolvimento do legislativo		
	PI d4 – Agenda Regulatória		
	PI d5 – Última instância de recurso no âmbito administrativo		
	PI d6 – Delegação normativa		
	PI d7 – Revisão do estoque regulatório		
<i>Autonomia</i>	PA t1 – Autarquia especial sem subordinação hierárquica		
	PA t2 – Orçamento próprio/Fontes próprias de recursos		
	PA t3 – Quadro de pessoal próprio/ Autonomia para seleção e/ou contratação pessoal		

Fonte: Elaboração própria



Propostas para aperfeiçoamento das práticas e mecanismos de *Accountability* (Pac)

Os diversos dados utilizados evidenciam a existência de diversas lacunas/pontos de melhoria no modelo de governança regulatória da AGERSA, no que se refere ao *accountability* dessa Agência. Com o propósito de aperfeiçoar tal modelo, é recomendável a adoção das seguintes práticas e instrumentos de governança:

Proposta 1 – Revisão da composição e das atribuições do Conselho Diretor Consultivo, inclusive, com a eliminação de sua subordinação ao Diretor Presidente da Agência (**Pac1**).

Descrição das atividades:

- Definir a composição;
- Definir atribuições e responsabilidades;
- Definir regras de funcionamento;
- Editar norma criando o Conselho Consultivo;
- Instalar o Conselho Consultivo;
- Publicar e disponibilizar no *site* da agência a agenda dos conselhos, bem como o relatório anual das atividades dos conselhos;
- Compartilhar e disponibilizar documentos e demais informações necessárias para os conselheiros fundamentarem suas deliberações/decisões;
- Capacitar, por meio de corpo técnico da agência, os conselheiros, em temas técnicos específicos e relevantes.

Proposta 2 – Estabelecimento de Ouvidoria independente (**Pac2**)

Descrição das atividades:

- Definir requisitos e demais características da função;



- Definir atribuições;
- Definir estrutura e regras de funcionamento;
- Editar norma criando a Ouvidoria Independente;
- Instalar a Ouvidoria Independente;
- Divulgar a existência/atuação da Ouvidoria, bem como seus relatórios periódicos.

Proposta 3 – Normatização de regras e rotinas internas para garantir o cumprimento de todos os estatutos e regulamentos aplicáveis e outras declarações relevantes de melhores práticas de governança **(PAc3)**

Descrição das atividades:

- Compilar e sistematizar os dispositivos legais e normativos pertinentes à atuação da entidade reguladora;
- Identificar os processos e rotinas organizacionais internas relacionados ao exercício das atribuições regulatórias, com a atribuição de responsabilidades entre as áreas/atores envolvidos;
- Normatizar os processos e rotinas organizacionais internas relacionados ao exercício das atribuições regulatórias.

Proposta 4 – Estabelecimento de guias (guidelines) para o processo decisório na AGERSA **(PAc4)**

Descrição das atividades:

- Identificar/selecionar os processos decisórios críticos para a política regulatória;
- Mapear as etapas dos processos decisórios selecionados;
- Identificar pontos de melhoria nas etapas dos processos decisórios selecionados;



- Uniformizar os critérios e procedimentos empregados nas etapas dos processos decisórios selecionados.

Proposta 5 – Incorporação da Análise de Impacto Regulatório na atuação da regulação (PAc5)

Descrição das atividades:

- Alocar responsabilidades cuidadosamente para o cumprimento das etapas da AIR;
- Selecionar o método analítico a ser utilizado;
- Treinar o quadro técnico;
- Integrar a AIR com os processos de elaboração de políticas, dando início o mais cedo possível ao processo de tomada de decisão.

Proposta 6 – Estabelecimento de medidas de desempenho da AR e publicação de seus resultados (PAc7)

Descrição das atividades:

- Identificar/selecionar os objetivos para a política regulatória;
- Estabelecer as metas associadas aos objetivos propostos para a política regulatória;
- Desenvolver indicadores aplicáveis ao acompanhamento das metas estabelecidas;
- Normatizar os procedimentos de cálculo e divulgação dos indicadores associadas às metas estabelecidas.

Proposta 7 – Normatização dos critérios e procedimentos aplicáveis à remoção de dirigentes dos entes reguladores em casos de má conduta comprovada (PAc7)



Descrição das atividades:

- Identificar as situações de desvio de conduta dos dirigentes da agência reguladora;
- Estabelecer procedimentos aplicáveis à análise de condutas, salvaguardando o amplo direito de defesa dos envolvidos;
- Normatizar os procedimentos aplicáveis à análise de condutas, salvaguardando o amplo direito de defesa dos envolvidos.

Proposta 8 – Estabelecimento de procedimentos que garantam a todas as partes interessadas a oportunidade de expressar as suas opiniões em audiências públicas e de recurso das decisões **(PAc9)**

Descrição das atividades:

- Estruturar os canais de divulgação das informações e documentos relacionados aos atos ou decisões da agência reguladora, submetidos a procedimento de audiência/consulta pública;
- Identificar os procedimentos e instrumentos de participação social ao longo dos diferentes momentos dos procedimentos de audiência/consulta pública;
- Promover campanhas educativas e, especificamente, cursos sobre do saneamento básico, regulação e fiscalização dos serviços, cidadania e formas de participação, de forma a aumentar a consciência (*awareness*) da sociedade e *stakeholders*;
- Normatizar o emprego dos procedimentos e instrumentos de participação social ao longo dos diferentes momentos dos procedimentos de audiência/consulta pública;



- Normatizar os prazos e meios aplicáveis à apresentação de recursos contra as decisões da agência reguladora.

Proposta 9 – Procedimentos de apelação das decisões da agência (PAc10)

Descrição das atividades:

- Normatizar os prazos e meios aplicáveis à apresentação de recursos contra as decisões da agência reguladora;
- Normatizar os procedimentos de análise e julgamento dos recursos apresentados contra as decisões da agência reguladora.

Propostas para aperfeiçoamento das práticas e mecanismos de Transparência (PTr)

O diagnóstico realizado aponta a existência de limitações nas práticas e mecanismos de transparência em uso na AGERSA, tanto no que se refere à efetividade dos canais de acesso à entidade reguladora por parte dos *stakeholders* e público em geral, quanto à observância de apenas menções indiretas/implícitas à natureza dos atos e das decisões da entidade reguladora objeto de publicidade por essa Agência. Por consequência, é recomendada a introdução/revisão das seguintes práticas e instrumentos de governança regulatória, a fim de reforçar a transparência da atuação regulatória da AGERSA:

Proposta 10 – Realização de audiências/consultas públicas (PTr1)

Descrição das atividades:

- Estruturar os procedimentos aplicáveis à realização de Audiências/Consultas Públicas;
- Estruturar os canais de divulgação da realização das Audiências/Consultas públicas, bem como das



informações e documentos relacionados aos atos ou decisões da agência reguladora, submetidos a procedimento de audiência/consulta pública;

- Normatizar a realização de Audiências/Consultas Públicas.

Proposta 11 – Desenvolvimento de canais efetivos (incluindo *online*) de acesso do público a agência reguladora (PTr2)

Descrição das atividades:

- Avaliar as condições de acesso, físico e/ou eletrônico (atendimento local, 0800, aplicativo para celular que permita a abertura de solicitações de ouvidoria, o acompanhamento das manifestações abertas e notificação de atividades da agência, como fóruns, palestras e outros eventos), pelo público aos serviços da agência reguladora;
- Instrumentalizar o sítio da agência reguladora na rede mundial de computadores para propiciar acesso mais aos serviços da agência reguladora;
- Incorporar canais de comunicação associados às redes sociais, como facilitador do acesso pelo público aos serviços da agência reguladora;
- Descentralizar os postos de atendimento presencial da agência reguladora, por meio da realização de convênios e parcerias;
- Desenvolver e disponibilizar cartilhas e demais publicações associadas aos serviços de saneamento e sua regulação (em linguagem acessível ao público alvo);



- Desenvolver estratégias alternativas e inovadoras de comunicação, visando ampliar o acesso da população à agência reguladora.

Proposta 12 – Obrigatoriedade de justificativa por escrito para cada voto e decisão dos dirigentes **(PTTr3)**

Descrição das atividades:

- Reforçar a capacitação dos quadros técnicos nos temas da regulação;
- Uniformizar/simplificar a linguagem empregada na elaboração de documentos técnicos da agência;
- Normatizar a comunicação das decisões da agência, estabelecendo prazos, formas e canais para tal comunicação.

Proposta 13 – Obrigatoriedade da publicidade de todos os atos e atas de decisão **(PTTr4)**

Descrição das atividades:

- Reforçar a capacitação dos quadros técnicos nos temas da regulação;
- Uniformizar/simplificar a linguagem empregada na elaboração de documentos técnicos da agência;
- Normatizar a comunicação das decisões da agência, estabelecendo prazos, formas e canais para tal comunicação.



Propostas para aperfeiçoamento das práticas e mecanismos de Independência Decisória (PId)

A avaliação da situação do modelo de governança regulatória atualmente adotado pela AGERSA evidencia a necessidade de uma completa revisão das práticas e instrumentos requeridos para e efetiva independência decisória dessa Agência. Dessa forma, são apresentadas as seguintes propostas:

Proposta 14 – Adoção da direção colegiada (PId1)

Descrição das atividades:

- Estabelecer a composição da estrutura colegiada de direção, bem como as atribuições de seus componentes;
- Normatizar a composição e as atribuições da estrutura colegiada de direção da agência reguladora;
- Normatizar os procedimentos aplicáveis ao funcionamento da direção colegiada, especialmente no que se refere ao seu processo decisório.

Proposta 15 – Adoção de mandatos fixos e não coincidentes para os dirigentes da Agência (PId2)

Descrição das atividades:

- Definir a extensão dos mandatos dos dirigentes;
- Definir critérios/regras para não coincidência de mandatos, bem como regras aplicáveis para substituição de dirigentes antes do fim do respectivo mandato;
- Normatizar o exercício dos mandatos dos dirigentes, abrangendo duração e procedimentos de sua substituição.



Proposta 16 – Institucionalização dos procedimentos e requisitos aplicáveis à seleção/nomeação dos dirigentes da Agência, com envolvimento da sociedade (representada pelo Poder Legislativo) nesse processo **(Pld3)**.

Descrição das atividades:

- Definir requisitos para a seleção dos dirigentes da agência reguladora;
- Definir situações/condições impeditivas (vedações) para a seleção/nomeação para a direção da agência reguladora;
- Definir as etapas e procedimentos do processo de indicação/escolha dos dirigentes da agência reguladora;
- Definir a forma de participação do Poder Legislativo (controle político) no processo de seleção/nomeação dos dirigentes da agência reguladora;
- Normatizar o processo de seleção/nomeação dos dirigentes da agência reguladora, estabelecendo condições, procedimentos, prazos aplicáveis.

Proposta 17 – Adoção da Agenda Regulatória **(Pld4)**

Descrição das atividades:

- Elaborar plano estratégico para a atuação regulatória, com metas, objetivos e resultados esperados da atividade da agência reguladora;
- Identificar, de acordo com o plano estratégico, os temas prioritários a serem abordados pela regulação;
- Sistematizar as ações pretendidas da agência regulatória em relação aos temas identificados como prioritários, publicando a resultante Agenda Regulatória;
- Implementar a Agenda Regulatória;



- Realizar o acompanhamento periódico do plano estratégico para a atuação regulatória e da Agenda Regulatória.

Proposta 18 – Agência reguladora como última instância de recurso no âmbito administrativo **(PId5)**

Descrição das atividades:

- Estabelecer os critérios, procedimentos e prazos para apresentação de recurso administrativo contra as decisões da agência;
- Estabelecer prazos e procedimentos internos para análise/decisão de/sobre recurso administrativo contra as decisões da agência;
- Normatizar os processos de apresentação/análise de recurso administrativo contra as decisões da agência.

Proposta 19 – Delegação normativa a AGERSA por lei **(PId6)**

Descrição das atividades:

- Identificar as etapas do processo de normatização;
- Estruturar os procedimentos internos à agência reguladora, associados às diferentes etapas do processo de normatização;
- Apresentar, para apreciação dos *stakeholders*, o plano estratégico de regulação e a agenda regulatória;
- Implementar a agenda regulatória.



Proposta 20 – Revisão do estoque regulatório (PId7)

Descrição das atividades:

- Sistematizar o conjunto de temas de atuação e atos normativos (normas) do estoque regulatório;
- Avaliar, inclusive com abertura para a participação social, o conjunto de normativos existentes frente aos de temas de atuação identificados;
- Normatizar o processo de revisão do estoque regulatório.

Proposta 21 – Autarquia especial sem subordinação hierárquica (PA1)

Descrição das atividades:

- Sensibilizar os diversos atores sociais e *stakeholders* sobre a importância da autonomia (financeira e administrativa) da agência reguladora;
- Articular esforços no campo político para a autonomia da agência reguladora;
- Propor/negociar alterações legais, eventualmente necessárias, para institucionalizar a autonomia.

Proposta 22 – Orçamento próprio/Fontes próprias de recursos (PA2)

Descrição das atividades:

- Sensibilizar os diversos atores sociais e *stakeholders* sobre a importância da autonomia (financeira) da agência reguladora;
- Articular esforços no campo político para a autonomia da agência reguladora;
- Quantificar as necessidades financeiras da agência reguladora;



- Identificar possíveis fontes de recursos compatíveis com as necessidades de financiamento da atividade regulatória;
- Propor/negociar alterações orçamentárias, eventualmente necessárias, para institucionalizar a autonomia.



REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. Privatização, mudança estrutural e regulação. **Fórum Nacional O Day After da Privatização da Infra-Estrutura**, v. 11, 1999

ANVISA. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Boas práticas regulatórias: guia para o Programa de Melhoria do Processo de Regulamentação**. Brasília; 2008. Disponível em: <<http://www.anvisa.gov.br/institucional/anvisa/pmr/GuiaBPRreg.pdf>>. Acesso em 25 de abril de 2017

ARNAUD, A. J. Governança. In: ARNAUD, André Jean; JUNQUEIRA, Eliane Botelho. **Dicionário da globalização**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 233.

ABAR. Associação Brasileira das Agências de Regulação. **Saneamento Básico: Regulação 2015**. Brasília: Ellite Gráfica e Editora, 2015.

BARRETT, P. Better practice public sector governance. In: **Seminar presentation to National Institute for Governance**. Canberra. 2003.

BHATTA, Gr. Post-NPM Themes. In: **Public Sector Governance, Wellington: State Services Commission. Working Paper n. 17**. 2003.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E DA REFORMA DO ESTADO. Câmara de Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: Presidência da República; Câmara de Reforma do Estado, 1995

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL – SNSA. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2015**. Brasília: SNSA/MCIDADES, 2017

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a Cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1998.

_____. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Servidor Público**. Ano 52, n. 1, 01-03/2001.

_____. A construção política do Estado. **Lua Nova**, v. 81, 2010.



CADBURY COMMITTEE. **Report of the committee on the financial aspects of corporate governance.** London, 1992. Disponível em: <<http://www.ags.gov.au>>. Acesso em: 06 de março de 2017.

CANÊDO-PINHEIRO, M. Regulação e Governança Regulatória no Espírito Santo: Saneamento, Distribuição de Gás Canalizado e Transporte Urbano. **IJSN. Espírito Santo: Instituições, Desenvolvimento e Inclusão Social. Vitória (ES): IJSN, 2010.**

CONFORTO, G. A regulação e a titularidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil. **RAP**, Rio de Janeiro: FGV, v. 34, n. 5, set./out. 2000.

CORREA, P. et al. **Regulatory governance in infrastructure industries. Assessment and Measurement of Brazilian Regulators.** New York: The World Bank/PPIA, 2006.

CRUZ, V. Estado e regulação: fundamentos teóricos. In RAMALHO, P.I.S. **Regulação e agências reguladoras: governança e análise de impacto regulatório.** Brasília: Anvisa, 2009.

DE MATTOS, M. R. G. Agências Reguladoras e suas características. **Revista de direito administrativo**, v. 218, p. 71-91, 1999.

DORSET, Poole; BAKER, Davies. Webster's new universal dictionary. London: 1979. Disponível em: <<http://www.webster-online-dictionary.com>>. Acesso em: 07/04/2016.

EDWARDS, M. Public sector governance – future issues for Australia. **Australian Journal of Public Administration**, v. 61, n. 2, p. 51-61, 2002.

EISENHARDT, K. M. Agency theory: an assessment and review. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989.

FACHIN, Roberto C. Reforma do Estado e agências de regulação: o caso do Rio Grande do Sul. **Apresentado em Seminário Internacional sobre Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização.** São Paulo: FEA/FIA/USP, 1998.

GILARDI, F. Evaluating independent regulators. In: **Proceedings from the OECD expert meeting on regulatory performance: ex post evaluation of regulatory policies.** PAGERSA, Setembro, 2003



GOMES, M. B. Accountability e governança no Estado regulador brasileiro. In: PECL, A. (org). **Regulação no Brasil**. São Paulo: Atlas, p. 179-204, 2007.

GUTIÉRREZ, L. H. Regulatory governance in the Latin American telecommunications sector. **Utilities Policy**, v. 11, n. 4, p. 225-240, 2003.

HARRISON, J. Corporate governance in the NHS – an assessment of boardroom practice. **Corporate Governance**, v. 3, n. 3, 07/1998.

HODGER, R. et al.. Corporate governance in the public services: concepts and issues. **Public Money and Management**, v. 16, n. 2, p. 7-13, 1996.

IFAC. International Federation of Accountants. **Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective. Study 13**. 2001. Disponível em <<http://www.ifac.org>>. Acesso em: 27 de janeiro de 2017.

IFFERT, N. Governança corporativa: padrões internacionais e evidências empíricas no Brasil nos anos 90. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro, v.9, jun. 1998.

IUDÍCIBUS, S. et al.. **Dicionário de termos de contabilidade**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.ed. São Paulo, SP: IBGC, 2015.

JACOBZONE, S. et al.. Indicators of regulatory management systems. **OECD Working Papers on Public Governance, No. 4**. PAGERSA: OECD Publishing, 2007.

JORDANA, J.; LEVI-FAUR, D. (Ed.). **The politics of regulation: Institutions and regulatory reforms for the age of governance**. Edward Elgar Publishing, 2004.

MARQUES NETO, F.A.. Agências Reguladoras, Instrumentos de Fortalecimento do Estado. **Associação Brasileira de Agências de Regulação–ABAR, 2001**. Disponível em <www.abar.org.br>. Acesso em 25 de abril 2017.

MARQUES, M. C. C. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 2, p. 11-26, 2007.



MARTINS, H. Falcão. Reforma do Estado e coordenação governamental: as trajetórias das políticas de gestão pública na era FHC. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Orgs.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Brasília: MP/Seges, 2002.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.

MELLO, G. R.. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro**. 2006. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

MELO, M. A. A política da ação regulatória. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 46, p. 55-68, jun. 2001.

_____. As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança. In: ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. R. (Orgs.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Brasília: Seges-MP, 2002. p. 247-305.

MUELLER, B.; PEREIRA, C. Credibility and the design of regulatory agencies in Brazil. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 22, n. 3, p. 87, July/Sept. 2002.

OCDE. Recomendação do conselho sobre política regulatória e governança. Brasília, 2012. Disponível em <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf>>. Acesso, em 25 de abril 2017.

_____. **Relatório sobre a reforma regulatória. Brasil Fortalecendo a governança para o crescimento**. Brasília: Alia Opera, 2008.

OLIVEIRA, R.C.R. **Governança regulatória e o desenho institucional das agências reguladoras brasileiras**. Salvador, 2016. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/rafael-carvalho-rezende-oliveira/governanca-regulatoria-e-o-desenho-institucional-das-agencias-reguladoras-brasileiras->>>. Acesso em 12 de abril de 2017.

OLIVIERI, C.. Agências regulatórias e federalismo: a gestão descentralizada da regulação no setor de energia. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 4, p. 567-88, 2006.

PACHECO, R. S. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 4, p. 523-544, 2006



PECI, A.; CAVALCANTI, B. S. Reflexões sobre a autonomia do órgão regulador: análise das agências reguladoras estaduais. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 5, p. 99-118, 2000.

PECI, Alketa. Regulação no Brasil: desenho, governança, avaliação. Atlas, 2007.

PEREIRA, J. M. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social – APGS**, Viçosa, v.2, n.1, pp. 109-134, jan./mar. 2010. Disponível em: http://www.trt7.jus.br/pe/files/noticias_publicacoes/arquivos/governanca_setor_publico.pdf

PETERS, B. G. O que é Governança?. **Revista do TCU**, n. 127, p. 28-33, 2013.

PIRES, J. C. L.; GOLDSTEIN, A. Agências reguladoras brasileiras: avaliação e desafios. **Revista do BNDDES**, v. 8, n. 16, p. 3-42, 2001.

PÓ, M. V.; ABRUCIO, F. L.. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 4, p. 679-698, 2006.

RAMALHO, P. I. S.. Regulação e agências reguladoras: reforma regulatória da década de 1990 e o desenho institucional das agências no Brasil. In RAMALHO, P.I.S. **Regulação e agências reguladoras: governança e análise de impacto regulatório**. Brasília: Anvisa, 2009.

SALGADO, L. H. **Agências reguladoras na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional**. Rio de Janeiro: Ipea, 2003.(Texto para discussão n. 241).

SAMPAIO, P. S. A independência real das agências reguladoras no Brasil. **Revista de Direito, Estado e Telecomunicações**, v. 5, n. 1, 2013.

SANTANA, A. A reforma do Estado no Brasil: estratégias e resultados. In: **VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, Portugal. 2002. p. 8-11.

SANTOS, L. A.. Desafios da governança regulatória no Brasil. In RAMALHO, P.I.S. **Regulação e agências reguladoras: governança e análise de impacto regulatório**. Brasília: ANVISA, 2009.



SLOMSKI, V.. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2005.

SILVEIRA, A. D. M. **Governança corporativa, desempenho e valor da empresa no Brasil**. 2002. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

TIMMERS, H. **Government Governance: corporate governance in the public sector, why and how?** The Netherlands Ministry of Finance. 9th Fee Public Sector Conference. 11/2000. Disponível em: < http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf >. Acesso em: 03 de maio de 2017.

WAHRLICH, B. Administrative reform in Brazil: past experience, current situation and prospects-a general appreciation. **Revista de Administração Pública**, v. 18, n. 1, p. 49, 1984.



ANEXO 1

Lista de presença da Oficina de Trabalho realizada em 14/09/2016



MINISTÉRIO DAS CIDADES
SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL

REUNIÃO TÉCNICA

PROJETO "ASSISTÊNCIA TÉCNICA, ELABORAÇÃO DE ESTUDOS E CAPACITAÇÃO TÉCNICA EM REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO

DATA: 14/09-2016 | HORÁRIO: 13:30 às 17h | LOCAL: AGERSA

NOME	INSTITUIÇÃO	CARGO	EMAIL	TELEFONE	ASSINATURA
Carla Inage Duarte	AGERSA	Téc. de Reg. Saneam.	carla-agusa@gmail.com	28 99916 3261	ef
Felipe P. Gonçalves	AGERSA	Analista Ambiental	felpe@agersa-es.gov.br	28 3511-7077	[Assinatura]
Luciele Natáscio Silva	CAGERSA	Sic. Reg. Espaço Público	luciele.natacio@gmail.com	(28) 99946-2998	[Assinatura]
Roberto Ribeiro do Carmo	AGERSA	Coord. Externo	rogeriodocarmo@gmail.com	(28) 99884 3033	[Assinatura]
Rafaela S. Moura	AGERSA	Auxiliar de Jurídica	rafaela@agersa-us.gov.br	(28) 3511-7077	Rafaela Suf
Daisy Medeiros Pereira	AGERSA	Contador	daisy@agersa-es.gov.br	28.99958.2775	[Assinatura]
Tatiana Pinovani	AGERSA	Dirutora Técnico	tatiana.agusa@gmail.com	28 99969-1808	[Assinatura]



MINISTÉRIO DAS CIDADES
SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL

NOME	INSTITUIÇÃO	CARGO	EMAIL	TELEFONE	ASSINATURA
Fernando S. Moura	AGERSA	Director Presidente	moura3004@gmail.com	(28) 3511-7077	
Yuri G. Sabino	AGERSA	Economista	yuri.agerse@gmail.com	(28) 3511-7077	
Aline Maria Baidetz (CUSTÓDIA)	REINFRA	ENQ. AMBIENTAL	aline.reinfra@gmail.com	(85) 988882975	