



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, 08 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 ARES-PCJ 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 ARES-PCJ 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 ARES-PCJ 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	26
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	83
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.....	98
5. DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ATUAL DO MODELO E DOS INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA REGULATÓRIA E TRANSPARÊNCIA NA ARES-PCJ	104
6. PROPOSTAS DE MODELOS E INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA REGULATÓRIA E TRANSPARÊNCIA PARA ARES-PCJ	134



6.1. Práticas e instrumentos do Modelo de Governança Regulatória e Transparência	135
6.2. Propostas específicas para ARES-PCJ	147
REFERÊNCIAS	155
ANEXO 1	161



LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Cronograma das oficinas de trabalho nas agências beneficiadas.....	14
Figura 2 – Oficina de trabalho – ARES-PCJ.....	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 12 – Modelo de Governança Regulatória: elementos de accountability.....	110
Figura 13 – Organograma da ARES-PCJ.....	112
Figura 14 – Modelo de Governança Regulatória: elementos de transparência.....	116
Figura 15 – Modelo de Governança Regulatória: elementos de independência decisória.....	122
Figura 16 – Modelo de Governança Regulatória: elementos de autonomia.....	128



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.....	85
Quadro 7 – Agências reguladoras brasileiras: elementos de Governança Regulatória analisados.....	86
Quadro 8 – Agências reguladoras brasileiras: amostra.....	87
Quadro 9 – ARs federais: instrumentos e práticas de Governança Regulatória.....	88
Quadro 10 – ARs estaduais: instrumentos e práticas de Governança Regulatória.....	92
Quadro 11 – ARs municipais: instrumentos e práticas de Governança Regulatória.....	95
Quadro 12 – ARES-PCJ: instrumentos e práticas orientadas para accountability.....	105
Quadro 13– Audiências e Consulta Públicas ARES-PCJ.....	108
Quadro 14 – ARES-PCJ: instrumentos e práticas orientadas para transparência.....	114
Quadro 15 – ARES-PCJ: instrumentos e práticas orientadas para independência decisória.....	118
Quadro 16 – ARES-PCJ: instrumentos e práticas orientadas para autonomia.....	125
Quadro 17 – Modelo de Governança Regulatória Proposto: elementos gerais.....	146
Quadro 18 – Modelo de Governança Regulatória da ARES-PCJ: situação atual.....	147



LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Participantes e questionários preenchidos por cada agência beneficiada.....	15
Tabela 2 – Ocorrência de audiências/consultas públicas (2013-2016).....	99
Tabela 3 – Tipos de conselhos nas agências reguladoras (2009-2016).....	100
Tabela 4 – Accountability: respostas questionário “oficina/2016”.....	107
Tabela 5 – Transparência: respostas questionário “oficina/2016”.....	115
Tabela 6 – Independência Decisória: respostas questionário “oficina/2016”	120
Tabela 7 – Autonomia: respostas questionário “oficina/2016”.....	127



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 Jundiaí;
- ARIS – Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento.

O presente relatório técnico é específico para a Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí – ARES-PCJ. 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 ARIS.	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 4ª 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 ARES-PCJ, enquanto o **Anexo 1** apresenta a lista de presença da oficina de trabalho realizada na ARES-PCJ.

Figura 2 – Oficina de trabalho – ARES-PCJ.

O questionário aplicado buscou de investigar aspectos relativos às práticas e mecanismos de governança regulatória e transparência no âmbito da ARES-PCJ, 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 ARES-PCJ.

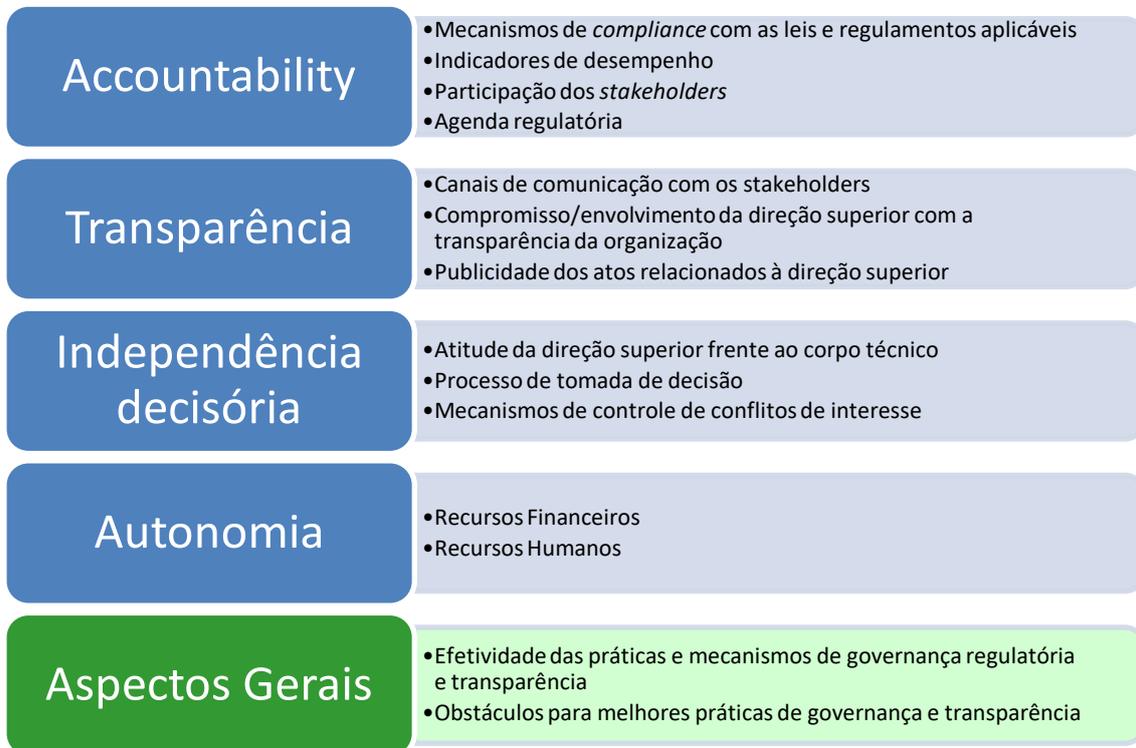


As dimensões específicas consideradas foram as seguintes:

- **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; e, por fim, 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.

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 nº 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 inclua 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 (1995-2002), quando as privatizações foram impulsionadas pelos aperfeiçoamentos do Programa Nacional de Desestatização - PND introduzidos pela Lei nº 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 nº 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		
ARES-PCJ	Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí		
ACFOR	Autarquia de Regulação, Fiscalização e controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental		MUNICIPAL
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 –, tentando -se obter 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 segundo 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 refere-se, 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 Ludicibus 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 prazos.

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.

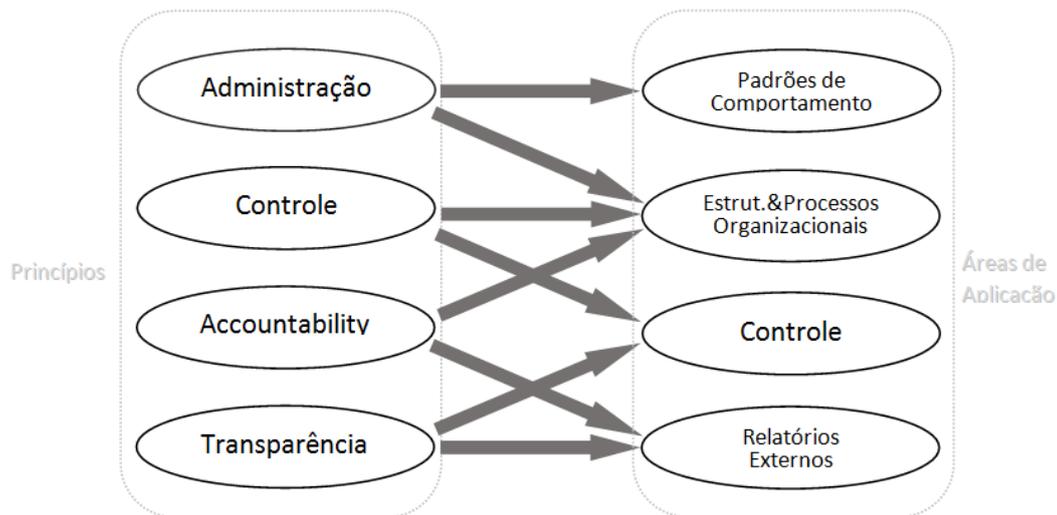
Por fim, a dimensão administração refere-se, em termos pessoais, ao comprometimento dos gestores da organização pública com a efetiva realização dos objetivos sociais e políticos dessa organização e, em termos institucionais, aos atributos de autonomia e independência decisória formalmente estabelecidos 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 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</i> /Equidade.
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 tecnicidade 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 periódico 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);
	Ouidoria 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 periódicos 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 popula o e   produtividade do



indivíduo e facilitar a atividade econômica. No Brasil, o saneamento básico é um direito assegurado pela Constituição e definido pela Lei nº. 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.

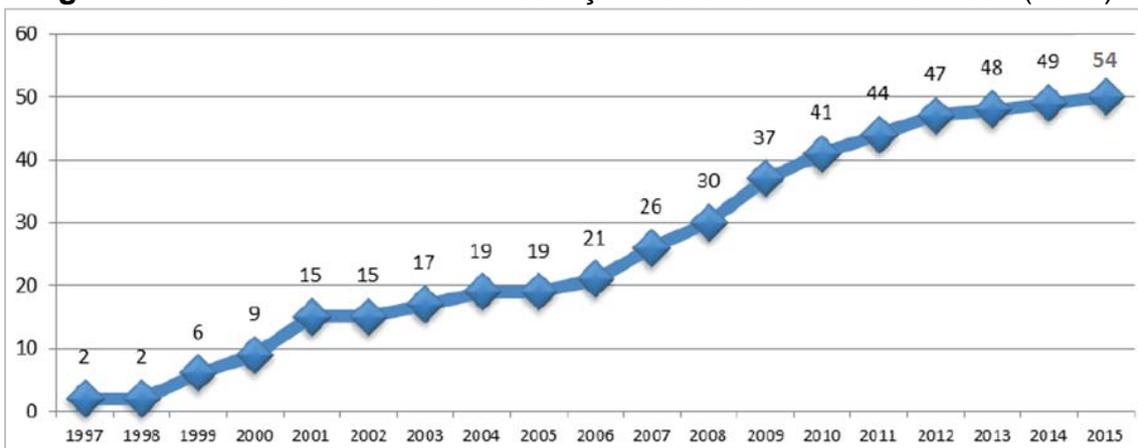
A atuação dessas agências no Brasil, observando as diretrizes nacionais para o saneamento básico, estabelecidas pela Lei Federal nº 11.445/2007 ou Lei Nacional do Saneamento Básico (LNSB), e o seu Decreto Federal regulamentador 7.217/10, abrange não apenas o acompanhamento dos termos dos contratos de 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.

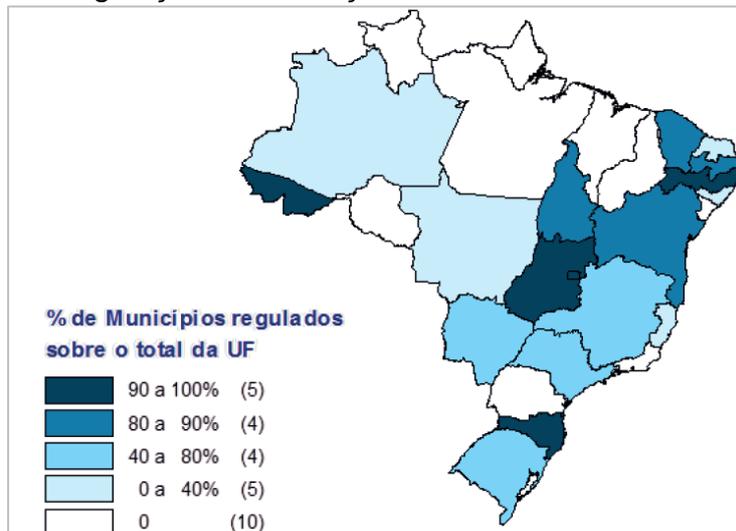
Figura 10 – Número de AR's dos serviços de saneamento nos Brasil (2015)



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 nº 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 nº 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 nº 11.445/2007 e do Decreto Federal nº 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 nº 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 nº 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 nº 11.445/2007, o qual estabelece os princípios fundamentais a serem na prestação dos serviços de saneamento básico. Especificamente, são apontados, nos incisos IX e X do referido artigo, respectivamente, princípios relacionados a:

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.



- 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 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 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 nº 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

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.



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 nº 11.445/2007 e o Decreto nº 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 nº 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 nº 52, de 2013 (PLS nº52/13), 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;
- 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 a 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 nº52/13, 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 nº 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 destacado 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 atentar 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 fundamentam, 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 a 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 à 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 nº 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 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	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);
	Ouvidoria (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 anteprojeto 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 serem 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 serem 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

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



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;
- 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;

⁵ Não houve publicação da pesquisa em 2010 e 2016.



- 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 legamente 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 ARES-PCJ

A análise do conjunto de instrumentos e práticas de governança atualmente empregadas na ARES-PCJ 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 12 de setembro de 2016, 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 ARES-PCJ, referenciados às dimensões dessa governança, identificadas anteriormente, a saber: *accountability*, transparência, independência decisória e autonomia.

***Accountability* na ARES-PCJ**

A abordagem inicial às questões relacionadas à governança regulatória no âmbito da ARES-PCJ 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 nº 11.107, de 06 de abril de 2005 (Lei dos Consórcios Públicos);
- Lei Federal nº 11.445, 05 de janeiro de 2007 (Lei do Saneamento Básico);
- Protocolo de Intenções para constituição da ARES-PCJ, de 20 de agosto de 2010;
- Estatuto Social da ARES-PCJ, de 12 de março de 2015.
- Resolução ARES-PCJ nº 32/ 2013;
- Resolução ARES-PCJ nº 49/2014;
- Resolução ARES-PCJ nº 71/2014; e
- Resolução ARES-PCJ nº 115/2015.

Sobre as práticas e mecanismos de governança regulatória na ARES-PCJ, dois pontos merecem destaque. O primeiro refere-se à natureza consorciada dessa agência como fator de diferenciação de seu modelo de governança. O segundo ponto, em larga medida decorrente do primeiro, diz respeito à relevância do Protocolo de Intenções da ARES-PCJ⁶, como referência para as práticas de governança regulatória dessa agência.

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**.

⁶ Protocolo de Intenções da ARES-PCJ. Disponível em: http://www.arespcj.com.br/arquivos/17326_Protocolo_de_Inten%C3%A7%C3%B5es.PDF
Acesso em 01 de junho de 2017.



Quadro 12 – ARES-PCJ: instrumentos e práticas orientadas para *accountability*

	Prática de Governança Regulatória	Dispositivo Normativo/Regulamentar Aplicável - ARES/PCJ
Accountability	Obrigações de apresentação de relatório periódico de atividades ao titular dos serviços públicos regulados;	Protocolo de Intenções - Cláusula 32ª (Das competências), Inciso VII;
	Emprego de guias (guidelines) para as decisões regulatórias;	Protocolo de Intenções - Cláusula 66ª (Das normas regulamentares); Resolução ARES-PCJ nº 115/2015 (condições, procedimentos e metodologia de cálculo das tarifas, quando do reajuste e revisão das tarifas de água e esgoto);
	Regras de prazos para as decisões;	Resolução ARES-PCJ nº 115/2015 ; Resolução ARES-PCJ nº 49/2014 ; Resolução ARES-PCJ nº 71/2014 ;
	Regras que exigem justificativas detalhadas e técnicas das decisões (Análise de Impacto Regulatório);	Estatuto Social (Artigo 68), Inciso VII; <i>Obs.: Não foi identificado menção a estudos sobre impacto regulatório (AIR).</i>
	Procedimentos de audiências públicas e de recurso das decisões;	Resolução ARES-PCJ nº 32/2013 (procedimentos gerais para realização de consultas e audiências públicas); Estatuto Social - Artigo 50 (recursos às decisões administrativas);
	Regras para permitir a remoção de órgãos reguladores em casos de má conduta comprovada;	Protocolo de Intenções - Cláusula 31ª (Da exoneração);
	Conselho Consultivo (com participação dos stakeholders);	Protocolo de Intenções - Cláusula 59ª (Da natureza); Cláusula 60ª (Da composição);
	Ouvidoria com mandato;	Protocolo de Intenções - Cláusula 48ª (Da natureza), § 1º; Estatuto Social (Artigo 44) ; <i>Obs.: Não foi identificado (quer no Protocolo de Intenções, quer no Estatuto Social, quer, ainda, na Resolução ARES-PCJ nº 49) dispositivo tratando do mandato de ouvidor, muito menos de sua independência funcional.</i>

Fonte: Elaboração própria

Da avaliação inicial das informações sobre *accountability*, reunidas no supracitado quadro, evidencia-se um resultado indicativo de adequação geral do modelo de governança regulatória da ARES-PCJ em relação a sua *accountability*, cabendo destacar, entre outros os seguintes pontos:

- Previsão de existência de Conselho de Regulação e Controle Social, em cada um dos municípios consorciados, com natureza consultiva e com, entre seus integrantes, representantes da sociedade (Protocolo de Intenções - Cláusulas 59 e 60);
- Parametrização dos processos decisórios de natureza regulatória, com a indicação de critérios, condições e prazos aplicáveis às decisões e procedimentos de regulação e fiscalização dos serviços, o que, contribuindo para a redução da discricionariedade do ente regulador, possibilita melhor acompanhamento e monitoramento pelos diversos *stakeholders*;



- Previsão de procedimentos aplicáveis às audiências públicas e à apresentação recurso das decisões do regulador, o que favorece a participação e o controle pela sociedade na atividade regulatória;
- Prestação de contas pelo regulador à sociedade por meio da apresentação de relatório periódico de atividades ao titular dos serviços públicos regulados.

A despeito da adequação geral das práticas e instrumentos de governança regulatória observados na ARES-PCJ ao princípio de *accountability*, é possível identificar pontos passíveis de aperfeiçoamento. Nesse sentido, cabe mencionar a ausência de menção à realização de estudos sobre impacto regulatório (AIR) previamente às decisões da Agência, bem como o fato de não haver sido identificado (quer no Protocolo de Intenções, quer no Estatuto Social, quer, ainda, na Resolução ARES-PCJ nº 49) dispositivo tratando do mandato de ouvidor, muito menos de sua independência funcional.

Adicionalmente às informações extraídas dos documentos legais, contratuais e normativos já referidos, na avaliação do grau de adequação do modelo de governança da ARES-PCJ ao princípio de *accountability* são consideradas as respostas dadas ao questionário proposto aos integrantes da agência por ocasião da oficina de trabalho, realizada em 12 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 ARES-PCJ, 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	0,0%	0,0%	66,7%	0,0%
Discordo Parcialmente	0,0%	0,0%	33,3%	0,0%
Indiferente	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Concordo Parcialmente	0,0%	33,3%	0,0%	0,0%
Concordo Totalmente	100,0%	66,7%	0,0%	100,0%
Média	5,0	4,7	1,3	5,0
Moda	5	5	1	5

Fonte: Elaboração própria.



As respostas dadas apontam para a existência, no âmbito da ARES-PCJ, de mecanismos e práticas destinadas a assegurar a conformidade da atuação do regulador com as leis e regulamentos aplicáveis (assertiva 1). Nesse sentido, o disposto no Protocolo de Intenções para constituição da ARES-PCJ, no seu estatuto e nos normativos por ela publicados, traduz o esforço institucional para a promoção da qualidade regulatória na instituição, por meio da redução da discricionariedade e uniformização de seus procedimentos e critérios de decisão.

A participação dos diversos *stakeholders* nas audiências/consultas públicas promovidas pela ARES-PCJ é afirmada pelos respondentes. No entanto, a percepção expressa pelos respondentes não encontra correspondência em dados disponíveis sobre as audiências/consultas realizadas. Consulta ao diretório de audiências e consultas públicas no sítio da agência ARES-PCJ na *internet* possibilitou à obtenção de informações acerca das seguintes audiências (**Quadro 13**):

Quadro 13 – Audiências e Consulta Públicas ARES-PCJ.

Audiência/Consulta	Pauta
Audiência n. 18/2015	Audiência pública para apresentar os conceitos e coletar sugestões à minuta de Resolução de condições gerais da prestação de serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no âmbito dos municípios associados à ARES-PCJ.
Audiência n. 01/2016	Audiência pública para apresentar e discutir a Revisão Extraordinária do Contrato de Concessão do Sistema de Tratamento de Esgoto de Mogi Mirim.
Audiência n. 02/2016	Audiência pública para apresentar os conceitos e coletar sugestões à minuta de Resolução de condições gerais da prestação de serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no âmbito dos municípios associados à ARES-PCJ.
Audiência n. 03/2016	Audiência pública para apresentar e discutir a proposta de reajuste das tarifas de água e esgoto do município de Brotas.
Consulta e Audiência n. 04/2016	Objetivo de colher subsídios que poderão contribuir para a Revisão Extraordinária do Contrato de Concessão de Sumaré.
Audiência n. 05/2016	Audiência pública para apresentação da conclusão do Estudo do Equilíbrio Econômico e Financeiro do Contrato de Concessão dos Serviços Públicos de Tratamento de Esgoto do Município de Jundiaí
Audiência n. 06/2016	Audiência pública para apresentação e debates da proposta de revisão extraordinária do Contrato de Concessão dos serviços públicos de água e esgoto do município de Limeira.
Consulta e Audiência n. 01/2017	Objetivo de apresentar e obter sugestões e contribuições para as alterações propostas pela ARES-PCJ em itens da Resolução Nº 50, de 28 de fevereiro de 2014, que estabelece as condições gerais de prestação dos serviços públicos de Abastecimento de Água Tratada e de Esgotamento Sanitário, no âmbito dos municípios associados à Agência Reguladora.

Fonte: Elaboração própria



A despeito da devida publicidade dos documentos, bem como da realização das audiências e consultas públicas, de acordo com o previsto no art. 26 da Lei n. 11.445/2007, o qual assegura a publicidade e o direito à participação no âmbito da regulação ou à fiscalização dos serviços, a análise dos documentos disponíveis evidencia a baixa participação da sociedade nesses espaços. Ademais, reforça a divergência entre a percepção expressa pelos respondentes e a realidade demonstrada pelos levantamentos realizados o fato de que, em 2017, por exemplo, mesmo tendo a agência publicado 19 resoluções, não foram encontrados os registros de audiências e consultas públicas para discuti-las.

Entre as possíveis razões para a baixa participação nas audiências/consultas públicas, 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 ARES-PCJ, na medida em que os respondentes apontam 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 ARES-PCJ. Apesar da totalidade dos respondentes informarem a existência de tal agenda, não foi encontrada, por ocasião dos levantamentos realizados, nenhuma menção formal a tal instrumento. Tal situação sugere a existência de espaço para melhoria na implementação da agenda regulatória pela ARES-PCJ.

Por ocasião da capacitação realizada em Campo Grande – MS, entre os dias 14 a 16 de fevereiro de 2017, novo levantamento das percepções sobre instrumentos e práticas de governança regulatória foi realizado, por meio da realização de exercício de avaliação das práticas e instrumentos constantes no 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 na ARES-PCJ. As práticas e instrumentos do modelo geral de governança regulatória proposto, submetidos à avaliação dos respondentes, são apresentados na **Figura 12**, a seguir:

Figura 12 – 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



De acordo com as respostas obtidas do exercício realizado, o atual modelo de governança regulatória da ARES-PCJ já contempla os seguintes elementos, cuja adoção formal é confirmada nos documentos legais, contratuais e normativos disponíveis:

- Conselho Consultivo;
- Emprego de guias (*guidelines*) para o processo decisório na AR;
- Regras de prazos para as decisões;
- Obrigatoriedade de tornar públicas as decisões da agência e suas razões;
- Regras para permitir a remoção de órgãos reguladores em casos de má conduta comprovada;
- Procedimentos que garantam a todas as partes interessadas a oportunidade de expressar as suas opiniões em audiências públicas e de recurso das decisões;
- Procedimentos de apelação das decisões da agência;
- Obrigatoriedade da publicação de relatórios periódicos sobre a atuação da agência reguladora.

Na estrutura da agência, os Conselhos de Regulação e Controle Social, previstos para cada um dos municípios nos quais os serviços públicos de saneamento são regulados pela ARES-PCJ, têm natureza consultiva, ainda que externos à agência, conforme seu organograma (**Figura 13**).

Figura 13 – Organograma da ARES-PCJ



Fonte: <http://www.arespcj.com.br/conteudo/11/organograma.aspx>

Mais uma vez, destaca-se a inexistência de menção à realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), como parte integrante do processo decisório, e à atuação de ouvidor sem subordinação hierárquica em relação à direção da agência e com mandato preestabelecido. Considerando a contribuição de tais práticas para o aperfeiçoamento do controle e acompanhamento pela sociedade da atuação do regulador, aponta-se a necessidade de preenchimento dessa lacuna.

A inexistência de instrumentos, métodos ou procedimentos de medição e de publicidade do desempenho do regulador é revelada pelos respondentes no exercício realizado, convergindo, dessa forma, para as informações já obtidas anteriormente, de modo a ratificar a avaliação realizada a partir delas.

Por último, em relação à existência de regras e rotinas internas orientadas para o total cumprimento de todos os estatutos e regulamentos aplicáveis, bem como de outras declarações relevantes de melhores práticas, a despeito da posição dos respondentes, no sentido da ratificação da existência dessas regras e rotinas, é possível observar que a ausência de previsão, pelo menos, formal, da elaboração e utilização de planos para a atuação da regulação e de agenda regulatória, deve ser objeto de reanálise pela direção da ARES-PCJ.



Em síntese, observa-se a similaridade entre as informações extraídas da base documental e aquelas fornecidas pelos respondentes dos questionários aplicados. Dessa forma, os diversos dados utilizados, evidenciam, a despeito da já adoção de diversos instrumentos e práticas orientadas para a *accountability*, a existência de algumas lacunas/pontos de melhoria no modelo de governança regulatória da ARES-PCJ, no que se refere a essa dimensão específica. Com o propósito de aperfeiçoar tal modelo, é recomendável a adoção das seguintes práticas e instrumentos de governança, os quais, a propósito, estão associados à evolução recente dos requisitos de prestação de contas à sociedade por parte dos diversos agentes públicos:

- Previsão/realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), no âmbito do processo de tomada de decisão do regulador;
- 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 ARES-PCJ

Novamente, a análise do anteriormente apresentado 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 ARES-PCJ.

Com base no estabelecido nos documentos legais, contratuais e normativos acima referidos, são identificadas práticas e mecanismos de governança associadas à transparência da atuação regulatória da ARES-PCJ. Esse conjunto de práticas e mecanismos encontra-se sintetizado no **Quadro 14**.



Quadro 14 – ARES-PCJ: instrumentos e práticas orientadas para transparência

Prática de Governança Regulatória		Dispositivo Normativo/Regulamentar Aplicável - ARES/PCJ
Transparência	Publicidade de todos os atos e atas de decisão;	Estatuto Social (Artigo 59), Inciso I; <i>Obs.: Refere-se apenas às atas das assembleias gerais.</i>
	Justificativa por escrito para cada voto e decisão dos dirigentes;	Estatuto Social (Artigo 68), Inciso VII;
	Audiências/consultas públicas (realização);	Resolução ARES-PCJ nº 32/2013 (procedimentos gerais para realização de consultas e audiências públicas);
	Publicação de relatórios periódicos de atividades;	Estatuto Social (Artigo 29), Inciso VII;

Fonte: Elaboração própria

Da avaliação inicial das informações sobre transparência, reunidas no supracitado quadro, evidencia-se que, de modo geral, o modelo de governança regulatória da ARES-PCJ adota mecanismos e práticas que reforçam essa dimensão da governança regulatória.

Assim, no conjunto de instrumentos e práticas de governança referentes à transparência dessa agência estão já presentes (i) a realização de audiências/consultas públicas, (ii) a publicação de relatórios periódicos de atividades, (iii) previsão de fundamentação técnica explícita, previamente a todas as decisões do regulador, e (iv) publicidade dos atos e das decisões (e dos respectivos documentos) da agência reguladora. No entanto, há de ser observado, que são apenas indiretas/implícitas as menções às práticas e aos instrumentos concernentes à publicidade dos atos e das decisões da entidade reguladora, podendo esse ser um ponto passível de aperfeiçoamento.

Em complemento às informações extraídas dos documentos legais, contratuais e normativos referentes à atuação da ARES-PCJ, 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 12 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.

Os resultados são sintetizados pela **Tabela 5**, a seguir:

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

Respondente	Transparência			
	Q5	Q6	Q7	Q8
Discordo Totalmente	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Discordo Parcialmente	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Indiferente	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Concordo Parcialmente	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Concordo Totalmente	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Média	5,0	5,0	5,0	5,0
Moda	5	5	5	5

Fonte: Elaboração própria.

A total concordância dos respondentes em relação às assertivas propostas traduz a sua percepção de integral atendimento dos requisitos de transparência estabelecidos para a atuação da entidade reguladora.

No entanto, em relação à efetividade dos canais de comunicação com as partes interessadas, é cabível questionamento, na medida em que, como apontado anteriormente, a reduzida participação nas audiências/consultas públicas pelos diversos *stakeholders* pode ser atribuída à falta/deficiência de/nas informações necessárias para tal participação, o que, em última análise, sugere a inadequação/insuficiência dos canais de comunicação utilizados.

Como mencionado anteriormente, por ocasião da capacitação realizada em Campo Grande – MS, entre os dias 14 a 16 de fevereiro de 2017, novo levantamento das percepções sobre instrumentos e práticas de governança regulatória foi realizado, por meio da realização de exercício de avaliação das práticas e instrumentos constantes no 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 na ARES-PCJ.

A **Figura 14** apresenta as práticas e instrumentos orientados para a transparência, no âmbito do modelo geral de governança regulatória proposto, e submetidos à avaliação dos respondentes.

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



As respostas obtidas do exercício realizado ratificam as informações anteriormente levantadas acerca da realização de audiências/consultas públicas, bem como da previsão normativa de fundamentação/justificativa explícita (por escrito) das decisões do regulador, tornando desnecessários comentários adicionais àqueles já feitos.

No que se refere aos canais de acesso à entidade reguladora por parte dos *stakeholders* e público em geral, apesar da percepção positiva dos respondentes, permanecem válidos os questionamentos acerca de sua efetividade, conforme feitos anteriormente. Além de tais questionamentos, a disponibilidade de novas soluções tecnológicas permite a adoção de novas práticas de transparência, tais como a transmissão online das sessões regulatórias, a utilização de novas mídias sociais no processo de comunicação com a sociedade, entre outras.

Por último, a percepção dos respondentes quanto à publicidade dos atos e decisões do regulador encontra correspondência formal apenas parcial no modelo de governança da ARES-PCJ, na medida em que, conforme explicado anteriormente, há apenas menções indiretas/implícitas à natureza dos atos e das decisões da entidade reguladora objeto de publicidade por esse regulador.

Ante o exposto, é possível afirmar que as práticas e instrumentos de governança regulatória atualmente adotadas pela ARES-PCJ são favoráveis à transparência de sua atuação, sendo cabíveis recomendações pontuais, tais como:

- Aperfeiçoamento dos canais de comunicação com a sociedade, especialmente, aqueles baseados em meios eletrônicos;
- Assegurar, formalmente, que todos os atos e decisões (e documentos correlatos) sejam tornados públicos, inclusive sem a necessidade prévia



de solicitação por parte da sociedade, contribuindo para a modalidade de transparência ativa.

Independência Decisória na ARES-PCJ

Os instrumentos e práticas de governança associados à independência decisória da ARES-PCJ 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 ARES-PCJ, e apresentadas no **Quadro 15**.

Quadro 15 – ARES-PCJ: instrumentos e práticas orientadas para independência decisória

Prática de Governança Regulatória		Dispositivo Normativo/Regulamentar Aplicável - ARES/PCJ
Independência Decisória	Estrutura de direção das agências (direção colegiada);	Protocolo de Intenções - Cláusula 15ª (Dos órgãos); Cláusula 16ª (Da natureza e composição); Cláusula 21ª (Da natureza e composição); Cláusula 16ª (Da composição); Cláusula 32ª (Das competências), <i>caput</i> ;
	Procedimentos de seleção/nomeação dos dirigentes (aprovação por instância legislativa/social; Pré-requisitos quanto à qualificação dos dirigentes);	Protocolo de Intenções - Cláusula 30ª (Da nomeação e mandato), § 1º;
	Estabilidade/mandatos (fixos; não coincidentes) dos dirigentes;	Protocolo de Intenções - Cláusula 30ª (Da nomeação e mandato), <i>caput</i> ; Cláusula 31ª (Da exoneração);
	Quarentena dos quadros diretivos;	Estatuto Social da ARES-PCJ - Artigo 28;
	Delegação normativa (poder de emitir portarias);	Protocolo de Intenções - Cláusula 9ª; Cláusula 12ª (Da uniformidade das normas); Cláusula 13ª (Da transferência de competências), Inciso I; Cláusula 66ª (Da uniformidade das normas);
	Última instância de recurso no âmbito administrativo;	Protocolo de Intenções - Cláusula 32ª (Das competências), Inciso XI;

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 ARES-PCJ adota mecanismos e práticas orientadas para essa dimensão da governança regulatória.



Dessa forma, já são adotados pela ARES-PCJ os seguintes instrumentos e práticas de governança orientadas para a independência decisória: (i) direção colegiada; (ii) critérios aplicáveis à seleção/nomeação dos dirigentes; (iii) estabilidade dos dirigentes da agência, com mandatos fixos (e não coincidentes) e condições para a perda desses mandatos; (iv) quarentena do ex-dirigentes; (v) delegação normativa, e (vi) ser última instância de recurso no âmbito administrativo contra as decisões de natureza regulatória.

Sobre o processo de seleção/nomeação dos dirigentes, é necessário destacar que a natureza consorciada da ARES-PCJ é refletida nos critérios e procedimentos relacionados a tal processo. Conforme já explicitado no organograma da ARES-PCJ (**Figura 13**), a gestão desse ente regulador desdobra-se em diferentes instâncias. No nível mais elevado, encontra-se a Assembleia Geral dos Municípios consorciados, composta pelos prefeitos desses Municípios. Dada essa composição, pode-se afirmar que tal assembleia exerce o controle sócio-político da atuação reguladora, aí incluída a nomeação dos responsáveis por tal atuação.

Cabe à Assembleia Geral dos Municípios consorciados eleger os integrantes da Presidência do Consórcio Público Agência Reguladora, à qual, por sua vez, compete nomear os membros da Diretoria Executiva da agência, uma vez aprovados pela já citada assembleia. Resta evidente, portanto, que o processo de seleção/nomeação dos dirigentes da ARES-PCJ apresenta-se distinto dos mesmos processos em agências estaduais e/ou municipais. Apesar das diferenças existentes, estão presentes as condições necessárias para que os referidos dirigentes possam atuar com independência decisória.

A avaliação do modelo de governança regulatória atualmente em uso na ARES-PCJ, 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 12 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.

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

Respondente	Independência Decisão			
	Q9	Q10	Q11	Q12
Discordo Totalmente	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Discordo Parcialmente	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Indiferente	0,0%	0,0%	0,0%	33,3%
Concordo Parcialmente	66,7%	0,0%	33,3%	66,7%
Concordo Totalmente	33,3%	100,0%	66,7%	0,0%
Média	4,3	5,0	4,7	3,7
Moda	4	5	5	4

Fonte: Elaboração própria.



A predominância de concordância apenas parcial dos respondentes em relação à 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, aponta a existência de alguma vulnerabilidade no atual modelo de governança adotado na ARES-PCJ, sob a forma de maior risco de “captura” daqueles agentes por interesses específicos. Assim, medidas relacionadas, por exemplo, à especialização técnica da força de trabalho e à fixação de regras e rotinas internas orientadas para o total cumprimento de todos os estatutos e regulamentos aplicáveis, podem contribuir efetivamente para reduzir/eliminar tal risco de “captura”.

Positiva é a total concordância expressa em relação à compreensão da direção superior da Agência Reguladora quanto à natureza do trabalho do corpo técnico, respeitando os resultados e recomendações dos seus estudos e pareceres. Nesse sentido, a OCDE (2012) recomenda, para a promoção de boas práticas regulatórias, a existência de compromisso das instâncias superiores com a qualidade regulatória como um todo.

É importante destacar 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. Não há, entre os respondentes, a concordância total em relação à antecipação, pela agência, a mudanças no ambiente regulado, representada pela publicação tempestiva de normativos ajustados às demandas da realidade de tal ambiente. A adoção de uma “Agenda Regulatória”, um 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.

Como já mencionado anteriormente, a avaliação das práticas e instrumentos de governança regulatória em uso na ARES-PCJ é complementada pelas respostas dadas no âmbito do exercício de avaliação dos elementos do 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), aplicado por ocasião da capacitação realizada em Campo Grande – MS, em fevereiro de 2017.

A **Figura 15** apresenta as práticas e instrumentos relacionados à promoção da independência decisória, constantes do modelo proposto, e submetidos à avaliação dos respondentes.

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

As respostas dadas pelos participantes do exercício vão ao encontro dos resultados dos levantamentos realizados a partir da base documental disponível, confirmando o uso pela ARES-PCJ dos seguintes instrumentos e



práticas de governança orientadas para a independência decisória: (i) direção colegiada; (ii) critérios aplicáveis à seleção/nomeação dos dirigentes; (iii) estabilidade dos dirigentes da agência, com mandatos fixos (e não coincidentes) e condições para a perda desses mandatos; (iv) quarentena do ex-dirigentes; (v) delegação normativa, e (vi) ser última instância de recurso no âmbito administrativo contra as decisões de natureza regulatória. Sobre tais práticas são, portanto, desnecessários comentários adicionais àqueles já feitos.

Em relação ao controle político, representado pela participação do Poder Legislativo no processo de escolha/seleção dos dirigentes da agência reguladora, as respostas dadas ratificam a especificidade desse processo em agências de natureza consorciada. Tal como já comentado, o arranjo institucional dessas agências impõe outra configuração para os mecanismos de controle político sobre o referido processo, representado, no caso concreto, pela Assembleia Geral dos Municípios consorciados. Essa configuração alternativa contribui para a necessária independência decisória da ARES-PCJ.

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 nº 52/2013 apresenta uma lista de situações que vedam, 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 ARES-PCJ, não foi constatada a existência de restrições de qualquer natureza para a nomeação de seus dirigentes.



Ainda no que se refere à composição da Diretoria Executiva 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.

Em relação à 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, há coincidência nas respostas dadas no âmbito do questionário aplicado em setembro de 2016 e do exercício realizado em fevereiro de 2017. Dessa forma, repete-se a constatação de vulnerabilidade no atual modelo de governança adotado na ARES-PCJ, sob a forma de maior risco de “captura” daqueles agentes por interesses específicos. A fim de eliminar/reduzir tal vulnerabilidade, é novamente recomendada a adoção de medidas tais como a especialização técnica da força de trabalho e a fixação de regras e rotinas internas orientadas para o total cumprimento de todos os estatutos e regulamentos aplicáveis.

A revisão do estoque regulatório, em relação a objetivos claramente definidos pela política, incluindo considerações de custos e benefícios, para assegurar que as regulações estejam atualizadas, seus custos justificados, efetivos e consistentes, e alinhadas com os objetivos pretendidos, é recomendada pela OCDE (2012) como boa prática regulatória. As respostas obtidas revelam não ser essa uma prática adotada correntemente pela ARES-PCJ.

Ante o exposto, é possível afirmar que as práticas e instrumentos de governança regulatória atualmente em uso pela ARES-PCJ são favoráveis à sua independência decisória, sendo pertinentes recomendações pontuais, tais como:



- Reforço dos requisitos aplicáveis à seleção para a Diretoria Executiva;
- Vedação à recondução para a Diretoria Executiva;
- Ênfase na especialização técnica da força de trabalho e na fixação de regras e rotinas internas orientadas para o total cumprimento de todos os estatutos e regulamentos aplicáveis;
- Assegurar, formalmente, que todos os atos e decisões (e documentos correlatos) sejam tornadas públicas;
- Revisão periódica do estoque regulatório;
- A adoção de “Agenda Regulatória”.

Autonomia na ARES-PCJ

A avaliação inicial dos mecanismos e práticas governança orientadas para fortalecer a autonomia (financeira e administrativa) da decisória da ARES-PCJ 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 ARES-PCJ na realização de sua missão, identificadas nos documentos legais, contratuais e normativos acima referidos, são identificadas **Quadro 16**.

Quadro 16 – ARES-PCJ: instrumentos e práticas orientadas para autonomia

	Prática de Governança Regulatória	Dispositivo Normativo/Regulamentar Aplicável - ARES/PCJ
Autonomia	Natureza institucional sem subordinação hierárquica;	Protocolo de Intenções - Cláusula 4ª (Da denominação e natureza jurídica);
	Orçamento próprio/Fontes próprias de recursos;	Protocolo de Intenções - Cláusula 67ª (Dos recursos financeiros); Cláusula 68ª (Do fato gerador); Cláusula 69ª (Da alíquota); Cláusula 71ª (Da aplicação das receitas);
	Quadro de pessoal próprio;	Protocolo de Intenções - Cláusula 50ª (Do exercício de funções remuneradas); Cláusula 51ª (Do regime jurídico); Cláusula 54ª (Do quadro de pessoal);
	Procedimentos de seleção/contratação pessoal	Protocolo de Intenções - Cláusula 55ª (Da admissão); Cláusula 51ª (Da hipótese de contratação temporária).

Fonte: Elaboração própria



As informações sobre autonomia (financeira e administrativa) apresentadas no referido quadro mostram que o modelo de governança regulatória da ARES-PCJ já contempla mecanismos e práticas que contribuem para essa dimensão da governança regulatória.

Assim, são observados, no atual modelo de governança da ARES-PCJ, os seguintes instrumentos e práticas de governança orientadas para a independência decisória: (i) inexistência de subordinação hierárquica institucional da agência; (ii) previsão de orçamento próprio e fontes próprias de recursos; (iii) quadro de pessoal próprio; e (iv) autonomia para seleção/contratação pessoal. Tal fato torna dispensáveis comentários adicionais.

A avaliação dos instrumentos e práticas de governança atualmente em uso na ARES-PCJ, 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 12 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*).

Os resultados são sintetizados pela **Tabela 7**, a seguir.

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

Respondente	Autonomia			
	Q13	Q14	Q15	Q16
Discordo Totalmente	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Discordo Parcialmente	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Indiferente	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Concordo Parcialmente	0,0%	33,3%	0,0%	0,0%
Concordo Totalmente	100,0%	66,7%	100,0%	100,0%
Média	5,0	4,7	5,0	5,0
Moda	5	5	5	5

Fonte: Elaboração própria.

É constatada uma unanimidade entre os respondentes acerca (i) da adequação dos recursos financeiros disponíveis frente às necessidades do exercício de uma regulação com qualidade; (ii) existência, no âmbito da Agência Reguladora, de programas de treinamento necessários para capacitar seus quadros técnicos para a realização de suas atribuições regulatórias; e (iii) a adequada remuneração do quadro de pessoal da agência, reduzindo, assim, a rotatividade desses quadros. Enquanto o primeiro item refere-se à autonomia financeira, os dois últimos traduzem o exercício da autonomia administrativa da agência.



Interessante observar a existência da percepção, em parcela dos respondentes, da insuficiência relativa dos atuais quadros técnicos da agência, em termos quantitativos e qualitativos, para o adequado cumprimento da missão regulatória atribuída a ARES-PCJ. Apesar de ser minoritária no conjunto dos respondentes, não representando uma situação comprometedora da autonomia desejada para a entidade reguladora, tal percepção, reflexo da crise fiscal pela qual atravessa o setor público no Brasil, evidencia a relevância da adoção de práticas, tais como a elaboração de um plano estratégico de regulação e uma agenda regulatória, que, em conjunto, fornecem indicações relevantes acerca dos recursos necessários para o atendimento, no médio/longo, das demandas associadas à devida realização da missão atribuída à agência.

Como já mencionado anteriormente, a avaliação das práticas e instrumentos de governança regulatória em uso na ARES-PCJ é complementada pelas respostas dadas no âmbito do exercício de avaliação dos elementos do 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), aplicado por ocasião da capacitação realizada em Campo Grande – MS, em fevereiro de 2017.

A **Figura 16** apresenta as práticas e instrumentos relacionados à promoção da autonomia, constantes do modelo proposto, e submetidos à avaliação dos respondentes.

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



Mais uma vez, as respostas dadas pelos participantes do exercício vão ao encontro dos resultados dos levantamentos realizados a partir da base documental disponível, confirmando o uso pela ARES-PCJ dos seguintes instrumentos e práticas de governança orientadas para a autonomia: (i) inexistência de subordinação hierárquica institucional da agência; (ii) previsão de orçamento próprio e fontes próprias de recursos; (iii) quadro de pessoal próprio; e (iv) autonomia para seleção/contratação pessoal. Dada tal constatação, restam desnecessários comentários adicionais, àqueles já feitos, sobre tais práticas e instrumentos.

Ante o exposto, é possível afirmar que as práticas e instrumentos de governança regulatória atualmente em uso pela ARES-PCJ são favoráveis à sua autonomia, não sendo necessárias recomendações adicionais.

Situação atual da Governança Regulatória na ARES-PCJ – síntese

A elaboração de uma síntese descritiva do estágio atual do modelo de governança da ARES-PCJ 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 a 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 12 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 ARES-PCJ;
- Apontar a dimensão da governança regulatória mais efetivamente atendida pelas práticas e mecanismos de governança regulatória adotadas na ARES-PCJ;



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

Os respondentes mostram um nível médio-alto de satisfação com as práticas de governança regulatória adotadas da ARES-PCJ, o que é coerente com as suas respostas anteriormente analisadas.

Em relação à dimensão da governança regulatória mais efetivamente atendida pelos instrumentos e práticas atualmente em uso, a resposta predominante é “independência decisória”, enquanto o menos efetivamente atendido é “*accountability*”. Interessante observar que a percepção de elevada efetividade das práticas de governança voltadas para a independência decisória reflete a avaliação subjetiva dos respondentes dos requisitos para essa independência, resultante do seu presente nível de conhecimento sobre tais requisitos, tornando, assim, essencial o processo de internalização dos conceitos subjacentes aos aperfeiçoamentos propostos para tais práticas.

No que se refere à percepção do nível de aderência do modelo de governança em uso à dimensão “*accountability*”, é possível afirmar que ela encontra correspondência na realidade representada pelos dispositivos legais, contratuais e normativos pertinentes à atuação dessa entidade reguladora, reforçando, assim, as recomendações no sentido do aperfeiçoamento das práticas e instrumentos orientadas para tal dimensão.

Por fim, de acordo com os respondentes, os maiores obstáculos para a melhoria das práticas de boa governança regulatória na ARES-PCJ referem-se à falta de compreensão/participação das partes interessadas na prestação dos serviços de saneamento básico e sua regulação. Como já comentado



anteriormente, essa situação relatada pode estar associada à inadequação dos mecanismos e práticas de comunicação do regulador com a sociedade.

Ante o exposto, é possível estabelecer que o modelo de governança regulatória atualmente em uso na ARES-PCJ contempla práticas e mecanismos que atendem as dimensões associadas à boa governança, a saber “*accountability*”, “transparência”, “independência decisória” e “autonomia”. No entanto, observa-se que o nível satisfação das diferentes dimensões é variável, de acordo com a dimensão considerada.

Por um lado, se são observadas mecanismos e práticas que criam as condições necessárias para a autonomia da entidade reguladora, por outro, observa-se que as práticas e mecanismos de *accountability* apresentam lacunas importantes a serem preenchidas, enquanto, as práticas e instrumentos voltados para a transparência e independência decisória, a despeito de ajustes pontuais recomendados, atendem, em termos gerais, os requisitos para a boa governança.

Dessa forma, é aqui recomendada a adoção das seguintes práticas e mecanismos de governança regulatória, 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. Previsão/realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), no âmbito do processo de tomada de decisão do regulador;

Dimensão(ões) atendida(s): ***Accountability***;

- II. 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***;



- III. Adoção de medidas de desempenho da agência reguladora;
Dimensão(ões) atendida(s): **Accountability**;
- IV. Adoção de Agenda Regulatória;
Dimensão(ões) atendida(s): **Accountability; Independência Decisória**;
- V. Aperfeiçoamento dos canais de comunicação com a sociedade, especialmente, aqueles baseados em meios eletrônicos;
Dimensão(ões) atendida(s): **Transparência**;
- VI. Assegurar, formalmente, que todos os atos e decisões (e documentos correlatos) sejam tornadas públicas;
Dimensão(ões) atendida(s): **Transparência; Independência Decisória**;
- VII. Reforço dos requisitos aplicáveis à seleção para a Diretoria Executiva;
Dimensão(ões) atendida(s): **Independência Decisória**;
- VIII. Vedação à recondução para a Diretoria Executiva;
Dimensão(ões) atendida(s): **Independência Decisória**;
- IX. Ênfase na especialização técnica da força de trabalho e na fixação de regras e rotinas internas orientadas para o total cumprimento de todos os estatutos e regulamentos aplicáveis;
Dimensão(ões) atendida(s): **Independência Decisória**;
- X. Revisão periódica do estoque regulatório;
Dimensão(ões) atendida(s): **Independência Decisória**.



6. PROPOSTAS DE MODELOS E INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA REGULATÓRIA E TRANSPARÊNCIA PARA ARES-PCJ

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 ARES-PCJ. 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 12 de setembro de 2016 e na atividade de capacitação da Ação III realizada em Campo Grande - MS entre os dias 14 a 16 de fevereiro de 2017, 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 (PIId)**; e
- Propostas para aperfeiçoamento das práticas e mecanismos de **Autonomia (PAAt)**.



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, ARIS).

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 a 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 a análise de condutas, salvaguardando o amplo direito de defesa dos envolvidos;
- Normatizar os procedimentos aplicáveis a 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;

PId2 – 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;

PId3 – 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	Pld1 – Estrutura de direção das agências (direção colegiada); Pld2 – Estabilidade/mandatos (fixos; não coincidentes) e quarentena dos dirigentes; Pld3 – Processo de escolha/seleção dos dirigentes com envolvimento do legislativo;
	Estruturas e Processos organizacionais	Pld4 – Agenda Regulatória; Pld5 – Última instância de recurso no âmbito administrativo; Pld6 – Delegação normativa; Pld7 – Revisão do estoque regulatório;
Autonomia	Estruturas e Processos organizacionais	PA1 – Autarquia especial sem subordinação hierárquica; PA2 – Orçamento próprio/Fontes próprias de recursos; PA3 – Quadro de pessoal próprio/ Autonomia para seleção e/ou contratação pessoal;

Fonte: Elaboração própria

6.2. Propostas específicas para ARES-PCJ

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 ARES-PCJ. 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 ARES-PCJ: 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>	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		
	PId4 – Agenda Regulatória		
	PId5 – Última instância de recurso no âmbito administrativo		
	PId6 – Delegação normativa		
	PId7 – Revisão do estoque regulatório		
<i>Autonomia</i>	PA11 – Autarquia especial sem subordinação hierárquica		
	PA12 – Orçamento próprio/Fontes próprias de recursos		
	PA13 – 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 despeito da já adoção de diversos instrumentos e práticas orientadas para a *accountability*, a existência de algumas lacunas/pontos de melhoria no modelo de governança regulatória da ARES-PCJ, no que se refere a essa dimensão específica. Com o propósito de aperfeiçoar tal modelo, é recomendável a adoção das seguintes práticas e instrumentos de governança, os quais, a propósito, estão associados à evolução recente dos requisitos de prestação de contas à sociedade por parte dos diversos agentes públicos:

Proposta 1 – 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 2 – Incorporação da Análise de Impacto Regulatório no 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 3 – 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.

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

O diagnóstico realizado evidencia que, apesar de limitações/questionamentos relativas à efetividade dos canais de acesso à entidade reguladora por parte dos *stakeholders* e público em geral e da observância de apenas menções indiretas/implícitas à natureza dos atos e das decisões da entidade reguladora objeto de publicidade por esse regulador, é possível afirmar que as práticas e instrumentos de governança regulatória atualmente adotadas pela ARES-PCJ são favoráveis à transparência de sua atuação, sendo cabíveis as seguintes propostas:



Proposta 4 – 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 5 – Publicidade obrigatória de todos os atos e atas de decisão (PTr4)

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.

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

A avaliação da situação do modelo de governança regulatória atualmente adotado pela ARES-PCJ evidencia duas lacunas importantes. A primeira refere-se a não adoção da prática, recomendada pela OCDE, no sentido da revisão do estoque regulatório, em relação aos objetivos definidos pela política de regulação, incluindo considerações de custos e benefícios, para assegurar que as regulações estejam atualizadas, seus custos justificados, efetivos e consistentes, e alinhadas com os objetivos pretendidos.

A segunda lacuna consiste na ausência de uma “Agenda Regulatória”, instrumento de planejamento voltado para a organização e compilação dos temas estratégicos que devem abordados pela agência reguladora no futuro. Esse instrumento tem grande importância, 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.



A despeito de tais lacunas, é possível afirmar que as práticas e instrumentos de governança regulatória atualmente em uso pela ARES-PCJ são favoráveis à sua independência decisória, sendo pertinentes as seguintes propostas:

Proposta 6 – 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 7 – Revisão do estoque regulatório (Pld7)

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;



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 nº. 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.

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.** Paris, Setembro, 2003

GOMES, M. B. Accountability e governança no Estado regulador brasileiro. In: PECCI, 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**. Paris: 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 BNDES**, 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 12/09/2016



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: | HORÁRIO: | LOCAL:

NOME	INSTITUIÇÃO	CARGO	EMAIL	TELEFONE	ASSINATURA
DALTO FAVERO BROCHI	ARES-PCJ	DIRETOR GERAL	DG@ARES-PCJ.COM.BR	(19) 3601-8962	
CARLOS R B GRANINA	ARES-PCJ	DIRETOR TÉCNICO	DTO@ARES-PCJ.COM.BR	(19) 3601-8962	
Helena Mendes	ARES-PCJ	Procuradora	helenam@arespcj.com.br	(19) 3601-8962	
Carlos R. Oliveira	ARES-PCJ	Director Adm. Financeira	daf@arespcj.com.br	(19) 3601-8962	