



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO E CONTROLADORIA**

DANIELLE SILVA PINTO

**GOVERNANÇA REGULATÓRIA NAS AGÊNCIAS REGULADORAS ESTADUAIS DE
SANEAMENTO BÁSICO**

**FORTALEZA
Novembro de 2014**

DANIELLE SILVA PINTO

**GOVERNANÇA REGULATÓRIA NAS AGÊNCIAS REGULADORAS ESTADUAIS
DE SANEAMENTO BÁSICO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração e Controladoria da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Administração e Controladoria.

Orientadora: Prof.^a. Dr.^a. Sandra Maria dos Santos.

FORTALEZA

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

P727g Pinto, Danielle Silva.
Governança regulatória nas agências reguladoras estaduais de saneamento básico / Danielle Silva Pinto.
– 2014.
103 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Mestrado Profissional em Administração e Controladoria, Fortaleza, 2014.
Orientação: Profa. Dra. Sandra Maria dos Santos.

1. Regulação.. 2. Governança no setor público. 3. Governança regulatória. 4. Agências reguladoras. I.
Título.

CDD 658

DANIELLE SILVA PINTO

**GOVERNANÇA REGULATÓRIA NAS AGÊNCIAS REGULADORAS ESTADUAIS
DE SANEAMENTO BÁSICO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração e Controladoria da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Administração e Controladoria.
Orientadora: Prof.^a. Dr.^a. Sandra Maria dos Santos.

Aprovada em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a. Dr.^a. Sandra Maria dos Santos (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof.^a. Dr.^a. Maria Naiula Monteiro Pessoa
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Dr. Alceu de Castro Galvão Júnior
Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (Arce)

AGRADECIMENTOS

Aos professores e funcionários do Mestrado Profissional em Administração e Controladoria da Universidade Federal do Ceará, particularmente, à professora Dra. Sandra Maria dos Santos, minha orientadora, a quem devo o sucesso deste trabalho e a quem tenho profunda gratidão por sua compreensão e disponibilidade.

Às agências reguladoras pela fundamental participação nesta pesquisa, especialmente à Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará – Arce que diretamente contribuiu para a minha formação e aperfeiçoamento profissional.

Aos colegas reguladores que contribuíram com a pesquisa, especialmente ao Dr. Alceu de Gastro Galvão Júnior, Coordenador de Saneamento Básico da Arce, que ajudou-me diretamente na construção deste projeto, e aos Diretores Executivos da Arce Luís Alberto Aragão Sabóia e Tatiana Cirila Lima Sampaio Bandeira que me apoiaram em todas as etapas desta jornada.

Aos colegas de mestrado que tornaram a caminhada do aprendizado mais leve e mais prazerosa, especialmente à Josiany Melo Negreiros, também reguladora, com quem mais diretamente compartilhei as dificuldades e as inúmeras alegrias do mestrado.

À minha família, razão pela qual levanto todos os dias da minha vida e me faz querer ser sempre uma pessoa melhor, que incondicionalmente me apoiam em minhas escolhas e se alegram com cada pequena conquista que tive.

À minha mãe, Maria José, que ajudou-me até o último segundo desta empreitada com seu amor imensurável e por quem tenho imensa admiração como mulher e como profissional.

Em especial, meu agradecimento ao meu companheiro, Alexandre Guilherme, pela sua compreensão e estímulo para que eu seguisse firme neste objetivo de realização pessoal.

RESUMO

Os conceitos e as práticas de governança vem sendo bastante estudados no mundo dos negócios e no meio acadêmico com a finalidade de analisar as relações das organizações com seus *stakeholders*. De maneira similar, os conflitos de interesses e os problemas deles decorrentes, evidenciam que as questões de governança encontram ambiência no setor público, especialmente em função da demanda social por resultados e efetividade dos serviços prestados pelas organizações públicas. O presente estudo tem por objetivo analisar os aspectos de governança regulatória das agências reguladoras estaduais de saneamento básico do Brasil sob as perspectivas de autonomia, transparência e *accountability*, e, ainda, identificar as ferramentas implantadas que dão suporte à governança regulatória nessas instituições. Após a revisão da literatura que permeia os temas da governança corporativa, governança no setor público e a governança regulatória, o estudo de natureza quantitativa utiliza dados primários obtidos por meio de uma *survey* aplicada na população de 16 agências reguladoras estaduais de saneamento listadas pelo Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para a Gestão em Regulação (PRO-REG) e da Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR). O instrumento de coleta utilizado foi um questionário elaborado com base no trabalho de Andres *et al.* (2007) que explorou a governança regulatória de agências reguladoras do setor de energia elétrica em 19 países da América Latina e Caribe. Os resultados obtidos evidenciaram quais são os principais aspectos e práticas adotadas pelas agências reguladoras estaduais em direção à governança regulatória, sendo as mais evidentes: a formalização da autonomia das agências; o período de quarentena dos dirigentes e seus mandatos fixos e renováveis; a realização de audiências e consultas públicas; o processo decisório por colegiado e a publicação de decisões da agência. Num outro extremo, as práticas que se mostraram menos consolidadas foram: a liberdade para determinação de sua estrutura administrativa; a publicação das auditorias de suas contas; a elaboração e divulgação de relatórios de gestão ou gerenciais; a inexistência de uma estratégia corporativa e de normas próprias para disciplinamento das questões éticas e de conduta e a inexistência e/ou ineficiência dos conselhos consultivos.

Palavras-Chave: Regulação. Governança no setor público. Governança regulatória. Agências reguladoras.

ABSTRACT

The concepts and practices of governance has been widely studied in the business world and academia in order to analyze the relationships between organizations and their stakeholders. Similarly, conflicts of interest and problems arising from them, show that governance issues are ambience in the public sector, especially in light of the social demand for results and effectiveness of services provided by public organizations. The present study aims to examine aspects of regulatory governance of state regulatory agencies sanitation in Brazil under the perspective of autonomy, transparency and accountability, and also identify the tools implemented to support the regulatory governance in these institutions. After reviewing the literature that permeates the themes of governance, public sector governance and regulatory governance, the quantitative study uses primary data obtained through an applied in the population of 16 state regulatory agencies sanitation listed by survey *Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para a Gestão em Regulação* (PRO-REG) and the *Associação Brasileira das Agências de Regulação* (ABAR). The instrument used was a questionnaire based on the work of Andres et al. (2007) who explored the regulatory governance of regulatory agencies in the electricity sector in 19 countries in Latin America and the Caribbean. The results showed what are the main aspects and practices adopted by state regulatory agencies toward regulatory governance, the most obvious: the formalization of the autonomy of the agencies; quarantine of leaders and their fixed and renewable mandates; conducting public hearings and consultations; decisionmaking by collegiate and publishing agency decisions. At the other extreme, the practices that were less consolidated were: the freedom to determine its administrative structure; the publication of audits of their accounts; the preparation and dissemination of reports for management or management; the absence of a corporate strategy and standards for disciplining its own ethical issues and conduct and the lack and / or inefficiency of advisory boards.

Keywords: Regulatory Governance. Regulatory agencies. Regulation. Governance in the public sector.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Trajetória do setor de saneamento básico brasileiro.....	49
Quadro 1 – Agências Reguladoras Federais	12
Quadro 2 – Definindo Governança Corporativa	19
Quadro 3 – Características da Boa Governança	24
Quadro 4 – Recomendações de Governança no Setor Público	25
Quadro 5 – Princípios do Modelo de Governança de Orly Lobel	29
Quadro 6 – Avaliação da Governança Regulatória nas Agências Reguladoras Federais	30
Quadro 7 – Pesquisas que Operacionalizaram a Governança Regulatória com uma Única Variável	32
Quadro 8 – Pesquisas que Operacionalizaram a Governança Regulatória com Múltiplas Variáveis	32
Quadro 9 – Pesquisas em Avaliação da Governança Regulatória	33
Quadro 10 – Descrição da Variável Autonomia e suas Componentes	56
Quadro 11 – Descrição da Variável Transparência e suas Componentes	56
Quadro 12 – Descrição da Variável Accountability e suas Componentes	57
Quadro 13 – Descrição das Ferramentas Implementadas e suas Componentes ...	57
Quadro 14 – Variáveis e aspectos de governança regulatória explorados no instrumento de coleta	57

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Autonomia: status legal e independência	59
Gráfico 2 – Autonomia: separação de papéis e intervenção	60
Gráfico 3 – Autonomia: fontes orçamentárias	61
Gráfico 4 – Autonomia: estrutura organizacional	62
Gráfico 5 – Autonomia: determinação de despesas	62
Gráfico 6 – Autonomia: recursos humanos	63
Gráfico 7 – Autonomia: seleção de dirigentes – nomeação	64
Gráfico 8 – Autonomia: seleção de dirigentes – requisitos	64
Gráfico 9 – Autonomia: sanções e normas	65
Gráfico 10 – Autonomia: competências para regulação	65
Gráfico 11 – Autonomia: poderes de regulação	66
Gráfico 12 – Transparência: participação dos stakeholders	68
Gráfico 13 – Transparência: publicação das decisões e audiências/consultas públicas	69
Gráfico 14 – Transparência: participação do conselho consultivo	69
Gráfico 15 – Transparência: elaboração de normas e normas éticas	70
Gráfico 16 – Transparência: concurso público	70
Gráfico 17 – Transparência: instrumentos de comunicação	71
Gráfico 18 – Transparência: publicação de auditoria	71
Gráfico 19 – Transparência: divulgação do quadro de pessoal	72
Gráfico 20 – Transparência: estratégia institucional	72
Gráfico 21 – Accountability: dever de prestação de contas	74
Gráfico 22 – Accountability: auditoria independente	74
Gráfico 23 – Ferramentas regulatórias e institucionais	76

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – assuntos específicos	67
Tabela 2 – Estatística descritiva do elemento-chave autonomia	67
Tabela 3 – Estatística descritiva do elemento-chave transparência	73
Tabela 4 – Estatística descritiva do elemento-chave <i>accountability</i>	75
Tabela 5 – Ferramentas regulatórias utilizadas pelas agências	77
Tabela 6 – Estatística descritiva do elemento-chave ferramentas	77

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 Justificativa	15
1.2 Problema	17
1.3 Hipóteses	17
1.4 Objetivos	17
<i>1.4.1 Objetivos específicos</i>	17
1.5 Aspectos metodológicos	18
1.4 Estrutura geral do trabalho	18
2 REVISÃO DE LITERATURA	19
2.1 Governança corporativa	19
2.2 Governança no setor público	22
2.3 Governança regulatória	26
<i>2.3.1 Autonomia</i>	34
<i>2.3.2 Transparência</i>	39
<i>2.3.3 Accountability</i>	41
<i>2.3.4 Ferramentas regulatórias e institucionais</i>	44
2.4 O setor de saneamento básico no Brasil	46
3 METODOLOGIA	52
3.1 Tipologia da pesquisa	52
3.2 População e amostragem	53
3.3 Coleta de dados	53
3.4 Análise de dados	58
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS	59
4.1 Autonomia	59
4.2 Transparência	68
4.3 Accountability	73
4.4 Ferramentas regulatórias e institucionais	75
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
6 REFERÊNCIAS	86
ANEXOS	93

1 INTRODUÇÃO

Governança corporativa é um tema bastante explorado na literatura de negócios e no meio acadêmico com a finalidade de estudar as relações das organizações com seus *stakeholders* ou partes interessadas.

O termo governança corporativa foi impulsionado pelo movimento de acionistas minoritários, fundos de pensão e de órgãos de controle nos Estados Unidos, Inglaterra, Austrália e Japão, tendo como marco inicial a publicação do relatório de Cadbury, uma espécie de código de boas práticas elaborado no final dos anos 1980 como uma resposta aos escândalos financeiros registrados à época. (ÁLVARES; GIACOMETTI; GUSSO, 2008; IBGC, 2012).

Um outro marco mundial no debate deste tema refere-se à divulgação dos princípios de governança corporativa da *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) em 1999 (contendo diretrizes e práticas para a boa governança) e da Lei Sarbanes-Oxley em 2002 (guia para melhoria da governança corporativa nos Estados Unidos) que ganhou ainda mais relevância após a crise financeira de 2008. (ÁLVARES; GIACOMETTI; GUSSO, 2008; IBGC, 2012).

No Brasil, o tema começa a ser tratado com a criação do Instituto Brasileiro de Conselhos de Administração (IBCA) que se propunha a discutir as melhores práticas para os conselhos de administração, ampliando as discussões para as questões da interdependência dos acionistas, dos *Chiefs Executives Officers* – CEOs, das auditorias, do conselho fiscal, ética e conflitos de interesse. Rebatizado em 1999 como Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), a entidade passa a ser um dos principais interlocutores e contribuidores do conceito no país a partir da divulgação do Código de Melhores Práticas e da realização de pesquisas, palestras e capacitações de conselheiros. (STEINBERG, 2003).

Também outros marcos contribuíram para o amadurecimento da governança corporativa no país e o próprio desenrolar da economia ao longo dos anos favoreceu o fortalecimento da cultura empresarial para a governança. O controle social acerca dos resultados da administração pública, por exemplo, levou as organizações públicas a utilizarem modelos gerenciais inspirados no mercado para oferecer um melhor suporte na busca de efetividade dos serviços prestados e como forma de legitimar a sua atuação.

Este processo de transposição dos conceitos da administração de empresas para a administração pública é denominado pela literatura de *New Public Management* (NGP) e teve início nos anos 1970 durante o governo de Margaret Thatcher no Reino Unido

(SLOMSKI *et al.*, 2008).

A implantação do modelo gerencial nas organizações públicas ocorreu por via das Reformas Gerenciais da Administração Pública em resposta à globalização e à crise do Estado moderno nos anos 1980 (BRESSER-PEREIRA, 1998). Uma primeira geração de reformas promoveu o ajuste estrutural macroeconômico, por meio de ajuste fiscal, liberalização comercial e privatizações, no intuito de caminhar para o Estado mínimo, em contraposição ao Estado de bem-estar. Em um segundo momento, sob menor influência dos valores neoliberais, se iniciam as reformas administrativas, baseadas em princípios e práticas da nova gestão pública. Surge, então a necessidade de dotar o Estado de mais governabilidade e mais governança. (BRESSER-PEREIRA, 1998).

As mudanças trazidas pelas reformas levaram a um modelo mais gerenciável das organizações da administração pública, no entanto não quer dizer, necessariamente, que houve avanços em direção à governança dessas entidades. Dessa maneira, é produtivo fazer as diferenciações entre governabilidade e governança.

Para Bresser-Pereira (1998), governabilidade é uma capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu Governo com a sociedade, enquanto que governança é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas.

No mesmo sentido, Matias-Pereira (2010a) entende que governabilidade é o exercício do poder e a governança seria a capacidade do governo de formular e implementar políticas públicas.

Para melhor diferenciação do termos, apresenta-se a definição de Slomski *et al.* (2008) que afirma que “a governança pública é um complexo de atividades envolvendo a direção de redes complexas em setores políticos da sociedade”.

No contexto das reformas gerenciais da administração pública e da aplicação da governança no setor público, verifica-se que o Estado passa atuar de uma forma menos intervencionista e mais regulador, tendo nas agências reguladoras um instrumento para a descentralização do seu poder com a missão de atuar sobre as falhas de mercado e corrigi-las.

Segundo Misse (2010), as agências reguladoras são a expressão final do processo de Reformas na Administração Pública que teve início na década de 1970, ganhando força com o Consenso de Washington e implementado nos anos 1980 pelos governos Reagan e Thatcher.

No Brasil, as agências reguladoras são uma das entidades que compõem a administração pública indireta surgidas no final dos anos 1990, após o movimento de privatização de empresas estatais no Programa Nacional de Desestatização do governo Collor de Melo. O marco definitivo do surgimento destas entidades foi a aprovação da Lei 8.987/1995 que, além de disciplinar concessão de serviços públicos, previu a criação das agências reguladoras para a defesa dos consumidores. (RAMALHO, 2009. MISSE, 2010).

A partir de então e inspiradas nas experiências internacionais, foram criadas as primeiras agências federais com a finalidade de atuar no cenário de privatização do setor de infraestrutura, sendo a agência mais antiga a ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica, criada em 1996 pela Lei 9.427 e vinculada ao Ministério de Minas e Energia. (RAMALHO, 2009; OCDE, 2008). Além desta, outras agências reguladoras federais foram criadas para atuação em diversos setores, conforme apresentação no Quadro 1.

Quadro 1 – Agências Reguladoras Federais

Setor ou Indústria Regulada	Sigla	Nome da Agência
Infraestrutura	ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
	ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
	ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
	ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquáticos
	ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
Saúde	ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
	ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	ANP	Agência Nacional do Petróleo
Recursos Hídricos	ANA	Agência Nacional de Águas
Mercado Cinematográfico e Videofonográfico	ANCINE	Agência Nacional do Cinema

Fonte: Adaptado de E. J. Saravia (2010).

As agências estaduais e municipais, cujas competências limitam-se àqueles serviços públicos da sua respectiva esfera governamental conforme as determinações legais, surgiram acompanhando os movimentos de privatizações de estatais e espelharam o modelo das primeiras agências reguladoras federais. As agências estaduais possuem atuação em diversos setores como abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos, gás natural e transportes, sendo a predominância delas com atuação multissetorial.

As funções das agências reguladoras, assim como as suas competências, são

definidas por força de lei; especificamente essas entidades possuem características próprias as quais Aragão (2003) didaticamente elencou como função de reguladora, de fiscalizadora, de aplicação de sanções e de composição de conflitos.

Na primeira função, a edição de normas pelo regulador visa disciplinar as disposições legais sobre os serviços públicos, não cabendo a inovação jurídica no arcabouço legal. (DI PIETRO, 2007).

A segunda e terceira funções conferem às agências reguladoras a possibilidade de uso de seus poderes para fiscalizar a execução dos contratos de concessão ou permissão, podendo valer-se, inclusive, da aplicação de sanções e/ou penalidades às concessionárias de serviços públicos, com a possibilidade de promover a encampação e caducidade da delegação em caso de serem cabíveis tais medidas. (ARAGÃO, 2003).

A função de composição de conflitos diz respeito à mediação entre partes envolvidas na prestação dos serviços e do exercício da atividade de ouvidoria para denúncias e reclamações de usuários, considerando os interesses de cada agente e estimulando a participação da sociedade. (ARAÚJO, 2011).

Como se vê, as funções estabelecidas para as agências reguladoras foram bastante inovadoras por trazer significantes alterações na relação entre o Estado e a sociedade e prestadoras de serviço.

Para Pinheiro (2009), as agências reguladoras constituem um mecanismo delimitador das fronteiras dos serviços públicos, sendo fundamentais na fixação de normas para a definição de tarifas; fiscalização do cumprimento dos atos regulatórios; estímulo à competência dos prestadores de serviços; e mediação dos interesses desses agentes e dos usuários e consumidores, abrindo campo a novos investimentos privados, nacionais e estrangeiros.

Barrionuevo Filho e Lucinda (2004) consideram que, em países em desenvolvimento, a importância da atividade regulatória é ainda mais importante para estimular os escassos investimentos, garantindo regras estáveis para o setor privado de um lado, e benefícios aos consumidores, de um outro lado. Sobre isto, os autores exemplificam que na América Latina, inclusive no Brasil, foi bastante comum a adoção de políticas populistas de controle de tarifas de serviços públicos em um cenário de alta inflação, levando à inviabilidade da prestação desses serviços públicos por agentes privados e culminando com a estatização de companhias em meados do século XX.

No contexto brasileiro, um exemplo de esforço para avaliar as fragilidades e ineficiências da atividade regulatória pode ser verificado no trabalho desenvolvido pelo

Grupo de Trabalho Interministerial. O estudo discutiu o tema da governança regulatória no Brasil de maneira substancial.

Composto em 2003, o referido grupo tinha o objetivo de analisar e propor medidas de aprimoramento das agências reguladoras no âmbito do Poder Executivo Federal, consolidadas no relatório denominado “Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro”. O documento foi o principal instrumento para a definição de diretrizes para o bom funcionamento das agências reguladoras federais e ações imediatas, tais como medidas referentes aos mandatos dos dirigentes, órgãos colegiados e controle social. (BRASIL, 2003).

Após a conclusão destes trabalhos, já no ano de 2009, a Câmara dos Deputados Federais encaminhou ao Tribunal de Contas da União uma solicitação de auditoria para aferir a governança das agências reguladoras de infraestrutura no Brasil, visando identificar riscos e falhas estruturais que pudessem comprometer o alcance dos objetivos da regulação e propor soluções para o fortalecimento do atual modelo regulatório.

Como resultado, o TCU divulgou dois anos depois o relatório que trouxe a análise da governança regulatória e uma visão sistêmica dos meios, processos, instrumentos e desenho institucional do processo regulatório das agências reguladoras federais estudadas: Agência Nacional de Energia Elétrica – Aneel; Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP; Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel; Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT; Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq; Agência Nacional de Aviação Civil – Anac e Agência Nacional de Águas – ANA.

Além disso, o estudo favoreceu a formação de uma visão geral do ambiente e do processo regulatório das agências reguladoras federais, permitindo diagnosticar como as relações entre os atores ocorrem, como são suas estruturas organizacionais para a execução de suas atividades e como se dá a legitimação de seus atos. Assim, o estudo contribuiu e trouxe achados importantes para o fortalecimento da governança regulatória que, certamente, pode ser espelhado para o modelo regulatório subnacional existente.

Como exposto, as agências reguladoras são entidades que assumiram grande relevância para sociedade, pois a existência destes órgãos parecem ser atrativos para o investimento privado nos mercados dos setores regulados, além de fortalecerem as relações de consumo, pela defesa dos direitos dos consumidores, e por serem agentes ativos na elaboração e execução de políticas públicas.

A governança demonstra-se salutar se aplicada ao ambiente complexo da

regulação de serviços públicos, visando a efetividade das funções regulatórias e para bem administrar os interesses de atores tão diversificados com que estas entidades relacionam-se.

1.1 Justificativa

A assimilação e a adoção de boas práticas de governança corporativa foram um dos movimentos mais importantes do sistema capitalista, do mundo corporativo e da ciência da administração na atualidade. (ANDRADE; ROSSETTI, 2009). No entanto, o tema ainda é pouco amadurecido para a gestão pública e em especial nas agências reguladoras.

O presente estudo sobre a governança nas agências reguladoras estaduais possui bastante valia para o desenvolvimento do conhecimento empírico e científico na área, especialmente por extrapolar a costumeira abordagem das agências reguladoras federais como objeto de pesquisa, para focar realidade das agências reguladoras estaduais.

Cunha e Rodrigo (2012), por exemplo, consideram que o debate sobre governança regulatória está cada vez mais restrito aos círculos e comunidades específicas dos reguladores, sendo dependente de iniciativas governamentais para a sua consolidação, a exemplo do PRO-REG – Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal.

Para evidenciar a baixa exploração do tema na comunidade acadêmica e existência de escasso referencial teórico sobre governança regulatória, foi realizada uma breve pesquisa bibliométrica em cinco bases de dados, a saber:

- a) Portal de periódicos da Fundação Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior;
- b) Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações do IBICT – Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia;
- c) SPELL – *Scientific Periodicals Eletronic Library*;
- d) Scielo – *Scientific Eletronic Library Online* e
- e) SSRN – *Social Science Research Network*.

No portal de periódicos da Capes, foi encontrado apenas 1 resultado para o tema “governança regulatória” e, na Biblioteca Digital do IBICT, foram encontrados apenas 03 resultados para os mesmos parâmetros.

A busca do termo “governança regulatória” e “*regulatory governance*” não retornou

nenhum dado para a pesquisa realizada no Spell, enquanto no banco de dados Scielo, apenas um resultado foi retornado.

Na SSRN, o maior e um dos principais repositórios abertos de pesquisas científicas em ciências sociais e humanidades, foram retornados 42 resultados para a busca do termo “*regulatory governance*” nos últimos cinco anos, sendo que apenas 14 estavam diretamente relacionados às agências reguladoras.

O Anexo A apresenta os resultados encontrados nos bancos de dados Capes, BDTD e Scielo, enquanto o Anexo B apresenta os resultados da RSSN.

Pelo exposto, verifica-se que o estudo do tema no Brasil ainda é pouco explorado, sendo extremamente produtivo os esforços dos pesquisadores em produzir conhecimentos sobre a governança regulatória.

Além disso, o saneamento básico constitui-se numa importante parcela do setor de infraestrutura que interfere diretamente na saúde pública, no equilíbrio ambiental e no desenvolvimento econômico, afetando milhares de pessoas.

Segundo a Fundação Getúlio Vargas (2010), cerca de 77,4% da população brasileira possui acesso aos serviços de abastecimento de água e apenas 39,6% possui acesso ao serviço de esgotamento sanitário, indicando um deficit em saneamento estimado em 114 milhões de habitantes no caso de esgotamento sanitário e de 43 milhões de habitantes no abastecimento de água.

Para a regulação destes serviços, a Associação Brasileira das Agências de Regulação (2013) mapeou 145 prestadores de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e 27 agências reguladoras no setor de saneamento básico, onde 48% delas referem-se às agências estaduais, indicando a predominância deste modelo regulatório que regulam mais de 90% das unidades de consumo existentes.

Considerando a amplitude populacional que alcança a prestação destes serviços e considerando que as agências reguladoras estaduais de saneamento básico atuam na defesa do interesse desses usuários e da população em geral, reforça-se a relevância do objeto deste estudo.

A pesquisa é, portanto, uma oportunidade de revisar o arcabouço teórico sobre o tema, ampliar os conhecimentos práticos pela análise quantitativa dos dados coletados e trazer à comunidade acadêmica o debate da governança corporativa aplicada ao setor público, tendo como foco entidades de características peculiares e complexas como as agências reguladoras estaduais de saneamento básico.

1.2 Problema

Como ocorre a governança regulatória nas agências reguladoras estaduais de saneamento básico do Brasil?

1.3 Hipóteses

H1: As agências reguladoras estaduais de saneamento básico adotam procedimentos, mecanismos e instrumentos para estabelecer a independência com relação às autoridades políticas, ao gerenciamento de seus recursos e à regulação do setor;

H2: As agências reguladoras estaduais de saneamento básico adotam procedimentos, mecanismos e instrumentos de comunicação institucional, divulgação e publicação de informações institucionais e regulatórias relevantes, estimulando a participação das partes interessadas na tomada de decisões e a aplicação de normas de conduta;

H3: As agências reguladoras estaduais de saneamento básico adotam procedimentos, mecanismos e instrumentos de controle do orçamento e do desempenho suficientemente adequados para o acompanhamento de suas ações pelos agentes políticos;

H4: As agências reguladoras estaduais de saneamento básico adotam procedimentos, mecanismos e instrumentos orientados para o fortalecimento de diferentes aspectos do seu funcionamento e da qualidade da regulação.

1.4 Objetivo

Analisar os aspectos de governança regulatória nas agências reguladoras estaduais de saneamento básico do Brasil.

1.4.1 Objetivos Específicos

1. Analisar os aspectos de governança regulatória das agências estaduais de saneamento básico sob a perspectiva da autonomia.

2. Analisar os aspectos de governança regulatória das agências estaduais de saneamento básico sob a perspectiva da transparência.

3. Analisar os aspectos de governança regulatória das agências estaduais de saneamento básico sob a perspectiva da *accountability*.

4. Identificar as ferramentas implantadas que dão suporte à governança regulatória nas agências estaduais de saneamento básico.

1.5 Aspectos metodológicos

O estudo é classificado como sendo de natureza quantitativa, não experimental de levantamento descritivo realizado por meio de uma pesquisa *survey* via questionário autoadministrado aplicado às agências reguladoras estaduais de saneamento básico.

O questionário aplicado foi resultado de uma síntese e adaptação do questionário de 97 questões utilizado por Andres *et al.* (2007) em um estudo realizado pelo Banco Mundial que avaliou comparativamente a governança regulatória de 43 agências reguladoras do setor de energia elétrica em 19 países da América Latina e Caribe.

Foram utilizados métodos estatísticos descritivos para resumo e exibição dos dados extraídos do programa *SPSS – Statistical Package for the Social Sciences*.

1.6 Estrutura geral do trabalho

O trabalho está organizado em cinco seções estruturadas da seguinte maneira:

A primeira seção é dedicada à introdução onde são apresentadas as agências reguladoras e os marcos históricos da governança.

Na segunda seção é realizada a revisão da literatura para os grandes temas relacionados à pesquisa, a saber: governança corporativa, governança pública e governança regulatória, além de uma breve visão sobre o setor de saneamento básico no Brasil.

A terceira seção é dedicada à explanação dos aspectos metodológicos, tais como tipologia da pesquisa, população e amostra, coleta e análise dos dados.

Na quarta seção é apresentada a análise dos dados segundo os elementos-chave de autonomia, transparência, *accountability* e ferramentas regulatórias, gerenciais e institucionais.

A última seção é dedicada às considerações finais à luz do problema da pesquisa, objetivos e hipóteses delineadas para o trabalho e apresentar sugestões para o prosseguimento da pesquisa.

2 REVISÃO DE LITERATURA

O referencial teórico essencial para o desenvolvimento deste trabalho tem como ponto de partida o próprio título da pesquisa, iniciando o debate pela visão da governança pública a partir dos conceitos de governança corporativa.

Em sequência é feita a revisão da literatura sobre governança pública, onde a discussão teórica passa a extrapolar a abordagem do setor público para alcançar o ambiente específico da regulação, buscando identificar os elementos-chave para a pesquisa da governança nas agências reguladoras estaduais.

2.1 Governança Corporativa

Governança corporativa é um termo bastante discutido no campo da gestão contemporânea e compõe um constructo complexo sujeito à variações semânticas conforme o campo do conhecimento que o interpreta ou o explora (MARTINS, 2011).

Para uma melhor compreensão do termo, apresenta-se o Quadro 2 com as principais definições de governança corporativa de acordo com as mais relevantes entidades que fomentam o assunto no Brasil e no mundo: a Comissão de Valores Mobiliários – CVM, a *Organisation for Economic Co-operation and Development* – OECD, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC e a *International Federation of Accountants* – IFAC.

Quadro 2 – Definindo Governança Corporativa

Entidade/Ano	Governança Corporativa é:
IFAC (2001)	Um conjunto de responsabilidades e práticas exercidas pelo conselho e gerência executiva com o objetivo de fornecer direcionamento estratégico, o alcance dos objetivos organizacionais, determinar a gestão dos riscos de forma adequada e assegurar que os recursos da organização sejam utilizados de forma responsável.
CVM (2002)	Um conjunto de práticas que tem por finalidade otimizar o desempenho de uma companhia ao proteger todas as partes interessadas, tais como investidores, empregados e credores, facilitando o acesso ao capital.
OECD (2004)	Um elemento-chave na melhoria da eficiência, crescimento econômico e aumento da confiança dos investidores. Envolve um conjunto de relações entre a gestão de uma empresa, seus acionistas e outras partes interessadas. Fornece estrutura para a definição dos objetivos da organização, os meios para atingi-los e monitorá-los.
IBGC (2009)	Um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, Conselho de Administração, Diretoria e Órgãos de controle.

Fonte: Quadro elaborado pela autora a partir da literatura consultada.

Não obstante à escolha de uma definição específica, é imprescindível registrar que a governança corporativa surgiu como um modelo de gestão capaz de mitigar os conflitos de agência, buscando compreender como exatamente ocorrem esses conflitos e

desalinhamentos de interesses. (ANDRADE; ROSSETTI, 2009. SILVEIRA, 2004).

Para Hitt, Ireland e Hoskisson (2003), os conflitos de interesse são problemas próprios das corporações modernas e se devem, em grande parte, ao crescimento das firmas e à separação da propriedade e do controle administrativo.

Isto leva a admitir que o estudo da governança corporativa demanda, também, o conhecimento das principais teorias acerca das relações entre os gestores e proprietários de uma organização: a teoria da firma, a teoria da agência e a teoria dos contratos.

A teoria da firma defende que uma empresa tem como principal objetivo a maximização dos lucros e que, a partir deste princípio, são gerados modelos econômicos capazes de capturar a lógica do comportamento das firmas e dos mercados (SLOMSKI *et al.*, 2008).

Para Silveira (2004), a teoria da firma é o alicerce conceitual sobre o qual são desenvolvidos os estudos de governança corporativa e que, a partir dessa visão neoclássica, derivaram importantes teorias durante todo o século XXI na tentativa de incorporar “características do mundo real” em uma nova teoria da firma, tais como os custos de transação (viabilidade da alocação e gerenciamento de recursos internos à empresa e o custo da coordenação dos recursos por arranjos de mercado) e custos de agência (custos para o alinhamento dos interesses dos acionistas com os interesses dos gestores).

Neste ambiente, a teoria da agência declara que na relação entre principal (proprietário) e agente (gestor), numa evidente dissociação de propriedade e controle, existem interesses divergentes que podem ser contrários à prosperidade da companhia (SLOMSKI *et al.*, 2008).

Por um lado, os acionistas (outorgantes ou agentes principais) fundamentam suas decisões na busca da maximização das suas riquezas, do valor do empreendimento e do retorno de seus investimentos. Por outro lado, os gestores (outorgados ou agentes executores) tomarão decisões baseadas nas estratégias de negócios e de operações que poderão estar em oposição aos interesses do primeiro grupo. (ANDRADE; ROSSETTI, 2009).

Como consequência desta assimetria de interesses, duas premissas devem ser adotadas para evitar o conflito entre as partes. A primeira delas diz respeito aos termos dos contratos entre estes agentes, de modo que “os contratos deverão estabelecer todas as condições para conciliar permanentemente os interesses de outorgantes e outorgados”. (ANDRADE; ROSSETTI, p. 84 e 85, 2009).

Desta forma, percebe-se que o problema da agência é também um elemento essencial da “visão contratual da firma” (SILVEIRA, p.34, 2004).

Sobre isto, um importante axioma presente na teoria sobre governança corporativa foi exposto originalmente, em 1983, por Benjamin Klein que declara a inexistência de um contrato perfeito e completo que abranja todas as ocorrências possíveis e todas as respostas às mudanças do ambiente das organizações (ANDRADE; ROSSETTI, 2009).

Na síntese de Silva Júnior (2006, p. 91), o ambiente de negócios é tipicamente imprevisível e sujeito às turbulências que podem comprometer os resultados das companhias, demandando delas um certo grau de flexibilidade e agilidade para as novas adaptações do ambiente. Assim, “os contratos perfeitos e completos, que abrangiam todas as contingências e respostas às mudanças e aos desafios do ambiente de negócios, simplesmente deixam de existir”

A segunda premissa trazida por Andrade e Rossetti (2009, p. 84 e 85), diz respeito ao comportamento dos agentes, estabelecendo que “nenhum dos agentes venha a romper, por atos oportunistas, os princípios da relação”.

Com relação a esta dimensão comportamental dos conflitos de agência, é produtivo recapitular o axioma de Jensen e Meckling (1983), que declara a inexistência de um agente perfeito que seja indiferente à maximização de seus próprios interesses aos de terceiros (ANDRADE; ROSSETTI, 2009).

Para Silva Júnior (2006, p. 92), a cooperação desinteressada não prevalece no jogo de interesses: “a força do interesse próprio, se sobrepõe aos interesses de terceiros, mesmo na presença de condições hierárquicas para o processo de tomada de decisões”, desta forma, um agente executivo tomará decisões que fortaleçam a sua posição, seus propósitos e interesses.

Segundo Fama e Jensen (1983), todos os problemas de agência podem ser controlados por meio de sistemas de decisão que separam a gestão do controle das organizações por meio de estruturas hierárquicas para tomada de decisão, conselhos de administração para assuntos de contratação, demissão, remuneração e compensação de executivos e estruturas de incentivo ao monitoramento mútuo dos agentes.

O uso de mecanismos internos, como remuneração e distribuição de ações para os executivos das companhias, e de mecanismos externos, como divulgações periódicas de informações sobre a companhia, um mercado de aquisições hostil e um mercado de trabalho competitivo, também são importantes para a redução dos problemas de agência. (SILVEIRA, 2004).

Os conflitos de agência são as razões fundamentais para o despertar da governança corporativa e possuem fortes razões para a sua disseminação, sendo considerada como um dos pilares do desenvolvimento e da arquitetura econômica global. (ANDRADE e ROSSETI, 2009).

Como será discutido no tópico seguinte, os elementos que justificaram o surgimento da governança corporativa nas organizações privadas, também se encontram, de forma semelhante, no ambiente de uma organização pública.

2.2 Governança no setor público

Semelhante ao que ocorre para as organizações privadas, os conflitos de interesse e a teoria da agência também são aplicáveis ao setor público. Especificamente, a Teoria da Escolha Pública, que se trata de um ramo da economia que estuda as motivações para a tomada de decisão por parte do governo (MELLO, 2006), é um referencial teórico particularmente importante para o tema.

A Teoria da Escolha Pública surgiu pelas obras de Buchanan e Tollison (1984 *apud* SLOMSKI *et al.*, 2008), que ofereceram uma melhor compreensão das interações institucionais complexas do setor público, analisando o comportamento das pessoas como votantes, candidatos, representantes eleitos, líderes ou membros de partidos políticos e burocratas.

Essa teoria desenvolvida pelos teóricos neoclássicos da “Escola de Virgínia”, assume o pressuposto do racionalismo econômico e de que o autointeresse é a principal explicação para o comportamento humano, inclusive nas suas relações sociais e políticas. (ANDREWS; KOUZMIN, 1998).

Por esta perspectiva, as decisões de governo acerca de impostos, despesas, regulamentação e outras políticas são influenciadas por jogos da política e pelo fato de que os políticos fazem suas escolhas priorizando a vitória nas eleições e a maximização dos votos. (SLOMSKI *et al.*, 2008).

Segundo Samuelson e Nordhaus (1993), as decisões de governo podem ser categorizadas em: a) Prejudiciais (medidas que afetam negativamente a situação de todos); b) Redistributivas (como no caso de impostos sobre um grupo da sociedade visando o benefício de outro) e c) Eficientes (medidas que levam a melhoria da satisfação de todos).

Para estes autores, quando as decisões governamentais não conduzem à eficiência econômica ou quando elas redistribuem o rendimento de forma injusta, dão

origem às chamadas falhas de governo. (SAMUELSON; NORDHAUS, 1993).

Assim, os governos lidam com a política para balancear a procura das pessoas por bens coletivos com a viabilidade econômica para fornecê-los, tendo em vista a sua preocupação em ganhar as eleições, similarmente ao que ocorre com as empresas no ambiente de mercado em busca da lucratividade. (SAMUELSON; NORDHAUS, 1993).

Mello (2006) evidencia que há relação entre a teoria da agência (aplicada ao setor privado) com a teoria da escolha pública, destacando, também, a existência de grupos de interesses, como organizações “situadas entre os eleitores e os políticos para representarem indivíduos ou empresas” que pressionam em favor de um conjunto de interesses ou assuntos.

A partir do paralelo das teorias da agência com a teoria da escolha pública, entende-se que a governança é também aplicável ao ambiente das organizações públicas. Com objetivos semelhantes àqueles do ambiente corporativo, a governança se apresenta como um modelo de gestão e um arcabouço de princípios para a defesa dos interesses dos agentes e para a sustentabilidade da organização pública.

Matias-Pereira (2010a) registra que a aplicação da governança corporativa no setor público envolve questões que vão além da dimensão operacional e incorpora preocupações com as questões de articulação e interação entre os distintos atores sociais e com os aspectos institucionais das entidades públicas.

Assim, as ações voltadas para a boa governança no setor público devem ser sistematizadas em torno da gestão estratégica, visando a criação de valor público e realização da estratégia; da gestão política, visando a obtenção da legitimidade da ação governamental junto aos dirigentes, aos agentes políticos e à população; e da gestão da eficiência, eficácia e produtividade visando o uso adequado dos recursos. (MATIAS-PEREIRA, 2009)

A partir dessas reflexões, é razoável admitir que a administração pública contemporânea não pode ignorar que a aplicação dos conceitos e das práticas de boa governança são salutares para as organizações públicas.

Calame e Talmant (2001 *apud* MATIAS PEREIRA, 2010a) trazem a governança como a capacidade da sociedade se dotar de sistemas de representação, instituições, processos e corpos sociais para sua autogestão e, nesse contexto, o Estado passa a retomar o lugar de planejador e norteador do seu desenvolvimento. A boa governança, segundo os autores, é composta de oito características resumidas no Quadro 3.

Quadro 3 – Características da Boa Governança

Característica	Descrição
Participação	Participação nas atividades de governo, seja de modo direto ou indireto através de instituições ou representantes legítimos.
Estado de Direito	Existência de uma estrutura legal capaz de proteger os direitos humanos das pessoas e a garantia de poderes (executivo, legislativo e judiciário) independentes, além de forças policiais imparciais e incorruptíveis.
Transparência	Disponibilização de informações que vão além daquelas obrigatórias ou referentes ao desempenho econômico-financeiro e que podem contribuir para a relação da organização com terceiros e estabelecer confiança.
Responsabilidade	Os processos das entidades públicas devem ser desenhados para atender tempestivamente às demandas dos cidadãos e a sociedade como um todo.
Orientação por Consenso	Considerando a existência de conflitos entre os grupos de interesses, as decisões tomadas devem buscar o consenso nessas relações sociais.
Igualdade e Inclusividade	Deve ser assegurada a igualdade de todos os grupos, inclusive preocupando-se em desenvolvê-los e melhorar o bem-estar de grupos mais vulneráveis.
Eficiência, Eficácia e Efetividade	Uso otimizado dos recursos, sustentabilidade dos recursos naturais e entidades com resultados e processos alinhados com as necessidades da sociedade.
Prestação de Contas	Também chamada <i>accountability</i> , diz respeito à possibilidade de fiscalização por todas as partes afetadas por suas decisões, atos e atividades.

Fonte: Adaptado de Matias-Pereira (2010a).

No setor público, pode-se citar como um grande marco o “Estudo 13” publicado pelo *International Federation of Accountants* (IFAC) em 2001 que focou os arranjos de governança no setor público a partir de três princípios básicos: a) Transparência (*openness*), ligada à confiança dos *stakeholders* no processo decisório e nas ações das entidades públicas; b) Integridade (*integrity*), baseada na honestidade e objetividade, busca os altos padrões de adequação e probidade na gestão dos recursos da organização e relaciona-se com a estrutura de controle, relatórios financeiros e de desempenho; e c) Responsabilização (*accountability*) que corresponde à obrigação das entidades e agentes públicos em responderem e serem responsabilizados por suas decisões e ações, incluindo aqui a gestão dos recursos públicos e do desempenho. (IFAC, 2001).

De tais princípios fundamentais tem-se a derivação de quatro dimensões da governança corporativa que se desdobram em etapas demonstradas no Quadro 4 e que podem confirmar a efetividade da governança corporativa na entidade. (IFAC, 2001).

O estudo do IFAC recomenda que os princípios da governança corporativa sejam adaptados para a realidade do setor público que, diferentemente do setor privado, necessita atender a uma enorme diversidade de demandas políticas, econômicas e

sociais, além de sofrer influências externas de modo diferente das organizações privadas. (IFAC, 2001).

De modo sintético, no que se refere aos padrões de comportamento, o Quadro 4 evidencia preocupação com o exercício da liderança, com as questões de valores e conduta dos agentes públicos e da própria entidade pública.

As recomendações acerca de estrutura organizacional e processos envolvem a confiabilidade dos aspectos relacionados à alta administração das entidades públicas, especialmente com relação à clareza de seus papéis e responsabilidades.

Quadro 4 – Recomendações de Governança no Setor Público

Padrão de Comportamento		
Liderança Códigos de conduta (Probidade e propriedade; Objetividade, integridade e honestidade; Relacionamentos)		
Estrutura organizacional e processos	Controle	Relatórios Externos
Responsabilização legal. Responsabilidade em prestar contas do dinheiro público. Comunicação com os <i>stakeholders</i> . Papéis e responsabilidades. <i>Equilíbrio do poder e de autoridade.</i> <i>O órgão de governo.</i> <i>O dirigente.</i> <i>Membros de diretoria não executiva.</i> <i>Gerentes Executivos.</i> <i>Políticas de remuneração.</i>	Gerenciamento de riscos. Auditoria interna. Comitês de auditoria. Controle interno. Orçamento. Gestão financeira. Treinamento de pessoal.	Relatórios anuais. Uso dos padrões de contabilidade adequados. Medidas de desempenho. Auditoria externa.

Fonte: IFAC (p. 14, 2001)

Como pode ser evidenciado pelo Quadro 4, a perspectiva do controle aborda com mais ênfase a conformidade legal dos atos das entidades públicas, por meio de auditorias internas, controles internos, gestão orçamentária e financeira e treinamento de pessoal.

O último grupo de recomendações apresentados pelo Quadro 4, diz respeito aos relatórios externos, fonte para a prestação de contas e responsabilização pelos resultados financeiros, uso dos recursos e desempenho da organização pública.

Como se verifica, o Estudo 13, além de contribuir com a discussão dos princípios, também registra importantes recomendações para a governança corporativa no setor público. Para Slomski *et al.* (2008), a importância do “Estudo 13” é que este pode auxiliar o grupo governante a desenvolver ou rever as práticas de governança adotadas e capacitá-lo a atuar de maneira mais efetiva, eficiente e transparente.

No Brasil foram publicados diversas leis e decretos com o intuito de institucionalizar

direta ou indiretamente estruturas de governança na administração pública. A própria Constituição, por exemplo, estabelece condições favoráveis à governança do Estado, tais como a fixação dos direitos e garantias fundamentais do cidadão; o modo de organização política e administrativa dos Poderes, inclusive estabelecendo a sua separação; o sistema de freios e contrapesos; e as estruturas de controle interno e externo. (TCU, 2014).

Após a Constituição Federal de 1988, outros instrumentos foram estabelecidos com este mesmo intuito, tais como o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto 1.171, de 22 de Junho de 1994); a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000); o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública); a Lei 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal e a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011). (TCU, 2014)

Particularmente, o ambiente em que estão inseridas as agências reguladoras e a própria natureza de suas atividades, possuem especificidades que justificam o estudo em separado das demais entidades públicas. Essas especificidades foram brevemente apresentadas na introdução da pesquisa, das quais destaca-se a sua personalidade jurídica diferenciada por ser uma autarquia em regime especial, a sua autonomia financeira e independência decisória e a necessidade de limitação para a intervenção do Estado. Em uma primeira análise, já é possível inferir que a governança nas agências reguladoras é ponto fundamental para que estas entidades possam desempenhar suas atribuições,

Além disso, a própria discussão da regulação, como declara Santos (2009), se dá cada vez mais crescentemente no campo da governança pública. Pode-se depreender, então, que as agências reguladoras tanto possuem particularidades para a modelagem de seu próprio sistema de governança, quanto o perfil estas entidades influenciam o modelo de governança dos demais agentes do ambiente regulatório.

2.3 Governança regulatória

Os mercados apresentam falhas e, conforme exemplificado por Queiroz (2001), não é incomum problemas como a assimetria de informações, além daqueles derivados do poder do monopólio e as externalidades. Assim, a regulação surge neste contexto como um instrumento capaz de influenciar a dinâmica destes mercados para superar tais problemas.

Numa reflexão que vai além da visão econômica, Possas e Peci (2008) defendem que a regulação adquire legitimidade de suas ações sob os argumentos do interesse público, do bem-estar social e, até mesmo, da defesa nacional.

Isto pode ser verificado quando constata-se a atuação de agências reguladoras em setores sensíveis como os de infraestrutura, vigilância sanitária e saúde suplementar.

As agências reguladoras possuem missões que vão além do escopo econômico do setor regulado e passam a preocupar-se também com questões como a universalização dos serviços e a proteção dos direitos dos hipossuficientes.

Dado o impacto da atuação de um agente regulador em um mercado, é importante conhecer as motivações para a regulação. Pela visão de Barrionuevo Filho e Lucinda (2004, p. 48), as motivações para a regulação não estão restritas à correção das eventuais falhas de mercado, mas também tem como objetivo “gerar maior grau de apoio político para o agente responsável pela intervenção governamental”, num chamada de teoria econômica da regulação.

Segundo Fiani (2004), a teoria econômica da regulação foi desenvolvida por meio de três modelos de pensamento de desenvolvidos por George Stigler, Sam Peltzman e Gary Becker.

Surgida no final dos anos 1960, Stigler (1971) defendia que a regulação econômica beneficiava, na maior parte dos casos, a indústria regulada. Este modelo contrapunha o pensamento de que a intervenção do Estado por meio da regulação econômica corrigiria as falhas do sistema de mercado e eliminaria a competição predatória, beneficiando os consumidores e garantindo a estabilidade na oferta dos bens ou serviços. (FIANI, 2004).

Posteriormente, no final dos anos 1970, Peltzman (1976) complementou a visão de Stigler alegando que este benefício devia-se não só à atuação dos produtores da indústria regulada, mas também pela influência de grupos de interesses. (FIANI, 2004). Pela crítica de Peltzman, o regulador preocupava-se em tomar suas decisões sem comprometer seu poder político, sendo seu objetivo “maximizar seu apoio político, de forma a garantir sua permanência no posto. Assim, as tarifas eram mantidas reduzidas o quanto for possível, permitindo que haja uma taxa de lucro viável”. (REIS *et al.*, 2010).

Para Pereira (2003, p. 10), a modelagem mercado de Peltzman conferiu à teoria econômica da regulação mais precisão e solidez:

Em geral, a informação imperfeita sobre ganhos e perdas devido à regulação, em conjunto com os custos de organização dos grupos atrás de favores políticos, leva a uma redução da coalizão vencedora – esta não receberá um ganho tão grande quanto poderia ser concedido pelo regulador. O regulador/legislador não irá conceder ao grupo vencedor todos os benefícios que este gostaria de receber.

Mesmo se os grupos se organizarem por seus interesses econômicos (e.g. produtores versus consumidores), será do interesse do regulador produzir uma coalizão que contenha membros do grupo perdedor. Como o regulador/legislador leva em conta a oposição dos perdedores, ele irá até o ponto em que o apoio marginal obtido é igual à oposição marginal gerada.

O modelo seguinte ao de Stigler, foi apresentado por Becker em 1983 e defendia que o agente regulador simplesmente respondia ao volume de pressão exercido pelos diferentes grupos de interesse, variando conforme o número de seus membros e os recursos utilizados. (FIANI, 1998).

Sobre os três modelos de regulação econômica, Fiani (1998,p. 25) apresenta:

Estes três modelos (Stigler, Peltzman e Becker), independentemente de qualquer outra avaliação, deslocaram o eixo do debate sobre regulação econômica para um ponto muito distante da mera correção de "falhas de mercado". Mais especificamente, a questão regulatória tornou-se um objeto de estudo em si mesma, onde a caracterização de grupos dos interesse em uma dada indústria, que se formam visando *rent-seeking* passou a ser uma etapa fundamental do processo de compreensão das características da atividade de regulação econômica.

Santos (2012) sintetiza que a teoria econômica da regulação e o exercício da regulação ocorrem de forma a atender às necessidades e ao bem-estar do grupo de interesse que conseguir exercer maior pressão sobre o agente normatizador.

A chamada "teoria dos grupos de interesse" observa que a regulação é desenhada e operada para favorecer os atores economicamente mais fortes pela captura do agente regulador. Os pequenos grupos homogêneos com maior influência no processo regulatório, teriam os menores custos organizacionais e os maiores ganhos do que os grupos maiores e difusos, como, por exemplo, os consumidores. (PEREIRA, 2003).

Dessa forma, a discussão da governança no ambiente regulatório se faz necessária para garantir a correção das imperfeições dos mercados, a boa prestação dos serviços por parte do agente prestador e os adequados níveis de investimentos para o fortalecimento dos setores regulados. Pode-se, ainda, admitir que seus instrumentos criam condições favoráveis para a defesa do interesse público e da atuação do Estado.

Logo, ao tratar-se de governança regulatória não há como abster-se de abordar temas que dizem respeito à própria eficiência da atuação do Estado como exposto nos tópicos adiante. Para Santos (2009), a sua discussão também não deve limitar-se apenas aos temas de organização e funcionamento das agências reguladoras, mas deve abranger também um contexto maior que inclui o funcionamento do governo como um todo e suas relações com a sociedade e agentes econômicos.

Dessa maneira, o conceito de governança regulatória origina-se do debate destas

questões. Para Gutierrez (2003) a governança regulatória refere-se aos instrumentos que limita o comportamento discricionário dos governos a partir da criação de um sistema regulatório transparente, previsível e sustentável.

A OCDE (2002, 2012) define governança regulatória como o desenvolvimento sistemático e a implementação de políticas sobre como os governos usam seus poderes regulatórios e está fundamentada nos princípios da governança democrática, envolvendo um amplo domínio de atores, incluindo o Legislativo, o Judiciário, os níveis subnacionais e supranacionais de governo e atividades de normatização internacional, além do setor privado.

Neste sentido, ao explorar a “governança regulatória” a discussão deve envolver também outros atores que influenciam o ambiente da regulação, como por exemplo o próprio Poder Concedente (União, Estados ou Municípios) e seus agentes políticos, os agentes privados que prestam o serviço público mediante concessão ou permissão, seus investidores, usuários, entidades representativas dos consumidores e a sociedade em geral.

Para a revisão da literatura sobre governança regulatória, é importante destacar o trabalho de Lobel (2004) que desenvolveu um modelo de governança a partir de um conjunto de oito grupos de abordagens apresentados resumidamente no Quadro 5.

Quadro 5 – Princípios do Modelo de Governança de Orly Lobel

Característica	Descrição
Participação e Parceria	Amplia a tomada de decisão por envolver múltiplos atores e por levar os cidadãos a um papel mais ativo. O poder normativo é pluralizado numa estrutura que permite a interação entre Estado, sociedade e mercado.
Colaboração público-privada	O modelo tradicional de regulamentação (hierarquia <i>top down</i>) é entendido como obsoleto. Defende a cooperação baseada na interação bidirecional contínua e na responsabilização. A regulamentação se transforma num processo de resolução de conflitos em vez de uma “atividade sob encomenda”.
Diversidade e concorrência de mercado	O modelo de governança deve promover a diversificação, a pluralização de soluções e o aumento da concorrência, em resposta à crescente complexidade, diversidade e volatilidade do mercado.
Descentralização	Transferência de responsabilidades para os estados e municípios e ao setor privado, gerando compromisso e subsidiariedade. Maior proximidade com os aspectos locais, gerando sinergia e senso de conectividade.
Integração de domínios políticos	O modelo de regulação reconhece que a lei é fragmentada e fruto de uma negociação que geralmente favorece o agente com maior influência política. A boa governança estimula a abertura e a fluidez dos domínios

	políticos, numa abordagem multidisciplinar.
Flexibilidade e Não coerção	Desenvolvimento de novos mecanismos mais suaves em substituição ao modelo de comando-controle e de <i>enforcement</i> típico da regulação, incentivando e aumentando a disposição das pessoas para contribuir livremente para a execução das políticas públicas.
Adaptabilidade e aprendizagem constante	Embora a regulação tenha sido um ato de encomendar, a governança é um processo de aprendizagem que aceita a incerteza e a diversidade, avançando de forma iterativa para soluções viáveis e com práticas que permitem a sua revisão e aperfeiçoamento.
Coordenação.	Torna todos os outros aspectos do modelo de governança significativos e tem como desafio evitar o isolamento de problemas, trabalhando-os de forma integrada.

Fonte: Adaptado de Lobel (2004).

No Brasil, a governança regulatória no país foi estudada através de uma perspectiva prática por meio de uma iniciativa do Tribunal de Contas da União – TCU que verificou sistemicamente os meios, processos, instrumentos e desenho institucional do atual processo regulatório das agências reguladoras federais.

Para o Tribunal de Contas (2014, p. 30), governança regulatória diz respeito às:

[...] regras e as práticas que regem o processo regulatório, a sistemática de interação entre os atores envolvidos e o desenho institucional no qual estão inseridas as Agências, bem como os meios e instrumentos utilizados pelos reguladores em prol de uma regulação eficiente, transparente e legítima.

Neste estudo, cujos resultados foram divulgados em agosto de 2011, foram consideradas as dimensões da governança regulatória apresentadas no Quadro 6.

Quadro 6 – Avaliação da Governança Regulatória nas Agências Reguladoras Federais

Dimensões	Objetivos	Critérios Analisados
Competências Regulatórias	Analisar como estão definidas as competências dos atores que participam da atividade regulatória.	Inexistência de lacunas regulatórias e clareza na definição de competências; Não sobreposição de funções; Formulação de políticas a cargo do Poder Concedente; Implementação das políticas públicas e regulação a cargo das agências; Efetiva capacidade do Poder Concedente em definir, objetivamente, metas e diretrizes às Agências
Autonomia	Identificar qual o grau de autonomia financeira e a existência de mecanismos que garantam a autonomia decisória das agências.	Maior autonomia financeira para as Agências: prerrogativas orçamentárias e blindagem quanto aos contingenciamentos; Critérios legais objetivos para a indicação de dirigentes; Período de quarentena mínima de 01 ano; Critérios claros para a substituição de dirigentes em seus afastamentos regulares e no período de vacância; Rol legal e taxativo de hipóteses de perda de mandatos.
Mecanismos de Controle	Verificar se há transparência dos atos e das decisões regulatórias e se há controle social dos atos finalísticos das agências.	Parâmetros e mecanismos objetivos de avaliação da atuação finalística; Prestação de contas que permitam avaliação do desempenho finalístico;

		Ampla divulgação das ações e das decisões das agências, com foco e linguagem adequadas; Critérios mínimos de transparência do processo decisório; Ampla utilização de processos de controle social; Mecanismos que permitam a efetiva participação da sociedade no controle das ações dos reguladores; Ouvidorias independentes que avaliem criticamente a gestão das Agências.
Mecanismos de Gestão de Riscos e de Avaliação de Impacto Regulatório – AIR.	Verificar como os mecanismos de gestão de riscos e de AIR orientam as ações e decisões da agência.	Mecanismos e processos de Gestão de Riscos; Metodologias de Análise de Impacto Regulatório; Utilização desses mecanismos para a tomada de decisões

Fonte: Adaptado de TCU (2011); Wanderley (2011).

O referido estudo da corte de contas foi desenvolvido durante a execução de uma auditoria operacional nas agências reguladoras dos setores de infraestrutura no país e teve como principais achados (TCU, 2014):

a) a heterogeneidade entre as reguladoras na forma de relacionamento com interessados, no suporte ao controle social, na divulgação de suas ações e na transparência de suas ações;

b) alguns conselhos setoriais não estavam fornecendo diretrizes estratégicas que delimitassem objetivos de longo prazo a serem atingidos pelas reguladoras;

c) não foram detectados mecanismos formais que garantissem maior estabilidade dos recursos orçamentários destinados às reguladoras;

d) os ministérios vinculadores não dispunham de metodologias sistematizadas e instituídas formalmente para avaliar o desempenho das reguladoras;

e) o nível de transparência do processo decisório em algumas reguladoras era insuficiente e prejudicava acompanhamento de suas ações pela sociedade;

f) observou-se baixa participação da sociedade nos processos de controle social;

g) os processos de audiência e consulta públicas não tinham padronização mínima de procedimentos ou de tratamento uniforme;

h) grande heterogeneidade do papel das ouvidorias das agências reguladoras;

i) não foram detectados processos de gerenciamento de riscos formalmente institucionalizados.

O estudo do TCU, além de trazer achados importantes sobre a governança regulatória no plano federal, certamente contribui para a reflexão e análise do modelo regulatório subnacional existente.

Mesmo admitindo a importância de um modelo de governança regulatória, Jayakar e Martin (2011) afirmam que este consenso não é possível quando se trata dos métodos para medi-lo.

Muitas vezes, a governança regulatória é operacionalizada através de uma única variável associada à independência regulatória, buscando espelhar a separação da agência reguladora com relação aos controles ministeriais ou do Poder Executivo. (JAYAKAR; MARTIN, 2011).

No Quadro 7, são relacionados alguns exemplos de pesquisas que utilizaram esta abordagem.

Quadro 7 – Pesquisas que Operacionalizaram a Governança Regulatória com uma Única Variável

Autores (Ano)	Pesquisa
Ros (1999)	<i>Does ownership or competition matter? The effects of telecommunications reform on network expansion and efficiency.</i>
Gutierrez e Berg (2000)	<i>Telecommunications liberalization and regulatory governance: Lessons from Latin America.</i>
Bortolloti; D'Souza; Fantini e Megginson (2001)	<i>Sources of performance improvement in privatized firms: A clinical study of the global telecommunications industry.</i>
Wallsten (2001)	<i>An econometric analysis of telecom competition, privatization, and regulation in Africa and Latin America.</i>
Fink; Mattoo e Rathindran (2002)	<i>An assessment of telecommunications reform in developing countries.</i>
Mohammed e Strobl (2011)	<i>Good governance and growth in developing countries: A case study of regulatory reforms in the telecommunications industry.</i>

Fonte: Adaptado de Jayakar e Martin (2011).

No entanto, nem todos os estudiosos concordam que o conceito de governança regulatória possa ser capturado por uma única variável, dados os seus aspectos multidimensionais. Assim, alguns preferem adotar um conjunto mais detalhado de fatores, investigando e medindo cada um dos aspectos da governança regulatória, geralmente por meio de um índice. (JAYAKAR; MARTIN, 2011). Esta abordagem permite uma melhor compreensão da governança regulatória em todas as suas nuances, evidenciando os fatores que a inibem e favorecem.

No Quadro 8, são relacionados alguns exemplos de pesquisas que utilizaram a abordagem de múltiplas variáveis.

Quadro 8 – Pesquisas que Operacionalizaram a Governança Regulatória com Múltiplas Variáveis

Autores (Ano)	Pesquisa
Bauer, (2003)	<i>The coexistence of regulation, state ownership and competition in infrastructure industries.</i>
Gutierrez (2003)	<i>The effect of endogenous regulation on telecommunications expansion and efficiency in Latin America.</i>
Gual,e Trillas (2004)	<i>Telecommunications policies: Determinants and impacts.</i>
Edwards, e Waverman (2006)	<i>The effects of public ownership and regulatory independence on regulatory outcomes: A study of interconnection rates in EU telecommunications.</i>
Waverman e Koutroumpis (2011)	<i>Benchmarking telecoms regulation: The telecommunications regulatory governance index (TRGI).</i>

Fonte: Adaptado de Jaykar e Martin (2011)

Pela síntese de Jayakar e Martin (2011), os estudos citados incluem variáveis que exploram os principais temas identificados na literatura sobre governança regulatória, tais como: base legal para a independência das agências reguladoras; orçamento próprio; nomeação de dirigentes com aprovação do legislativo; poder agência sobre o setor; a disponibilidade de recursos orçamentários e de pessoal suficientes para a realização de suas tarefas; e a transparência da agência no que diz respeito à publicação de suas decisões, desempenho e execução orçamentária.

Na revisão da literatura sobre o tema da avaliação da governança regulatória no mundo, Andres *et al.* (2007) também fazem uma condensação de estudos com as diferentes metodologias adotadas, conforme pode ser verificado no Quadro 9.

Quadro 9 – Pesquisas em Avaliação da Governança Regulatória

Autor/Ano	Objeto	Abordagem	Variáveis
Johannsen (2003)	Reguladores energia - em oito países europeus: Áustria, Grécia, Irlanda, Itália, Irlanda, Dinamarca, Luxemburgo e Espanha.	Pesquisa <i>survey</i> para avaliar a independência formal dos reguladores.	Independência com relação ao governo e aos <i>stakeholders</i> ; Independência no processo de tomada de decisão e Autonomia organizacional.
Gilardi (2002)	Reguladores dos setores de eletricidade, telecomunicações, mercado financeiro, segurança alimentar e farmacêutica de 7 países europeus: Bélgica, França, Alemanha, Itália, Holanda, Suécia e Reino Unido.	Desenvolvimento de um índice de independência baseado na independência formal.	O <i>status</i> do dirigente máximo da agência e dos membros do conselho de administração; A natureza das relações entre o governo e o parlamento; O grau de autonomia financeira e administrativa; A extensão da delegação das competências regulatórias.
Gutierrez (2003)	Reguladores do setor de telecomunicações de 25 países da América Latina e Caribe.	Desenvolvimento de um índice de marco regulatório para avaliar a evolução da governança regulatória no período de 1980 à 2001.	Legislação que cria a instituição; Separação das atividades de regulação e de prestação do serviço; Características do ente regulador (autonomia, responsabilização, papel e transparência).

Stern e Holder (1999)	Reguladores dos setores de eletricidade, gás natural, telecomunicações, transporte e água em seis países asiáticos: Índia, Indonésia, Bangladesh, Malásia, Paquistão e Filipinas.	Desenvolvimento de um método de avaliação da regulação econômica.	Aspectos formais do desenho institucional (clareza de papéis e objetivos, autonomia e <i>accountability</i>); Aspectos informais das práticas e processos regulatórios (participação, transparência e previsibilidade).
Maggetti (2005)	<i>Swiss Federal Banking Commission</i>	Desenvolvimento de um método de avaliação da independência da agência reguladora.	Grau de autodeterminação (autonomia dos funcionários, de recursos e dos membros do conselho) Grau de influência dos atores relevantes no processo legislativo.
Correa et al. (2006)	Reguladores brasileiros	<i>Survey</i> para a construção de três índices	Autonomia (financeira, política e grau de delegação); Tomada de decisão; Instrumentos decisórios Prestação de contas (mecanismos de recursos, órgãos de controle e transparência de normas e procedimentos).
Brown et al. (2006)	-	Desenvolvimento de uma estrutura para avaliar a eficácia de um sistema de regulação.	Independência; <i>Accountability</i> ; Transparência; Participação pública; Previsibilidade; Clareza dos papéis; Proporcionalidade; Poderes; Características institucionais adequadas e Integridade.

Fonte: Adaptado de Andres *et al.* (2007).

Pelo exposto, percebe-se que a mensuração dos níveis governança regulatória nas agências não é uniforme, havendo diferentes abordagens de pesquisa em virtude de suas diversas variáveis.

Na revisão feita por Andres *et al.* (2007), os autores identificam que a literatura sobre governança regulatória gira em torno de três pontos centrais: a sua autonomia gerencial e autonomia com relação às autoridades políticas; os mecanismos para a transparência e para a *accountability* no estabelecimento de normas e na tomada de decisão, os quais serão selecionados para a realização dessa pesquisa e discutidos nos tópicos que se seguem.

2.3.1 Autonomia

A independência e a autonomia das agências reguladoras são características específicas destes órgãos reguladores e fundamenta-se nas suas próprias razões de existirem, sendo um dos principais aspectos que as distinguem das demais entidades da administração pública.

Especificamente, a Lei 11.445/2007 determina que a função regulatória deverá ser exercida sob o princípio da independência decisória da entidade reguladora, incluindo aqui a sua autonomia administrativa, orçamentária e financeira. (BRASIL, 2007).

Segundo Galvão Jr. e Paganini (2009), a atividade regulatória deve ser exercida

com independência, definida por meio da sua autonomia administrativa, orçamentária e financeira, além dos aspectos relacionados à transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões

Ramalho (2009) destaca que as agências reguladoras possuem características que lhes são marcantes, a exemplo da independência administrativa e financeira, a ausência de subordinação hierárquica e a estabilidade e mandato fixo dos dirigentes.

A autonomia conferida pelo poder público às agências reguladoras pode ser entendida como uma forma do governo sinalizar seu comprometimento com os arranjos regulatórios estabelecidos e reduzir as incertezas políticas para o cenário da regulação, conferindo-lhes a credibilidade necessária à atração e retenção de investimento privado nos setores regulados (TIRIAKY, 2012).

A independência e autonomia das agências reguladoras também sofrem influências relacionadas diretamente com o poder político. No entanto, para que estas entidades exerçam adequadamente as suas atividades, elas devem perseguir o isolamento dessas pressões e atuar livre das interferências políticas.

Para Marques Neto (2009), tão logo sejam definidas as leis base para a atividade regulatória e as políticas aplicáveis ao setor regulado, as agências reguladoras devem “desenvolver sua atividade com um grau elevado de independência do poder político, sob pena de se converterem em meras *longas manus* do núcleo estratégico estatal”.

Trindade (2012) classifica a autonomia decisória como um fator subjetivo e relacionada a capacidade da direção da agência para tomar decisões sem temer a interferência do chefe do Poder Executivo ou de quaisquer outras partes envolvidas no processo de regulação da prestação dos serviços.

A discussão da autonomia das agências reguladoras é, também, fortemente ligada ao fato de que estas possuam meios (financeiros e de decisão) que as permitam se posicionar com neutralidade ante os interesses dos governos, investidores e consumidores. (WANDERLEY, 2012).

Essa neutralidade trazida pela autonomia financeira preserva a agência do que Marques Neto (2009, p. 77-78) classifica como “a pior captura que pode acometer uma agência reguladora”, que é o engessamento de suas funções pela simples ausência dos meios adequados ao seu exercício, “transformando-a num simulacro”.

A chamada autonomia financeira se dá pela garantia de que os recursos financeiros necessários à atividade da agência não dependam do tesouro do poder central, devendo a agência buscar a criação de fontes próprias de recursos e, se possível,

geradas pelo próprio exercício da atividade regulatória como, por exemplo, as receitas provenientes de taxas de regulação. (MARQUES NETO, 2009).

Trindade (2012) também adota esta posição, defendendo que os recursos financeiros das agências para regulação e fiscalização dos serviços sejam de uso exclusivo e suficientes para as suas atividades, citando, como exemplo, as agências reguladoras de saneamento básico que obtêm seus recursos por meio de uma taxa cuja alíquota incide sobre o faturamento do prestador dos serviços.

O Banco Mundial (THE WORLD BANK, 2006) indica que a independência é um dos princípios chave para um modelo de governança regulatória onde o regulador deve ser livre para tomar decisões em seu escopo de autoridade, sem precisar obter a aprovação de outros agentes. Além disso, o regulador deve ser isolado de pressões políticas de curto prazo.

Também, a não intervenção de autoridades deve alcançar as decisões proferidas pelas agências. Segundo Figueiredo (2007), a independência política de uma agência reguladora pode ser traduzida na impossibilidade de revisão dos seus atos por qualquer outro órgão ou entidade da administração pública direta, cabendo apenas à apreciação do Poder Judiciário.

Os critérios para indicação dos seus dirigentes correspondem a um aspecto indicativo da autonomia de uma agência reguladora, entendendo que é primordial a neutralidade da alta gerência para a tomada de decisões imparciais e fundamentada em critérios técnicos.

As disposições da Lei Federal 9.986/2000 consigna que os dirigentes de agência reguladora devem ser brasileiros, com reputação ilibada, formação e notório saber no campo de atuação do cargo de nomeação.

Na análise de Wanderley (2012), os critérios de seleção de dirigentes são ainda pouco objetivos, recaindo na discricionariedade do Poder Executivo e que é necessária a implementação de ações objetivas voltadas para a governança, tais como a normatização dos prazos de indicação dos dirigentes e a sabatina pelo Poder Legislativo.

Com relação a este aspecto, Marques Neto (2009, p. 72) também ratifica o entendimento de redução da subjetividade para os critérios de seleção dos dirigentes das agências reguladoras independentes:

(...) o próprio provimento dos postos-chave de um órgão deste perfil deve se pautar por critérios técnicos e a indicação destes agentes, a nosso ver, não pode ser uma ato exclusivo do chefe do executivo, mas deve envolver inclusive o legislativo, mediante sabatina e aprovação dos nomes pela instância parlamentar.

A adoção de critérios objetivos para seleção dos dirigentes pode ser entendida como uma boa prática de governança e confere maior legitimidade ao processo de nomeação.

Num outro extremo, a perda do mandato de um dirigente sem que haja um motivo claro ocasiona a vulnerabilidade do dirigente e, conseqüentemente, enfraquece a autonomia decisória da agência reguladora (WANDERLEY, 2012).

A estabilidade dos dirigentes por designação para mandatos fixos e a inamovibilidade durante esse período são instrumentos para a independência de uma agência reguladora: “Essa estabilidade assegura (...) que o regulador poderá exercer suas competências sem estar ameaçado de ter sua atuação interrompida por ato dos dirigentes do poder central”. (MARQUES NETO, 2009, p.74).

A análise da governança regulatória deve, portanto, considerar a dimensão política das nomeações e demissões de dirigentes, já que a sua influência é inevitável.

Concordando com esta posição, a OCDE (2008) defende que os efeitos políticos podem ser minimizados porquanto os chefes das agências sejam nomeados por “decisões coletivas do governo em sistemas parlamentares ou pelo Presidente, sujeito à aprovação pelo Legislativo”.

Assim, a defesa da autonomia de uma agência reguladora deve preocupar-se com a não-politização da entidade e pela sua proteção quanto às interferências dos diversos agentes. A autonomia, desta forma, se mostra necessária para que o ente regulador possa desempenhar as suas atividades de forma neutra e imparcial, assegurando o alcance de seus objetivos de regulação dos mercados.

Sobre este assunto, convém comentar o estudo desenvolvido pelo Banco Mundial (THE WORLD BANK, 2006) que verificou a interferência de ministérios ou secretarias de Estado no processo de tomada de decisão das agências reguladoras, ocorre principalmente por meio de manipulação orçamentária, novas nomeações e substituição de dirigentes, configurando um excesso de politização do agente regulador.

Nesses casos, uma das constatações do Banco Mundial foi de que um grande número de agências reguladoras que sofreram demissões por razões subjetivas e não-legais, passaram a ser mais vulneráveis na execução de suas atividades.

Assim, para prevenir tais fragilidades, as agências reguladoras devem taxativamente prever as condições de perda do mandato para além dos casos legalmente previstos, como na Lei 9.986/2000, que disciplina a demissão nos casos de renúncia, condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar.

Segundo a OCDE (2008), a autonomia de uma agência reguladora é inteiramente dependente da lei que a organiza e, para o Banco Mundial (THE WORLD BANK, 2006), as agências reguladoras devem ser criadas por lei ou pela constituição e nunca por legislação subsidiária.

Segundo os padrões para a efetividade da regulação, o Banco Mundial (THE WORLD BANK, 2006) defende que na legislação devem ser consignados poderes e características para a autonomia das agências reguladoras, tais como os poderes dos dirigentes para determinar a estrutura organizacional da agência, a sua autoridade e a capacidade de tomar as decisões sobre pessoal, incluindo a contratação e o uso de serviços de consultoria, conforme necessário, além de poderes para promulgar um código de ética aplicável ao pessoal da agência e para aqueles que realizam negócios com eles, de modo a garantir uma tomada de decisão honesta, justa e imparcial.

A liberdade para organizar seus serviços também inclui a discussão sobre o regime de pessoal das agências reguladoras. Para Marques Neto (2009), é fundamental que essas entidades possam adotar um modelo mais estável e mais adequado à natureza das atividades desenvolvidas, buscando a proteção dos agentes reguladores da demissão por ato de vontade de quaisquer dos dirigentes ou da administração central.

O autor defende que nas agências reguladoras deverão existir três ordens de regime de pessoal: os dirigentes máximos (integrantes de órgão de direção colegiada) com cargos de investidura por prazo certo; os demais agentes que exerçam funções de direção (supervisores, gerentes superintendentes, coordenadores, etc.) que poderão ocupar cargos de confiança cuja nomeação deverá caber ao órgão de direção da agência e, por fim, os demais cargos que exerçam funções da atividade regulatória, os quais deverão seguir o regime estatutário, dotado de todas as garantias inerentes à carreira de servidor público ocupante de funções de estado. (MARQUES NETO, 2009).

As agências reguladoras devem possuir também a autonomia de gestão que permita independência para estabelecer sua organização, gestão de seus orçamentos e decisão sobre a alocação dos recursos disponíveis nas suas atividades prioritárias: “Tal autonomia (...) interdita contingenciamentos ou cortes orçamentários que sejam feitos para atender a objetivos de política monetária ou fiscal”. (MARQUES NETO, 2009).

Uma característica importante para uma agência reguladora independente diz respeito à amplitude de seus poderes e o poder-dever inerente à sua atuação, tais como os instrumentos interventivos decorrentes de seu poder normativo (edição dos comandos gerais para o setor regulado); poder de outorga (atos concretos de licenças, permissões,

injunções, com vistas a franquear ou interditar o exercício da atividade regulada a um particular); poder de fiscalização (monitoramento e aferição das condutas dos regulados); poder sancionatório (aplicação de advertências, multas ou mesmo cassações de licenças, reparação a um consumidor); poderes de conciliação (mediação dos interesses de operadores regulados, consumidores isolados ou em grupo, de agentes econômicos); e poder de recomendação (subsidiar, orientar ou informar o poder político nas medidas e decisões de políticas públicas. (MARQUES NETO, 2009).

Considerando tais poderes-deveres, é imprescindível que o agente regulador tenha autonomia e independência suficientes para que suas funções sejam exercidas de forma

equidistante em relação aos interesses dos regulados (operadores econômicos), dos beneficiários da regulação (os usuários, consumidores, cidadãos) e, ainda, do próprio poder político, ficando protegido tanto dos interesses governamentais de ocasião, quanto dos interesses estatais diretamente relacionados ao setor regulado. (MARQUES NETO, 2009).

O pleno exercício das funções regulatórias também exige que não haja nenhum tipo de controle hierárquico sobre elas, devendo seus atos serem protegidos da possibilidade de intervenções, como por exemplo a anulação, revisão ou revogação pelo órgão de vinculação, chefe do Poder Executivo, Ministros e Secretários de Estado.

Este tipo de controle permitiria que os órgãos da administração direta interferissem permanentemente na atividade do regulador, “monitorando seus atos e, sempre que tomados em contrário à vontade política existente no núcleo do poder, desfariam o ato reformando-o ou determinando o seu refazimento”. (MARQUES NETO, 2009, p. 75).

A autonomia das agências reguladoras se consolida por todas as características citadas, mas, obviamente, todos os seus atos devem ocorrer dentro do devido processo legal, observando os prazos estabelecidos pelas normas, a utilização de mecanismos que permitam o contraditório e o uso de critérios que permitam a aferição da proporcionalidade nas condutas regulatórias. (MARQUES NETO, 2009).

Assim, mesmo evidenciada toda a relevância de autonomia para as agências reguladoras, deve ser compreendido que esta característica não se dá em termos absolutos, mas respeita a própria legislação estabelecida e as competências fixadas para a entidade.

2.3.2 Transparência

Nos dias atuais, a relação entre Estado e sociedade demanda maior abertura para a participação dos diversos atores na construção de políticas públicas e na definição das

ações do Estado. Esta participação, por sua vez, depende de práticas mais amplas de controle social, formatos institucionais adequados e de projetos que reconheçam e estimulem a inclusão destes *stakeholders*. (SERAFIM, 2008).

O marco regulatório de saneamento básico do Brasil ratifica este aspecto ao estabelecer que as entidades reguladoras deverão exercer suas funções considerando a transparência como um de seus princípios. (BRASIL, 2007).

Segundo Wanderley (2012), a transparência está associada às práticas adotadas pelos agentes reguladores que favoreçam a disponibilização de informações “claras, acessíveis e diretas sobre suas atividades”, incluindo aqui os métodos e os processos de elaboração, alteração e implementação dos atos regulatórios.

Fonseca (2012) defende que a transparência regulatória e o controle social são essenciais para uma regulação consistente e para o cumprimento do papel das agências reguladoras. Dentre os pontos mais importantes citados pelo autor, destacam-se a necessidade do devido processo regulatório, com o fornecimento das justificativas para as escolhas regulatórias e a publicidade de todo o processo decisório, além da eficiência e eficácia da informação que devem estar acessíveis para todas as partes interessadas de forma tempestiva, atualizada, precisa e confiável.

Para Trindade (2012), o regulador deve manter contato constante com todos os atores envolvidos no processo regulatório e atuar para a redução da assimetria de informação entre eles. O autor exemplifica como aspectos associados à transparência, a realização de consultas e audiências públicas e a disponibilização e divulgação organizada de informações.

Assim, a transparência dos atos regulatórios e da gestão de uma agência reguladora deve ser perseguida especialmente quando se tratar de assuntos com impacto direto na sociedade. Adicione-se a isto a necessidade de que estes atos voltados à transparência adotem uma linguagem acessível e clara para os diversos públicos interessados.

Entendido com um critério da dimensão transparência, a quarentena dos dirigentes de agências reguladoras visa evitar a captura dos ex-dirigentes pelos agentes econômicos exploradores da atividade regulada, impedindo-os de exercer atividade ou prestar qualquer serviço no setor regulado pela sua agência de origem. (WANDERLEY, 2012).

Para a OCDE (2008), a quarentena é uma boa prática de governança regulatória, posto que minimiza o fluxo de informações privilegiadas oriundas dos agentes

reguladores para os agentes regulados.

Deve ser reforçado o entendimento da regra de quarentena como elemento de transparência e de preservação da independência do órgão. A possibilidade de um regulador passar a ocupar alguma posição no agente regulado deve ser evitada de forma a impedir que o ex-dirigente leve consigo informações que podem fazer desaparecer a fronteira de interesses e fazer com que a sociedade perca confiança no agente regulador. (MARQUES NETO, 2009).

Também associados como um aspecto de transparência, a OCDE (2008) entende que os conselhos ou diretorias colegiadas podem fortalecer a legitimidade da agência reguladora e auxiliar no conflito de interesses na tomada de decisão.

A transparência e a participação pública para o Banco Mundial (THE WORLD BANK, 2006) são princípios da governança regulatória que declaram que todo o processo de regulação deve ser justo, imparcial e aberto à participação do público. Neste sentido, o Banco Mundial recomenda que todos os documentos e informações utilizados para a tomada de decisão sejam disponibilizados para consulta pública e que os procedimentos decisórios sejam conhecidos com antecedência e disponibilizados ao público.

Dada a natureza da atividade que executam, Marques Neto (2009) defende que as agências reguladoras devem manter permeabilidade à sociedade, dando total abertura aos atores sociais. Esta permeabilidade deverá ser promovida não só por mecanismos que facilitem a participação destes atores sociais, mas também por meios que ensejem a sua participação efetiva.

Para o autor, a permeabilidade se dá em dois sentidos: o “diálogo permanente, transparente e aberto do regulador com os agentes sujeitos à regulação” e com uma interlocução com todos os operadores, “inclusive para contrapor os interesses e objetivos de atores econômicos que competem entre si”. (MARQUES NETO, 2009, p. 64).

Como exemplos, são citados: os mecanismos de participação nas atividades das agências reguladoras (consultas públicas, audiências, sessões de deliberação abertas, direito ao contraditório nas decisões); a institucionalização de organismos de representação da sociedade no cumprimento das funções do regulador (conselhos consultivos); a implementação de organismos de interlocução entre o regulador e o regulado (mesas de negociação, câmaras técnicas); e o acesso ao acervo de informações do regulador possibilitando o cruzamento de dados, ouvidorias ou conselho de representantes dos operadores ou usuários, convênios com outros órgãos para intercâmbios do setor regulado. (MARQUES NETO, 2009).

Para o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC (2011), os órgãos reguladores devem esforçar-se para viabilizar a participação social por meio da institucionalização de canais de contato e condições de participação dos consumidores; transparência de atos, procedimentos e processo decisório, e o acesso às informações e resultados alcançados pelas agências.

Estas entidades devem, ainda, preocupar-se em melhorar os instrumentos de transparência de seus processos decisórios e buscar uma melhor qualificação da transparência. (SODRÉ, 2010).

Como mais uma expressão associada à transparência, o conselho consultivo é um órgão colegiado das agências reguladoras que funciona como instância de assessoramento e consiste em uma “canal diferenciado, que pode conferir transparência ao processo de tomada de decisões no âmbito da agência”. (IDEC, 2011).

2.3.3 Accountability

A *accountability* relaciona-se com confiabilidade, responsabilidade e a disposição para aceitar as obrigações de prestação de contas dos seus atos e envolve o equilíbrio entre normas e responsabilidades concorrentes “numa teia complicada de controles externos, padrões profissionais, preferências dos cidadãos, questões morais, direito público e, em última análise, o interesse público”. (DENHARDT, 2012, p. 267).

Derivado do universo político-administrativo anglo-saxão, a *accountability* é o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam à prestação de contas dos resultados das ações dos dirigentes governamentais, garantindo melhor nível de transparência e a exposição das políticas públicas frente aos interesses da coletividade (MATIAS-PEREIRA, 2010b).

Para Serafim (2008), a *accountability* preocupa-se com os mecanismos de prestação de contas, as justificações e as informações que possam ser utilizadas pelos cidadãos e demais instituições como instrumentos de avaliação dos governos, possibilitando a punição ou sanção de atos ilegais.

Sobre esta questão, a OCDE (2008, p. 230) defende que é necessário o equilíbrio entre a autonomia de uma agência reguladora e o seu dever de prestação de contas:

A tentativa de se chegar a um adequado equilíbrio entre independência e prestação de contas é o objetivo da promoção da transparência e da responsabilidade da agência reguladora, organizando estruturas de governança adequadas e um sistema de apelação eficiente, e iniciando um diálogo entre as agências reguladoras, Congresso Nacional e cidadãos para garantir a credibilidade dessas agências.

Segundo Lodge (2004), os entendimentos mais tradicionais sobre *accountability* se referem às obrigações do agente para prestar informações sobre suas atividades e sua responsabilização, e, como todo sistema de controle, as atividades requerem, no mínimo, os seguintes elementos: detectores (para obtenção de informações), ativadores (para mudanças de comportamento) e mecanismos de fixação de padrões.

Na proposta de Lodge (2004), tais elementos derivam em cinco dimensões que merecem ser consideradas na avaliação da *accountability* e da transparência, a saber:

- a) *accountability* e transparência no processo de tomada de decisão envolvendo o estabelecimento de normas e padrões;
- b) transparência de normas a serem seguidas;
- c) *accountability* e transparência das atividades dos atores regulados;
- d) *accountability* e transparência dos agentes reguladores;
- e) *accountability* e transparência dos processos de avaliação.

Essa abordagem amplia de forma difusa a prestação de contas e a responsabilização, passando a atingir os vários atores do ambiente regulatório em relações multidimensionais envolvendo agentes do Estado e da sociedade (CRUZ, 2010).

Como se vê, a adequada *accountability* das agências reguladoras extrapola a visão de simples prestação de contas, mas deve estabelecer uma estrutura orientada para o fornecimento de informações sobre suas atividades que esteja amplamente disponível aos seus *stakeholders*, possibilitando também a avaliação e controle das ações da agência.

A própria Lei de Saneamento Básico do Brasil, estabeleceu como competência das entidades reguladoras a edição de normas envolvendo os mecanismos de participação e informação ao público. (BRASIL, 2007).

Também, o marco regulatório impõe a publicidade e o acesso a relatórios, estudos, decisões, além de assegurar aos usuários o amplo acesso a informações sobre os serviços prestados; o prévio conhecimento dos seus direitos e deveres e das penalidades a que podem estar sujeitos; o acesso a manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário, elaborado pelo prestador e aprovado pela respectiva entidade de regulação; e o acesso a relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços. (BRASIL, 2007).

Para Ramalho (2009), muitas iniciativas vêm sendo adotadas para ampliar o

acesso à informação e a participação da sociedade nas decisões tomadas pelas agências reguladoras. Na visão do autor, as consultas e audiências públicas vem sendo utilizada como mecanismos de *accountability* e como estratégia para garantir mais força e legitimidade das agências reguladoras perante a sociedade e o próprio governo.

Como outros exemplos de instrumentos de *accountability*, Ramalho (2009) cita, ainda, a ouvidoria, os contratos de gestão, os conselhos de participação social, as reuniões públicas da diretoria, o acesso à informações diversas no sítio eletrônico da agência e a disponibilidade de relatórios e balanços da agência.

Segundo o Banco Mundial (THE WORLD BANK, 2006), a *accountability* é, também, um dos princípios chave para o modelo de governança regulatória visando a responsabilização dos reguladores pelos seus atos por meio de mecanismos que garantam:

- a) os direitos de recurso aos interessados que acreditam que seus interesses foram prejudicados por decisões da agência que tenham sido tomadas contra as disposições legais, processuais ou de mérito;
- b) prestação de contas e obrigação de auditoria da agência reguladora;
- c) supervisão ou aferição do desempenho por meio de avaliações e audiências;
- d) obrigações éticas e processuais;
- e) amplas obrigações de transparência (por exemplo, sobre as decisões regulatórias e suas razões).

Prado (2006) sintetiza a *accountability* como um princípio expressado por meio de mecanismos institucionais que forcem a contínua prestação de contas dos governos à sociedade e demais atores do sistema político (Legislativo, Judiciário, órgãos de controle, etc). O processo de *accountability* deve gerar informações sobre as ações dos governantes e sua responsabilização, admitir a influência dos *stakeholders* na definição de prioridades,

2.3.4 Ferramentas regulatórias e institucionais

Seguindo a definição utilizada por Andres *et al* (2007), as ferramentas regulatórias e institucionais são definidas pelos instrumentos e mecanismos efetivamente implantados que contribuem para o fortalecimento dos diferentes aspectos de funcionamento das agências reguladoras e da qualidade da regulação.

Para estes autores, tais ferramentas podem ser divididas em ferramentas regulatórias (ex.: mecanismos de revisão tarifária, *accountability* regulatória, instrumentos

para o monitoramento dos padrões técnicos) e ferramentas institucionais (ex.: auditoria das contas das agências, remuneração por desempenho dos empregados, padrões de qualidade da regulação, registro eletrônico das queixas dos consumidores). (ANDRES *et al*, 2007).

Sobre este último ponto, é importante comentar que um dos papéis das agências reguladoras mais facilmente percebido pela sociedade, dado o seu contato direto com os usuários de serviços públicos, é a regulação dos direitos dos consumidores. Esta função, no entanto, “depende da aproximação das agências às demandas e problemas enfrentados pelos consumidores no dia a dia”. (SODRÈ, 2010, p. 43).

Desse contexto, extraem-se algumas ferramentas que podem ser adotadas pelas agências reguladoras para seu fortalecimento:

Nesse sentido, o atendimento individual das demandas setoriais dos consumidores permite a identificação de problemas sistêmicos e pode funcionar como importante fonte para elaboração de atos regulatórios e para melhor focar as atividades fiscalizatórias. Divulgar os canais existentes, otimizando os meios que já são dirigidos aos consumidores (contas, faturas etc.), além de avaliar os principais problemas identificados pela ouvidoria, relatórios externos (TCU, academia e outros) e organizações de defesa dos consumidores, são mecanismos para melhorar o atendimento ao consumidor. (SODRÈ, 2010, p. 43).

Para Marques Neto (2009, p.62), é essencial que a agência reguladora reúna conhecimentos e especialidades sobre o setor em que atua, pois “a capacidade técnica do regulador é também um requisito para a própria legitimação da regulação”. Segundo esta visão, quanto mais capacitada tecnicamente, menor será a assimetria de informações da agência em relação ao setor regulado.

O nível de capacitação dos agentes reguladores pode ser gerido por ações no recrutamento de dirigentes e funcionários, e na preservação das condições de treinamento, atualização e formação de seu pessoal. Marques Neto (2009) defende que a agência deve investir permanentemente e incentivar treinamentos, estudos, consultorias e pesquisas.

O autor alerta, ainda, para o risco de esvaziamento por restrição de cargos, achatamento de salários, contingenciamento de verbas, e a conseqüente perda da capacitação técnica como a saída de técnicos para o mercado e a perda dos conhecimentos do seu pessoal pela sua desatualização.

Marques Neto (2009, p. 79) defende, também, que a agência deve preocupar-se com a remuneração de seu pessoal, compatibilizando-a tanto com a relevância de suas atividades, quanto com a realidade das remunerações do setor regulado:

(...) embora sempre haja uma defasagem entre o que o Estado pode pagar aos seus servidores e aquilo que paga o mercado, essa diferença não pode ser tal que se configure como uma desfeita, um desincentivo aos técnicos incumbidos da regulação.

As audiências e consultas públicas fundamentam-se na publicização dos atos e na troca de informações sobre o funcionamento das agências reguladoras com a sociedade, o mercado e o próprio Estado. Além disso, são, por excelência, o principal mecanismo de controle social previsto para as agências reguladoras, dado o seu desenho institucional e a cultura da supremacia dos aspectos técnicos da regulação (SERAFIM, 2008).

Na perspectiva do IDEC (2011), as audiências e consultas públicas são importantes instrumentos de *accountability* e espaço relevante para a argumentação das partes interessadas na discussão dos atos regulatórios. Estes mecanismos também refletem o grau de abertura e transparência da agência reguladora e demonstra o grau de importância atribuída aos atores participantes do ambiente regulatório.

Como uma das principais ferramentas para a melhoria da eficiência e eficácia da regulação apontadas pela OCDE (2002), a Análise de Impacto Regulatório – AIR consiste na avaliação sistemática dos custos e benefícios da adoção de um novo regulamento (avaliação *ex ante* as propostas de normatização) ou de um padrão já existente (avaliação *ex post*), considerando a sua adesão aos princípios de *accountability*, transparência e equidade. (ZHANG, 2009).

Como buscou-se evidenciar, as ferramentas regulatórias e institucionais se integram aos elementos-chave da governança regulatória (autonomia, *accountability* e transparência) na busca do fortalecimento e melhoria da qualidade da atividade de regulação. A análise de Zhang (2009, p. 9) ilustra e reforça este entendimento:

The tools for improving regulatory decision-making and transparency are mutually reinforcing. They are most effective when applied in combination as part of a structured system. By integrating RIA and consultation, the provision of additional information prior to consultation commencing can assist consultation in serving the goals of accountability and transparency, as well as help it fulfil the RIA related function of improving the empirical basis for decision-making.

No excerto, o autor declara que as ferramentas de melhoria da tomada de decisões e a transparência se reforçam mutuamente e que as mesmas se tornam mais eficazes quando utilizadas em conjunto. Ao integrar, por exemplo, a análise de impacto regulatório (AIR) com uma consulta pública, a agência reguladora, além de melhorar sua base de informações para a tomada de decisão, agirá em favor de seus objetivos relacionados à prestação de contas e à transparência. (ZHANG, 2009).

Para Sodr  (2010), o processo de defini o da agenda regulatória também deve

ser participativo e, após, amplamente divulgada como forma de viabilizar o envolvimento da sociedade civil e mitigar os tecnicismos dos conteúdos abordados.

Os *websites* das agências reguladoras são compreendidos também como instrumentos que podem oferecer suporte à efetividade da atividade regulatória e ser um canal de comunicação com as partes interessadas, configurando-se para fins desta pesquisa como mais uma ferramenta institucional e de governança regulatória.

Com relação a estes aspectos, o IDEC (2011) considera fundamental a disponibilização de relatório de resultados, avaliações dos setores regulados, disponibilização da legislação aplicável ao setor, banco de dados, informações sobre os atendimentos e reclamações dos consumidores, processos administrativos, oportunidades de interlocução com o órgão, além de informações sobre a própria agência reguladora, tais como estruturas, áreas, pessoal, diretores e contatos.

2.4 O setor de saneamento básico no Brasil

Cândido (2013) declara que, mundialmente, o setor de saneamento básico é considerado um monopólio natural e apresenta falhas de mercado que justificam a intervenção pública, tais como o custo social para a prestação dos serviços (externalidade negativa); o impacto sobre a saúde da população (externalidade positiva); a existência de informações assimétricas, tais como a mensuração do capital investido e as informações sobre a qualidade das redes distribuidoras de água e coleta de esgotos; a utilização de bens públicos que são não exclusivos e não disputáveis e a própria competição imperfeita.

Para Turolla (2012), a regulação no setor de saneamento é o instrumento de intervenção estatal utilizada para tentar reverter as falhas deste mercado que sofrem também com a interferência de outras ineficiências, tais como as questões internas do desenho e da organização do próprio Estado.

Dessa forma, a regulação dos serviços públicos justifica-se pela necessidade de disciplinar e organizá-los com a finalidade de melhorar a sua qualidade e a eficiência, mas que ainda carece de um modelo de governança para fortalecer o equilíbrio das relações entre as partes interessadas, sejam elas o próprio Estado, os reguladores, os prestadores ou os usuários dos serviços.

No setor de saneamento básico brasileiro o histórico da atividade regulatória tem início na década de 1960 quando o Banco Nacional de Habitação – BNH foi encarregado de diagnosticar o setor e coordenar as ações do Sistema de Financiamento do

Saneamento – SFS em auxílio dos governos estaduais e municipais que passassem a organizar seus serviços por meio de autarquias ou sociedades de economia mista. Na década de 1990, após a Lei 8.884/94, denominada Lei da Concorrência, surgiram as primeiras agências reguladoras subnacionais que atuavam, essencialmente na fiscalização e regulação técnica, ficando a regulação econômica em segundo plano. (TUROLLA, 2012).

Para Turolla (2012, p. 526), “esta modelagem inicial influenciou definitivamente o atual cenário do saneamento no Brasil”, marcado pela prestação de serviços por meio de companhias estaduais e por uma abordagem que priorizou a construção e a ampliação dos sistemas sem a devida preocupação com a eficiência operacional e padrões técnicos, causando problemas como a degradação e o alto número de perdas.

Um fator que influenciou fortemente a modelagem inicial do setor de saneamento no Brasil foi a criação do Plano Nacional de Saneamento Básico – Planasa em 1971. Tido como um instrumento para racionalizar os investimentos no setor e ampliar a cobertura dos serviços em um horizonte de 10 anos, o Planasa atuou no acompanhamento da performance financeira das concessionárias dentro de um modelo onde estas buscavam a remuneração do capital aplicado, a melhoria e expansão dos serviços e a redução dos custos operacionais, privilegiando projetos que apresentassem maiores garantias de rentabilidade econômica. (BRITTO, 2013)

Como resultados do Planasa, BRITTO (2013) sinaliza que o plano efetivamente aumentou a oferta de serviços durante a sua vigência, especialmente os serviços de abastecimento de água e nas regiões mais ricas do país, com maiores população e renda. O plano teve a insuficiência de autonomia financeira como seu maior empecilho para sua continuidade.

Conforme Souza (2013), o final do Planasa ocorreu ao tempo da aprovação da Constituição Federal de 1988 que promoveu a descentralização dos recursos, direitos e responsabilidades entre os entes federados e os poderes Legislativo e o Judiciário. Implicitamente, a Constituição estabeleceu como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a promoção de programas de infraestrutura e melhorias no saneamento básico, sem definir claramente a titularidade do setor e gerando inúmeras dificuldades aos avanços institucionais na área.

Após 1988, a primeira grande mudança para o setor de saneamento foi a aprovação da Lei 8.987/1995, denominada Lei das Concessões, que elevou o ator privado a um papel relevante no cenário econômico e político do setor de saneamento.

Como pode ser visto, após o fim do Planasa, o setor experimentou duas décadas de discussão em torno da estrutura institucional necessária para a sua regulação chegando, em 2007, à aprovação da Lei 11.445/2007, conhecida como a Lei do Saneamento. (MADEIRA, 2010).

A referida lei, alterada pela Lei 12.862/2013, considera o serviço de saneamento básico como o conjunto de serviços, infraestrutura e instalações operacionais de abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; drenagem e manejo de águas pluviais e urbanas.

A Lei do Saneamento é considerada o verdadeiro marco regulatório para o setor no país, chegando a definir as funções básicas da entidade reguladora do setor, os princípios que regem a atividade regulatória e seus objetivos.

O marco legal traz como princípios fundamentais para a prestação do serviço a universalização do acesso; a integralidade; a adequação à saúde pública, ao meio ambiente e ao patrimônio público e privado; a adequação às particularidades locais e regionais; a articulação com políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza, de proteção ambiental e de promoção da saúde; a eficiência e sustentabilidade econômica; o uso de tecnologias apropriadas à capacidade de pagamento dos usuários e adoção de soluções graduais e progressivas; a transparência das ações; o controle social; a segurança, qualidade e regularidade e a integração das infraestruturas com a gestão dos recursos hídricos. (BRASIL, 2007).

Em seu quinto capítulo, a legislação trata especificamente da regulação dos serviços de saneamento e estabelece que o exercício desta função deverá atender aos princípios da independência decisória da entidade reguladora, incluindo a sua autonomia administrativa, orçamentária e financeira, e da transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões. (BRASIL, 2007).

Tanto nos princípios de prestação dos serviços, quanto nos princípios da função reguladora, percebem-se aspectos alinhados aos elementos de governança os quais serão discutidos nesta pesquisa, em seção mais adiante.

Também, a legislação trouxe o benefício de conferir maior estabilidade para o setor, criando um ambiente mais favorável ao ingresso de investimentos e à participação de empresas privadas (MADEIRA, 2010).

Para ilustrar resumidamente a evolução do setor, a Figura 01 apresenta a trajetória histórica do setor de saneamento básico no Brasil.

Figura 1 – Trajetória do setor de saneamento básico brasileiro

	Até a década de 1960	Anos 1970 e 1980	Fim dos anos 1980 e início dos anos 1990	Meados dos anos 1990 até 2007	De 2007 em diante
Característica	Tradição municipalista	Forte interferência do governo central	Escassez de recursos federais para o setor	Aumento das parcerias com a iniciativa privada	Inserção da regulação da atividade
Evento		Planasa	Crise do Estado e colapso do Planasa	Novas regulamentações, ao exemplo da Lei de Concessões	Marco regulatório (lei 11.445/2007)
Estrutura de prestação de serviços		Forte participação federal			REGULAÇÃO
	Empresas municipais	Empresas municipais remanescentes	Empresas municipais remanescentes	Empresas municipais remanescentes	Empresas municipais remanescentes
		Empresas estaduais	Empresas estaduais	Empresas estaduais	Empresas estaduais
			Empresas concedidas	Empresas concedidas	Empresas concedidas
			Empresas estaduais de capital misto	Empresas estaduais de capital misto	Empresas estaduais de capital misto
Resultados		Criação das empresas estaduais de saneamento	Aumento das tensões entre estados e municípios sobre a titularidade do setor	Entrada de mais um ator no jogo: o capital privado	<ul style="list-style-type: none"> • Ambiguidade da Lei no que se refere a titularidade. • Obrigatoriedade legal da regulação da atividade. • Diferentes arranjos de entes reguladores.

Fonte: Adaptado de Souza (2013).

Outra característica do setor de saneamento básico no Brasil reforçada pela Lei do Saneamento diz respeito à sua titularidade que, de forma geral, pertence aos municípios havendo alguma indefinição quando se trata dos sistemas integrados e dos sistemas de Regiões Metropolitanas. Esta configuração leva a atuação do agente regulador a buscar parcerias entre Estados e Municípios sendo comum a criação de agências reguladoras estaduais para regulação dos sistemas de saneamento e de outros serviços, tais como gás canalizado e energia elétrica (TRINDADE, 2012).

Observando, ainda, esta característica, Galvão Junior, Turolla e Paganini (2008) apontam que existem grandes dificuldades administrativas e financeiras para que os municípios possam exercer a regulação setorial e indica a delegação da atividade reguladora às agências estaduais como uma alternativa viável para os Municípios.

Além disso, a atuação multissetorial de uma agência reguladora estadual permite a economia de escala e o aproveitamento do aprendizado e experiências oriundas da regulação dos demais setores. (TRINDADE, 2012).

Souza (2013) ratifica que a estrutura reguladora pode ser custosa e que alguns

municípios podem ter dificuldades para conseguir corpo técnico qualificado para exercer as atividades estabelecidas pela lei.

Pela revisão exposta, fica evidente que o estabelecimento do marco regulatório pela Lei do Saneamento em 2007 favoreceu a atividade regulatória do setor em diversos aspectos, definindo suas linhas gerais e abrindo a possibilidade para a delegação dos poderes de regulação de um Município para uma entidade reguladora Estadual, num esforço de reduzir as dificuldades econômicas do modelo de agências reguladoras existente.

No panorama após o marco regulatório de 2007 pode ser verificado que houve aumento na cooperação entre os atores públicos e privados do setor de saneamento, evidenciada pelo maior número de concessões privadas; pela implementação de parcerias público-privadas; pela delegação da regulação às entidades estaduais e pela associação de municípios em consórcios. (TUROLLA; OHIRA, 2010)

Turolla e Ohira (2010) indicam que a maioria dos municípios brasileiros ainda não estão submetidos à regulação e que os municípios já regulados enfrentam incertezas quanto à implementação de outros marcos específicos, a exemplo das políticas de ampliação de acesso aos serviços e os impactos dos padrões técnicos no equilíbrio econômico financeiro dos contratos.

São também citadas como dificuldades do setor de saneamento no pós marco regulatório, a persistente indefinição acerca da titularidade dos serviços; o acesso às fontes de financiamento para suporte aos investimentos, geralmente feitos com recursos próprios dos operadores e o peso da tributação nestes mesmos recursos próprios. (TUROLLA; OHIRA, 2010).

3 METODOLOGIA

3.1 Tipologia de pesquisa

O presente estudo é classificado como sendo de natureza quantitativa, pois, considerando o que define Sampieri, Collado e Lucio (2006), o estudo quantitativo seleciona uma ideia que é transformada em uma ou várias questões de pesquisa que dão origem às hipóteses e variáveis que, por sua vez, serão testadas e medidas. Após, os resultados das medições são analisados para estabelecer conclusões a respeito das hipóteses.

Este tipo de pesquisa oferece a possibilidade de generalizar os resultados encontrados de maneira ampla, além de permitir o controle sobre os fenômenos, a contagem e a percepção da sua magnitude. A abordagem quantitativa permite, ainda, a comparação entre estudos similares (SAMPIERI, COLLADO e LUCIO, 2006).

Para Creswell (2010), a pesquisa quantitativa possui dois tipos de estratégias de investigação: os projetos experimentais, que utiliza-se de experimentos e quase-experimentos buscando determinar se um tratamento específico influencia um resultado; e os não experimentais ou pesquisa de levantamento, que utiliza-se de estudos transversais e longitudinais, questionários e entrevistas, buscando descrever quantitativamente as tendências, atitudes ou opiniões de uma população por meio de uma amostragem dessa população.

A pesquisa usará a estratégia não experimental, posto que buscará realizar levantamentos e fatos descritivos para obter informações sobre uma população numa pesquisa diagnóstico, conforme o definido por Roesch (2006).

Para Sampieri, Collado e Lucio (2006), um estudo descritivo tem como objetivo descrever como se manifesta um determinado fenômeno submetido à análise, focando as suas propriedades, características e perfis. Ainda para os referidos autores, os estudos descritivos se propõem a medir de maneira independente ou conjunta os conceitos ou as variáveis envolvidas no problema de pesquisa.

Alinhado com o que apresentam os autores, o presente estudo busca analisar o fenômeno da governança regulatória nas agências reguladoras estaduais, caracterizando um estudo não experimental, de levantamento descritivo a partir das observações encontradas, comentá-las e contextualizá-las.

Com esta finalidade, a pesquisa realizou uma *survey* descritiva que, segundo Collis

e Hussey (2005), deve identificar e contar a frequência de um fenômeno numa população específica e em um determinado momento para efeito de comparação.

3.2 População e amostra

O estudo em questão fez uso da coleta de dados originais ou primários, tendo como unidade de análise a população das dezesseis agências reguladoras estaduais listadas pelos sites do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para a Gestão em Regulação (PRO-REG) e da Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR), e que possuem site com as informações institucionais mais básicas sobre a Agência Reguladora, conforme demonstrado no Anexo C.

3.3 Coleta dos dados

A presente pesquisa *survey* descritiva investiga as variáveis relacionadas ao fenômeno da governança regulatória: autonomia, transparência e *accountability*, em consonância com a revisão da literatura.

O instrumento de coleta de dados escolhido foi um questionário autoadministrado aplicado por meio de ferramenta eletrônica disponível na internet, denominada *Lime Survey* e disponível no endereço <<http://www.limesurvey.org>>, devidamente customizada para esta pesquisa. Foi também dada a opção ao respondente para realizar o preenchimento do questionário por planilha eletrônica enviada por e-mail.

O contato com o respondente foi feito por mensagem eletrônica com carta de apresentação do pesquisador e dos objetivos da pesquisa, além de declaração para assegurar o sigilo e a confidencialidade das informações prestadas, firmando o compromisso de publicação apenas do resultado consolidado dos dados.

O referido questionário (Anexo D) foi aplicado no período de março a junho de 2014 e direcionado ao dirigente máximo das agências reguladoras pesquisadas, considerando que estes respondentes possuem uma visão sistêmica da agência reguladora de vinculação e competência para autorizar a participação da entidade na pesquisa científica.

Segundo Roesch (2006), questionário é o instrumento mais utilizado em pesquisas quantitativas para mensurar os fenômenos estudados. Sob a perspectiva de Collis e Hussey (2005), o uso de um questionário bem elaborado permite extrair respostas bastante confiáveis da amostra escolhida.

Com base nas definições de Roesch (2006), o questionário foi desenvolvido predominantemente por meio de perguntas fechadas para permitir o agrupamento das perguntas e respostas em módulos relativos aos atributos das variáveis analisadas.

Concordando com Martins e Theóphilo (2007), depois de redigido e antes da aplicação definitiva, o questionário foi submetido a um teste piloto ou pré-teste para detectar possíveis falhas, inconsistências, complexidade das questões formuladas, ambiguidade, perguntas embaraçosas e linguagem inapropriada, entre outras. Assim, para a pesquisa, o questionário foi previamente testado a partir da aplicação em uma das agências estaduais cujo acesso do pesquisador foi mais facilitado por conta de sua localização geográfica e pela possibilidade de aplicação do teste presencialmente favorecendo as retificações e reformulações.

O questionário aplicado foi resultado de uma síntese e adaptação do questionário de 97 questões utilizado por Andres *et al.* (2007) em um estudo realizado pelo Banco Mundial que avaliou comparativamente a governança regulatória de 43 agências reguladoras do setor de energia elétrica em 19 países da América Latina e Caribe (Trindade e Tobago, Peru, México, El Salvador, Colômbia, Brasil, Bolívia, Nicarágua, Costa Rica, Panamá, Guatemala, Equador, República Dominicana, Argentina, Jamaica, Honduras, Chile e Uruguai).

No trabalho de Andres *et al.* (2007) foi elaborado um “Índice de Governança Regulatória” que surgiu do resultado agregado dos valores obtidos nos 18 índices encontrados na avaliação de cada elemento-chave (autonomia, transparência e *accountability*), observando não só os aspectos formais (procedimentos e instrumentos estabelecidos pela legislação e normas da agência reguladora), mas também os aspectos informais.

Conforme a abordagem de Andres *et al.* (2007), o elemento “autonomia” é composto pela autonomia política, autonomia regulatória e autonomia gerencial. A autonomia política diz respeito ao processo de tomada de decisão e à independência com relação às autoridades políticas, enquanto a autonomia regulatória busca refletir o grau de responsabilidade da entidade na regulação do setor em que ela atua e a autonomia gerencial diz respeito ao poder da agência reguladora na determinação de sua estrutura organizacional e de seus gastos orçamentários.

A variável “transparência” foi dividida em transparência social e transparência institucional, sendo que a primeira busca refletir o envolvimento de atores não-

institucionais na elaboração de políticas da agência reguladora e o acesso às informações da própria agência. Já a transparência institucional relaciona-se à gestão da agência reguladora e englobando, ainda, a publicação de relatórios anuais, o uso de normas éticas e padrões de conduta e a realização de concurso público para a contratação de seus funcionários.

O terceiro elemento utilizado por Andres *et al.* (2007) foi a “*accountability*” que diz respeito aos procedimentos, mecanismos e instrumentos utilizados para assegurar um adequado nível de controle orçamentário e do desempenho da agência frente as autoridades políticas.

A quarta e última variável estudada por Andres *et al.* (2007) diz respeito às “ferramentas” definidas pelos instrumentos e mecanismos que contribuem para o fortalecimento dos diferentes aspectos do funcionamento da agência e da qualidade de sua atividade regulatória. No estudo, o autor dividiu a variável em ferramentas regulatórias e ferramentas institucionais.

A pesquisa de Andres *et al.* (2007) permitiu a comparação entre as agências estudadas e a identificação das fragilidades de governança regulatória nos países pesquisados e as melhorias necessárias para o seu fortalecimento. Uma contribuição do trabalho foi a possibilidade de avaliar a estrutura de governança regulatória nas agências e a implementação de alguns de seus componentes.

No presente estudo, a governança regulatória também foi estudada a partir dos quatro elementos-chave utilizados no estudo de Andres *et al.* (2007) e em consonância com a literatura revisada: autonomia, transparência, *accountability* e ferramentas, sendo que apenas os aspectos formais do desenho e funcionamento das agências reguladoras foram observados com o intuito de simplificar a pesquisa.

Das 97 questões utilizadas por Andres *et al.* (2007), foram desprezadas as questões de identificação e caracterização das agências reguladoras e as questões que exploraram apenas o aspecto informal, restando 45 questões que investigavam a governança regulatória sob seu aspecto formal conforme apresentado no Anexo D.

As questões originais foram, ainda, adaptadas para um questionário estruturado com questões fechadas utilizando escala likert (questões de 01 à 28) ou de múltipla escolha visando dar maior celeridade ao processo de resposta, sendo dada nova redação às questões sem prejuízo ao escopo do elemento investigado.

A escala likert é uma escala métrica de classificação somada que indica a intensidade de concordância ou discordância de uma afirmação e auxilia na mensuração

de conceitos em sua importância ou intenções (HAIR JR. *et al.*, 2005).

No questionário, as perguntas elaboradas em escala *likert* utilizaram a escala de cinco pontos em que a opção “5” correspondia à “concordo plenamente” e a opção “1” correspondia à “discordo plenamente”.

Os Quadros 10, 11, 12 e 13 trazem as definições das variáveis adotadas e como elas foram exploradas no instrumento de coleta de dados.

No Quadro 14 são apresentadas as questões que abordam cada uma das variáveis exploradas relacionadas com os elementos inerentes à governança regulatória devidamente explorados na revisão de literatura feita nas seções anteriores.

Quadro 10 – Descrição da Variável Autonomia e suas Componentes

Variável	Descrição	Questões
AUTONOMIA	Procedimentos, mecanismos e instrumentos que tem como objetivo assegurar a independência da agência com relação às autoridades políticas, ao gerenciamento de seus recursos e à regulação do setor.	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 38
Componentes:		
Autonomia política: autonomia da agência no seu processo de tomada de decisão.		1, 3, 31, 33, 35
Autonomia regulatória: responsabilidade da agência na regulação do setor em que atua.		5, 28, 29, 30
Autonomia gerencial: poder da agência de determinar sua estrutura organizacional e gastos orçamentários.		6, 7, 8, 15, 16, 34

Fonte: Adaptado de Andres *et al.* (2007)

Quadro 11 – Descrição da Variável Transparência e suas Componentes

Variável	Descrição	Questões
TRANSPARÊNCIA	Procedimentos, mecanismos e instrumentos que tem como objetivo a divulgação e publicação de informações institucionais e regulatórias relevantes, comunicação institucional, participação das partes interessadas na tomada de decisões e a aplicação de normas de integridade e de conduta dos funcionários da agência.	10, 11, 12, 13, 14, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 39, 42, 43, 44
Componentes:		
Transparência social: envolvimento de atores não-institucionais na elaboração de políticas da agência reguladora, incluindo o acesso à informação da própria agência.		12, 13, 25, 44
Transparência institucional: transparência da gestão da agência, incluindo questões como a publicação do relatório anual da agência, o uso de normas éticas e a existência de concursos públicos para a contratação de funcionários.		10, 13, 14, 20, 21, 22, 24, 26, 27, 39, 42, 43

Fonte: Adaptado de Andres *et al.* (2007)

Quadro 12 – Descrição da Variável *Accountability* e suas Componentes

Variável	Descrição	Questões
ACCOUNTABILITY	Procedimentos, mecanismos e instrumentos que tem como objetivo garantir um adequado nível de controle do orçamento e desempenho da agência reguladora pelos agentes políticos.	9, 36, 37, 38, 43

Fonte: Adaptado de Andres *et al.* (2007)

Quadro 13 – Descrição das Ferramentas Implementadas e suas Componentes

Variável	Descrição	Questões
FERRAMENTAS	Formal e efetiva implementação de instrumentos e mecanismos que contribuem para o fortalecimento de diferentes aspectos do funcionamento da agência reguladora e para a qualidade da regulação	12 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 40, 41, 44, 45
Componentes:		
	Ferramentas Regulatórias: <i>Mecanismos de revisão tarifária, contabilidade regulatória, instrumento de monitoramento dos padrões técnicos, além de qualquer outro instrumento que tenha como objetivo a melhoria da qualidade regulatória da agência.</i>	18, 19, 40, 41, 45
	Ferramentas Institucionais: <i>Auditoria das contas da agência, registro eletrônico das queixas dos consumidores, remuneração por desempenho dos empregados da agência, padrões de qualidade da regulação.</i>	12, 15, 16, 17, 20, 22, 23,44

Fonte: Adaptado de Andres *et al.* (2007)

Quadro 14 – Variáveis e aspectos de governança regulatória explorados no instrumento de coleta

Autonomia	Transparência	Accountability	Ferramentas
Status legal (Questão 1)	Elaboração de normas (Questão 10)	Auditoria (Questão 9)	Consultas públicas (Questão 12)
Intervenção na agência (Questão 2)	Participação dos <i>stakeholders</i> (Questão 11)	Prestação de contas (Questão 36)	Recursos humanos (Questões 15, 16 e 17)
Separação de papéis (Questão 3)	Publicação das decisões (Questões 13 e 27)	Apelação das decisões (Questão 37)	Direitos dos consumidores (Questão 18)
Independência da agência (Questão 4)	Quarentena (Questão 14)	Relatório anual e instrumentos de comunicação (Questão 43)	Pesquisa de satisfação (Questão 19)
Poderes de <i>enforcement</i> (Questão 5)	Relatório anual e instrumentos de comunicação (Questões 20 e 43)		Relatório anual e instrumentos de comunicação (Questão 20)
Estrutura organizacional (Questão 6)	Auditoria (Questão 21)		Estratégia institucional (Questão 22)
Recursos humanos (Questões 7, 15, 16 e 34)	Estratégia institucional (Questão 22)		Qualidade regulatória (23)
Autonomia financeira (Questão 8)	Normas éticas (Questão 24)		Instrumentos regulatórios

			(Questões 40, 41 e 45)
Regulação setorial (Questões 28, 29 e 30)	Conselho consultivo (Questões 25)		Reclamação de usuários (Questão 44)
Seleção de dirigentes (Questões 31 e 32)	Processo decisório (Questão 39)		
Mandado de dirigentes (Questão 33)	Recursos humanos (Questão 26 e 42)		
Recursos orçamentários (Questão 35)	Consultas públicas (Questão 12)		
Apelação das decisões (Questão 38)	Reclamação de usuários (Questão 44)		

Fonte: Elaborado pelo autor

3.4 Análise dos dados

Em consonância com o que recomenda Gil (1999), a análise realizada procurou organizar e sumarizar os dados de modo a possibilitar o fornecimento de respostas aos problemas propostos para investigação. A interpretação dos dados coletados, por sua vez, considerou o conteúdo levantado na revisão bibliográfica do tema da pesquisa.

Os dados analisados referem-se às respostas de nove questionários respondidos e válidos do total de dezesseis agências reguladoras estaduais de saneamento indicadas como população para esta pesquisa, representando um retorno de 56% dos questionários enviados.

Foram utilizados métodos estatísticos que, segundo Collis e Hussey (2005), pode ser realizada por estatística descritiva para resumo e exibição dos dados.

Na fase de tratamento de dados foi utilizado o software Microsoft Excel e para a fase de análise estatística descritiva foi utilizado o programa *SPSS – Statistical Package for the Social Sciences*.

Após o processamento dos dados, foi possível identificar a distribuição de frequências, as medidas de tendência central (média e mediana) e medidas de dispersão (desvio-padrão e coeficiente de variação).

Na sequência, são apresentados os resultados encontrados para cada elemento-chave investigado de acordo com as respostas válidas. Questões sem resposta ou com mais de um item assinalado, quando de questões com apenas uma opção esperada, foram desconsideradas na análise.

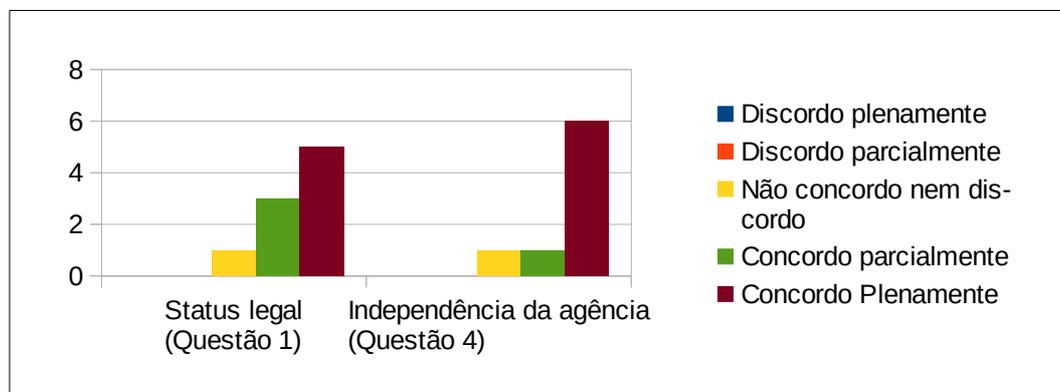
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 Autonomia

O elemento-chave autonomia considera uma variedade de aspectos relacionados aos procedimentos e instrumentos utilizados na busca da independência da agência em relação às autoridades políticas (autonomia política), à administração de seus recursos (autonomia gerencial) e à regulamentação do setor (autonomia regulatória).

Pelas respostas das nove agências reguladoras estaduais de saneamento básico, 67% delas concordam que a independência da agência está claramente definida pela legislação (Questão 4, Gráfico 1), o que indica que o elemento-chave está formalmente estabelecido e que não devem haver maiores lacunas para o reconhecimento da independência das agências. A observação é reforçada pela constatação de que 56% delas concordaram plenamente que suas entidades possuem autonomia (Questão 1, Gráfico 1), sendo importante destacar que não houve nenhuma resposta negativa (Discordo plenamente ou Discordo totalmente), indicando a tendência de percepção positiva deste aspecto.

Gráfico 1 – Autonomia: status legal e independência.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Como visto na revisão de literatura (THE WORLD BANK, 2006; OCDE, 2008; MARQUES NETO, 2009), um ponto fundamental para a independência de uma agência reguladora é a sua regulamentação por meio dos devidos instrumentos legais. Desta forma, percebe-se que a maioria das agências reguladoras pesquisadas demonstraram adequação a este aspecto de autonomia,

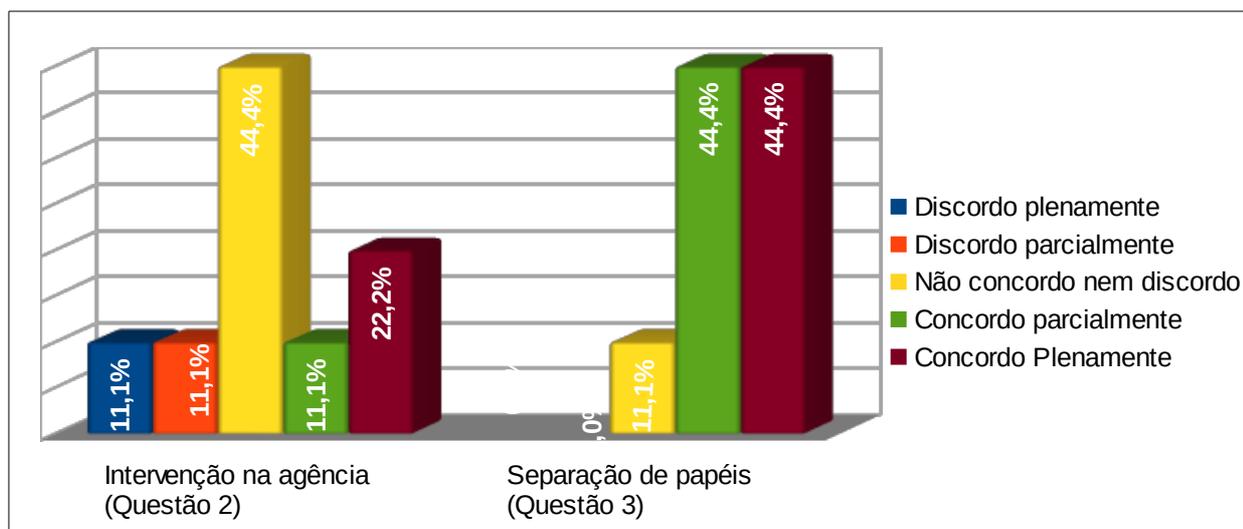
Outro aspecto geral que reforça a verificação do grau de autonomia formal das agências é de que 89% dos respondentes indicaram que não há possibilidade de recurso das suas decisões no âmbito administrativo (Questão 38), sendo as apelações cabíveis

apenas na esfera judicial, por meio da Justiça Comum em conformidade com o que declara Figueiredo (2007) como uma boa prática.

Na análise da autonomia política das agências reguladoras estaduais de saneamento básico, 88% dos respondentes (44% concordam plenamente e 44% concordam parcialmente) consideram que há separação de papéis entre as Secretarias de Estado e a Agência Reguladora (Questão 3, Gráfico 2), inclusive por instrumento legal que definam as competências e objetivos de cada ente.

No entanto, o comportamento das respostas para análise do grau de intervenção política na Agência (Questão 2, Gráfico 2) não é conclusivo, pois 45% não concordam nem discordam nem discordam que a agência está imune ao poder de intervenção ou de orientações diretas de autoridades políticas, ficando as demais respostas 33% distribuídas entre as avaliações positivas (Concorda plenamente e Concorda parcialmente) e 22% entre as avaliações negativas (Discorda plenamente e Discorda parcialmente).

Gráfico 2 – Autonomia: separação de papéis e intervenção.

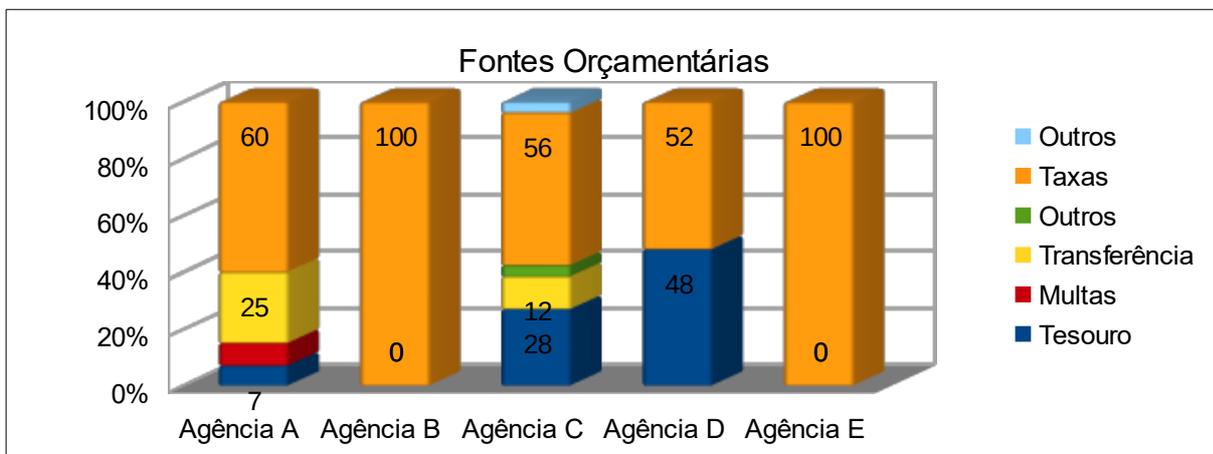


Fonte: Elaborado pelo autor.

A neutralidade política e a não subordinação hierárquica das agências reguladoras, como visto na revisão de literatura, são frequentes preocupações destas entidades para assegurar a regulação do setor de maneira equidistante de todas as partes interessadas e isolada de qualquer pressão política (THE WORLD BANK, 2006; MARQUES NETO, 2009; RAMALHO, 2009; TRINDADE, 2012). O comportamento e a dispersão das respostas das agências reguladoras pesquisadas refletem a influência, mesmo que indireta, do viés político em suas realidades.

A Questão 35 (Gráfico 3) tratou das fontes orçamentárias das agências teve pouco retorno, tendo sido obtidas respostas de apenas cinco das nove agências pesquisadas. Destas, percebe-se que a maior parte das receitas são oriundas de taxas de regulação, representando, no mínimo, 52% do orçamento das agências pesquisadas. Em duas delas, pode-se verificar, ainda, que as receitas próprias são incrementadas por repasses de outras agências reguladoras.

Gráfico 3 – Autonomia: fontes orçamentárias.



Fonte: Elaborado pelo autor.

A constatação de orçamentos compostos predominantemente por receitas próprias oriundas do exercício da atividade regulatória é bastante positiva, como visto na revisão de literatura (MARQUES NETO, 2009; TIRIACY, 2012; TRINDADE, 2012; WANDERLEY, 2012), mas ainda é possível verificar alguma participação de orçamento oriundo do Tesouro Estadual, significando a existência de verbas públicas para o custeio das agências reguladoras.

A dependência de recursos do Estado é frequentemente associado à captura da agência, restringindo suas ações por questões financeiras, limitando seu poder para decisões administrativas e comprometendo a sua autonomia gerencial.

Analisando os padrões de resposta da Questão 6 (Gráfico 4) acerca da percepção dos respondentes sobre os poderes das agências para se organizarem administrativamente, é possível perceber uma tendência negativa, posto que 22% discordam plenamente e 22% discordam parcialmente que as entidades sejam autônomas neste aspecto.

Gráfico 4 – Autonomia: estrutura organizacional.

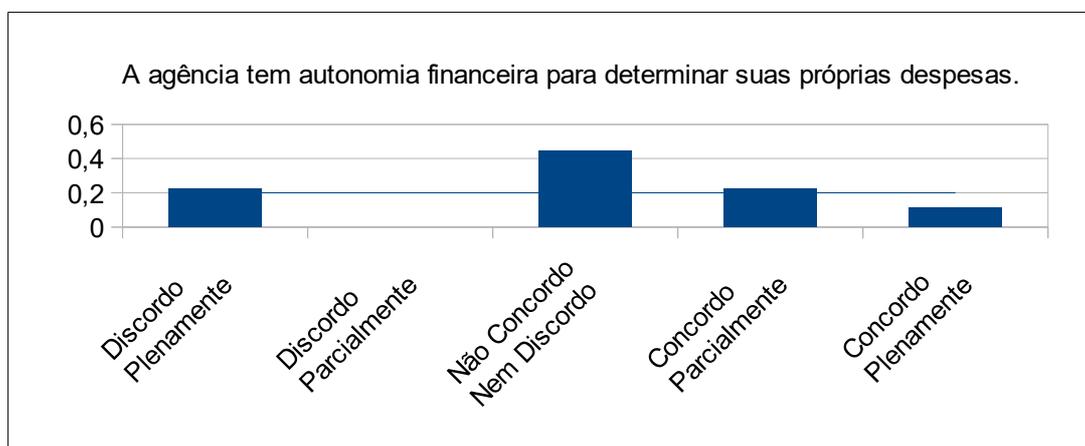


Fonte: Elaborado pelo autor.

Outro aspecto de autonomia gerencial analisado foi a percepção dos respondentes acerca da autonomia das agências para determinar as suas próprias despesas (Questão 8, Gráfico 5). Aqui, apenas 11% concordam plenamente com a assertiva e 22% discordam plenamente. Chama a atenção o alto número de agências (44%) que apresentaram resposta neutra à questão.

Na análise das políticas e decisões sobre seus recursos humanos (Questão 7), 44% das agências indicaram tendências de respostas positivas, onde 33% delas concordam plenamente que elas sejam autônomas neste aspecto. É relevante destacar um também expressivo número de agências (33%) que declararam discordar plenamente da assertiva, evidenciando a existência de agências com realidades bem distintas e extremas entre elas.

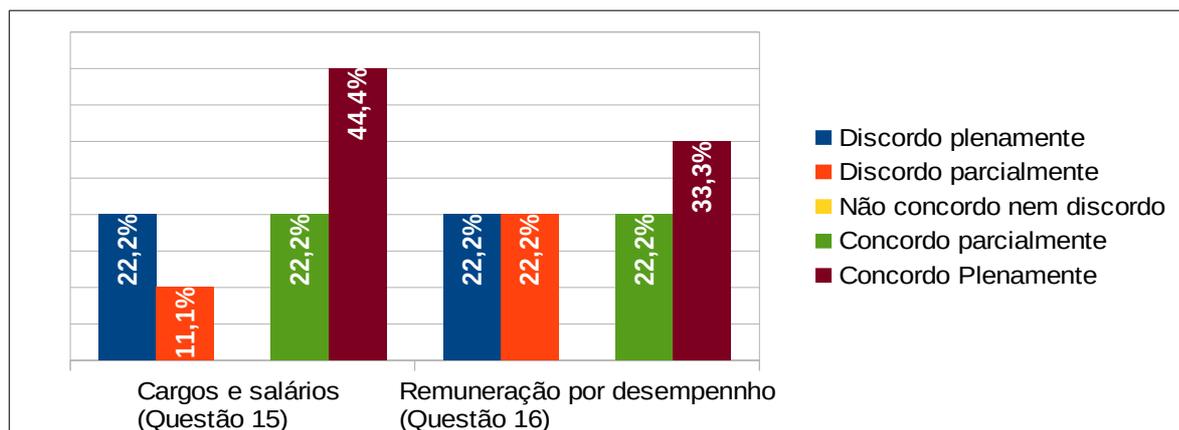
Gráfico 5 – Autonomia: determinação de despesas



Fonte: Elaborado pelo autor.

Um aspecto bastante positivo de autonomia gerencial percebida é de que em 44% das agências houve concordância com relação à percepção de uma política de plano de cargos e salários (Questão 15, Gráfico 6) e em 56% com relação à remuneração por desempenho de seus empregados (Questão 16, Gráfico 6).

Gráfico 6 – Autonomia: recursos humanos



Fonte: Elaborado pelo autor.

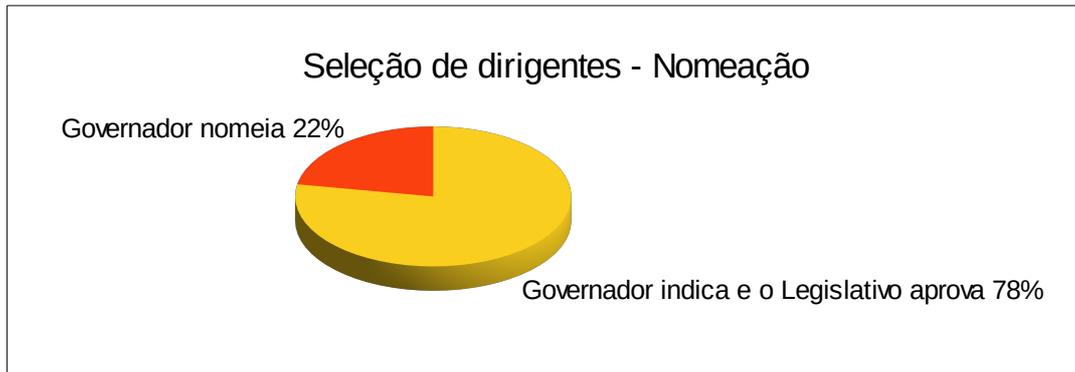
Esses aspectos, devidamente discutidos na revisão da literatura (THE WORLD BANK, 2006; GALVÃO JUNIOR e PAGANINI, 2009; MARQUES NETO, 2009), são fatores de fortalecimento da ação regulatória pela retenção do corpo técnico, assegurando a gestão do conhecimento, evitando a captura dos reguladores para os agentes de mercado e a remuneração compatível com a relevância de suas funções.

O regime de contratação do pessoal de quadro próprio foi indicado como sendo estatutário em 75% das agências pesquisadas e nas demais agências, foi evidenciado um regime misto de empregados estatutários e celetistas (Questão 34). A predominância de empregados em regime estatutário configura a estabilidade necessária ao corpo técnico para o exercício de suas funções de maneira imparcial, confirmando o que recomenda Marques Neto (2009).

A autonomia política de uma agência reguladora independente é também verificada a partir da análise do processo de seleção e nomeação de seus dirigentes. Na maioria (78%) das agências reguladoras estaduais pesquisadas, a seleção dos dirigentes ocorre pela indicação do chefe do Poder Executivo com a posterior aprovação pelo Poder Legislativo para o exercício de mandatos que poderão ser renovados por mais um período (89%), conforme Questões 31 e 33 e Gráfico 7.

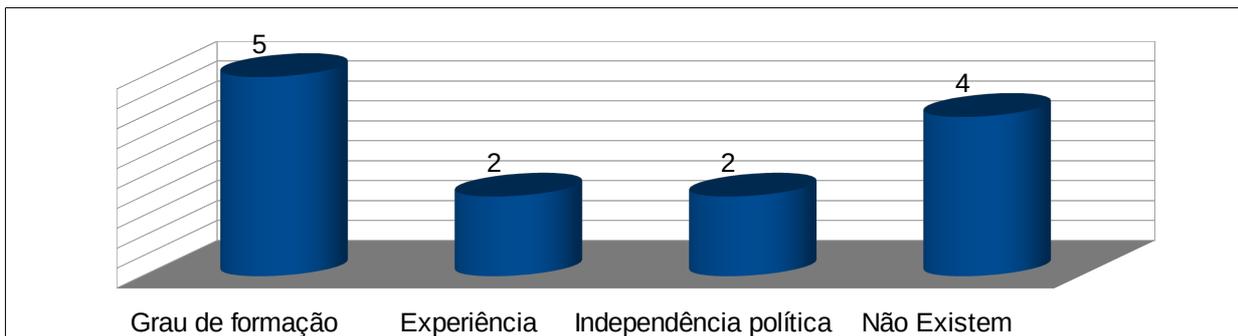
O requisito mais utilizado para a nomeação de um dirigente é o seu grau de formação, sendo assinalado por 56% das agências respondentes (Questão 32, Gráfico 8). Bastante relevante destacar que, em 44% das agências pesquisadas, não é exigido nenhum requisito para o preenchimento do cargo.

Gráfico 7 – Autonomia: seleção de dirigentes – nomeação



Fonte: Elaborado pelo autor.

Gráfico 8 – Autonomia: seleção de dirigentes – requisitos



Fonte: Elaborado pelo autor.

A seleção de dirigentes submetida à validação pelo Legislativo é uma prática bastante aderente à governança das agências reguladoras, reduzindo os efeitos políticos nessas entidades, conforme o que anuncia a OCDE (2008). A exigência de critérios como o grau de formação, experiência e independência política também é uma prática favorável à governança regulatória.

Opostamente, as respostas indicam que ainda há um considerável número de agências reguladoras que não exigem nenhum critério para o preenchimento dos cargos de dirigentes. Esta situação concede ao chefe do Poder Executivo total liberdade para a nomeação, conferindo forte subjetividade ao ato e maior vulnerabilidade da agência às pressões políticas, indo de encontro com a literatura pesquisada (OCDE, 2008; MARQUES NETO, 2009; WANDERLEY, 2012).

A autonomia regulatória representa a liberdade e os poderes da agência para a regulação do setor em que atua e considera aspectos como os poderes e as responsabilidades da agência dentro do setor em que atua, além da sua força para impor suas decisões.

Das agências reguladoras estaduais de saneamento estudadas, 67% delas concordam plenamente e 22% concordam parcialmente que possuem poderes para a imposição de suas normas e aplicação de sanções (Questão 5, Gráfico 9). Esta percepção reforça o entendimento de que as competências das agências estão formal e legalmente definidas, não havendo grandes questionamentos quanto à legitimação de suas atividades.

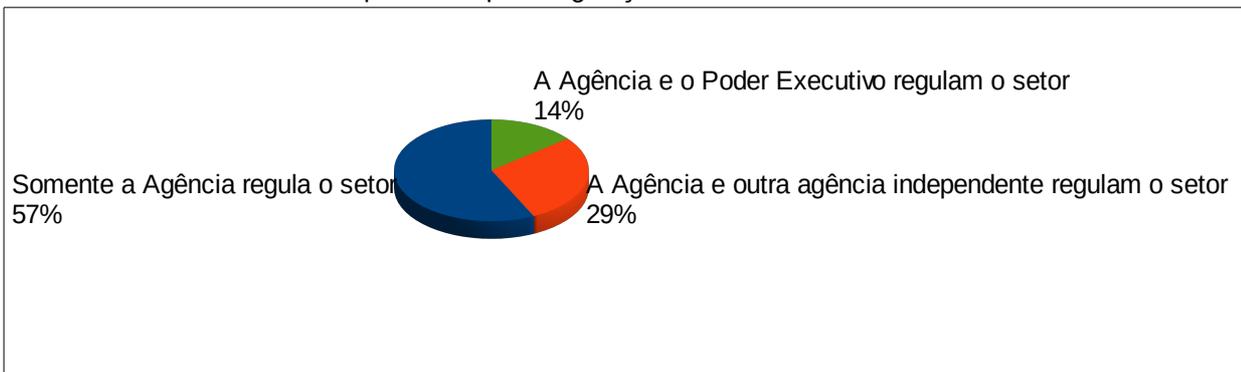
Gráfico 9 – Autonomia: sanções e normas



Fonte: Elaborado pelo autor.

Sobre a competência para a regulação setorial, 63% dos respondentes indicaram que somente as suas respectivas agências possuem esta atribuição e 25% indicaram haver mais de um órgão regulador independente (Gráfico 10), o que configura um cenário comum ao setor de saneamento, dadas as restrições acerca da titularidade apresentadas no referencial teórico que pode resultar em sistemas regulatórios municipais consorciados ou mesmo a delegação do município a um ente regulador estadual.

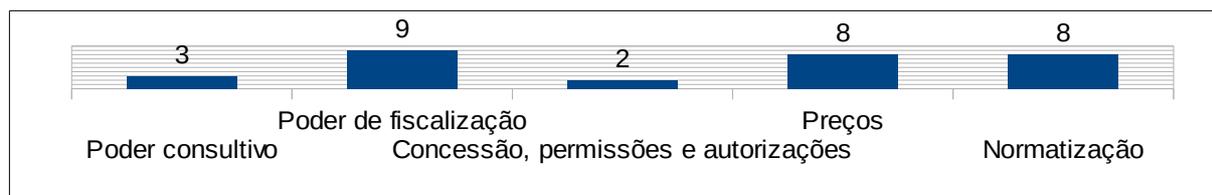
Gráfico 10 – Autonomia: competências para regulação



Fonte: Elaborado pelo autor.

Em todas as agências pesquisadas houve a indicação da atividade de fiscalização como um de seus poderes regulatórios (Questão 29, Gráfico 11), associado aos poderes de definição dos preços dos serviços (89%) e de normatização do setor (89%). Em menor escala, aparecem os poderes consultivos (33%) e os poderes para regulação das concessões, permissões e autorizações para exploração dos serviços (22%).

Gráfico 11 – Autonomia: poderes de regulação



Fonte: Elaborado pelo autor.

Com relação à responsabilidade para a tomada de decisão em assuntos específicos (Questão 30), as agências indicaram que estas concentram os seguintes temas: queixas dos consumidores (89%); estrutura tarifária (78%); qualidade dos serviços (78%); padrões técnicos e de segurança (78%) e nível de tarifas (67%). A opção “Secretaria ou Poder Executivo” foi indicado em todos os assuntos listados não questionário, o que reforça haver influência da dimensão política nas questões regulatórias. As Secretarias ou Poder Executivo figuram predominantemente nos assuntos relacionados aos planos de expansão do setor (78%); planos de investimentos com aprovação *ex-ante* e *ex-post* (78% e 67%, respectivamente) e estrutura de mercado (67%). Como pode ser percebido, são assuntos com algum cunho político que podem ser associados às políticas públicas do setor, extrapolando o alcance da atuação das agências reguladoras.

Como se vê, a atuação das agências reguladoras pesquisadas foram delineadas em conformidade com a revisão da literatura (THE WORLD BANK, 2006; MARQUES NETO, 2009), cujas respostas ratificam a amplitude de seus poderes e deveres típicos da ação reguladora.

Finalmente, pelo agrupamento dos dados das variáveis de autonomia e após o processamento dos mesmos no programa estatístico, foram observadas as medidas apresentadas na Tabela 2.

Como se verifica, a variável “autonomia regulatória” foi aquela que apresentou melhor média entre as variáveis do elemento-chave autonomia, enquanto a “autonomia

gerencial” apresentou o pior número.

Tabela 1 – assuntos específicos

Assunto	Agência	Secretaria ou Poder Executivo	Nenhum
Estrutura tarifária	7	3	0
Nível das tarifas	6	3	0
Qualidade dos serviços	7	1	0
Queixas dos consumidores	8	1	0
Planos de expansão do setor	0	7	1
Planos de investimentos (aprovação ex ante)	1	7	1
Planos de investimentos (revisão ex post)	1	6	1
Estrutura de mercado	1	6	1
Comportamentos anticoncorrenciais	3	1	4
Concentração de mercado e revisão de aquisições	2	4	2
Padrões técnicos e de segurança	7	1	0

Fonte: elaborado pelo autor.

Tabela 2 – Estatística descritiva do elemento-chave autonomia

	Autonomia política	Autonomia regulatória	Autonomia gerencial
Média	4,67	5,25	2,50
Mediana	5,00	5,50	3,00
Desvio padrão	2,67	2,77	1,38
Coefficiente de Variação	56,96	52,71	55,13
Nº de observações	9,00	9,00	9,00

Fonte: Elaborado pelo autor.

Desta maneira, percebe-se que a governança das agências reguladoras estaduais de saneamento pesquisadas encontra uma melhor sustentação quando avaliada sob a perspectiva de suas responsabilidades para a regulação do setor, evidenciando terem maior autonomia neste aspecto.

Num outro extremo, os resultados encontrados para a autonomia gerencial indicam que, dentre as variáveis de autonomia, esta pode ser considerada aquela que oferece o menor suporte à governança das agências estaduais de saneamento pela baixa adequação de seus poderes para determinar suas estruturas organizacionais e seus gastos orçamentários.

Convém destacar que, pela análise dos números de desvio-padrão e de coeficiente de variação nas componentes de autonomia, evidencia-se uma grande heterogeneidade das respostas indicando alta diversidade de realidades das agências pesquisadas, sendo

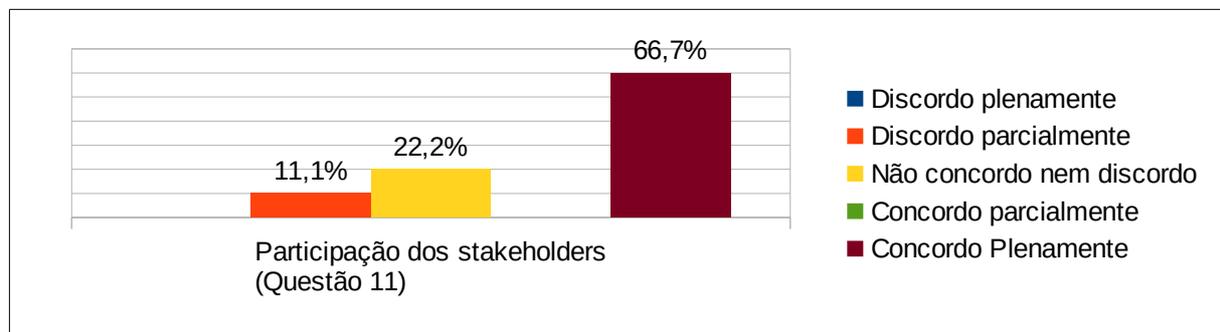
a “autonomia política” a componente que apresenta maior sensibilidade à variância.

4.2 Transparência

O segundo elemento-chave investigado foi a transparência (social e institucional) que considera os procedimentos, mecanismos e instrumentos que assegurem a publicização de informações institucionais e regulatórias, a participação dos *stakeholders* na tomada de decisão e os padrões éticos dos agentes reguladores. (ANDRES *et al*, 2007).

O primeiro aspecto a ser observado diz respeito à possibilidade formal de participação das partes interessadas no processo de elaboração de normas (Questão 11, Gráfico 12). Das agências pesquisadas, 67% delas concordam plenamente que as suas legislações estabelecem esta participação, o que representa um fator positivo para o controle social (SERAFIM, 2008; MARQUES NETO 2008) e a governança destas entidades.

Gráfico 12 – Transparência: participação dos *stakeholders*



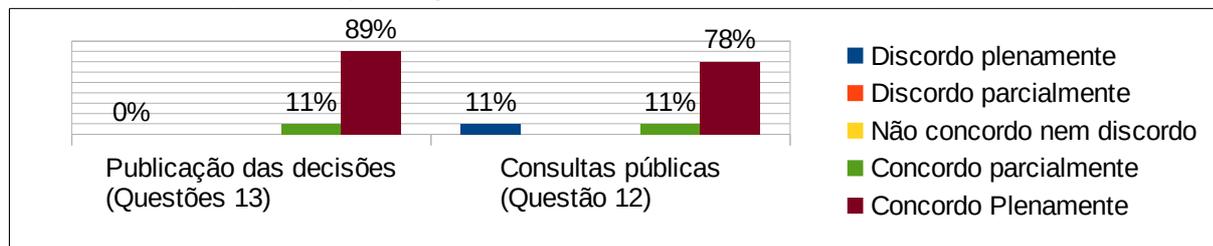
Fonte: Elaborado pelo autor.

A Questão 12 verificou se são utilizados os mecanismos de participação e de transparência, onde a realização frequente de consultas e audiências públicas foram indicadas por 89% das agências, sendo que 78% assinalaram concordar plenamente com a assertiva e 11%, parcialmente (Gráfico 13). Pela análise dos dados, verifica-se que, neste critério e em conformidade com a revisão de literatura (SERAFIM, 2008; MARQUES NETO, 2009; RAMALHO, 2009; IDEC, 2011; TRINDADE, 2012), as agências reguladoras possuem uma boa adequação para a governança regulatória.

Também foi identificado que 78% das agências concordam plenamente que estas entidades realizam a publicação de suas decisões (Questão 13, Gráfico 13), coadunando com o que defendem o Banco Mundial (2006), o IDEC (2011), Fonseca (2012) e

Wanderley (2012).

Gráfico 13 – Transparência: publicação das decisões e audiências/consultas públicas



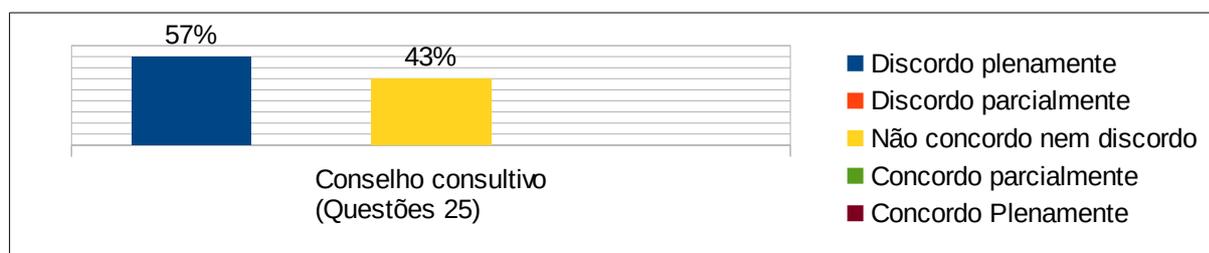
Fonte: Elaborado pelo autor.

Para 67% das agências os registros das reclamações de usuários recebidos no exercício das funções de ouvidoria são registrados eletronicamente ou em sistemas informatizados.

Um ponto bastante relevante para a transparência dessas entidades e que apresentou um padrão de resposta com tendências negativas, diz respeito à participação dos conselhos consultivos no processo de tomada de decisão das agências (Questão 25, Gráfico 14). Pela pesquisa, 57% dos respondentes indicaram a plena discordância com a assertiva e, para as demais agências, a opção neutra foi a escolhida. Esses achados se contrapõem à revisão de literatura (MARQUES NETO, 2009; RAMALHO, 2009; IDEC, 2011) e podem servir como indicativo da fragilidade dos conselhos consultivos das agências reguladoras como instrumentos fortalecedores da transparência social.

A transparência institucional é composta por aspectos relacionados à transparência da gestão das agências reguladoras, sem estarem, necessariamente, ligados ao relacionamento destas com as suas partes interessadas. São incluídos aqui, o modo de tomada de decisão, regras de quarentena de dirigentes, relatórios de atividades da agência, entre outros.

Gráfico 14 – Transparência: participação do conselho consultivo

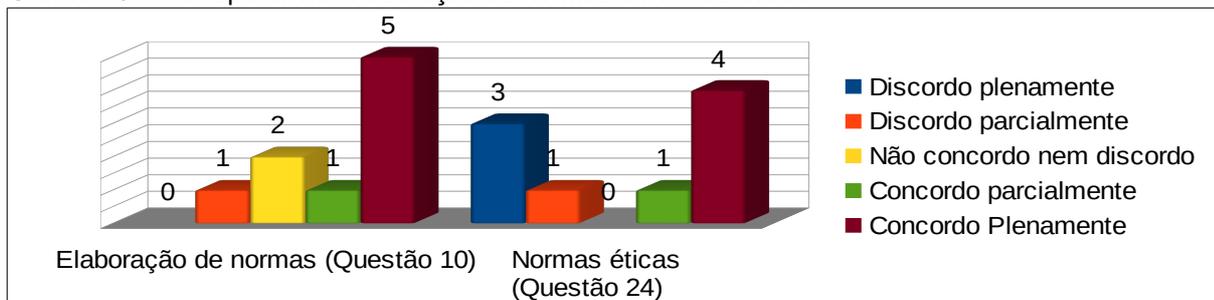


Fonte: Elaborado pelo autor.

Pelo questionário, verificou-se que 57% das agências reguladoras são livres para estabelecer seus próprios procedimentos de elaboração de normas (Questão 10, Gráfico

15), inclusive aqueles relacionados ao processo regulatório. Por outro lado, uma tendência negativa foi identificada ao constatar-se que 44% das agências responderam discordar plenamente que estas tenham suas próprias normas de conduta e código de ética (Questão 24, Gráfico 15).

Gráfico 15 – Transparência: elaboração de normas e normas éticas

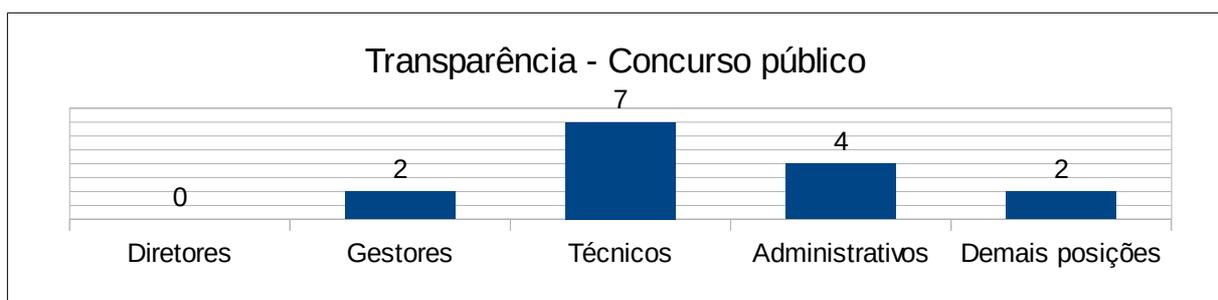


Fonte: Elaborado pelo autor.

O primeiro aspecto indica que, na dimensão administrativa, as agências possuem maior liberdade de auto-organização, enquanto o segundo aspecto indica que a maioria das agências não dispõem de um código de ética aplicável especificamente ao seu pessoal para disciplinar os seus padrões de comportamento, indo de encontro ao que defende o Banco Mundial (2006) por julgar que este instrumento assegura a tomada de decisão justa e imparcial dos agentes no exercício de sua função regulatória.

Na Questão 42 (Gráfico 16) verificou-se que, para a composição do quadro próprio, as agências indicaram exigir concurso publico para seu corpo técnico (78%), assistentes administrativos (44%) e gestores e demais posições (22%). Para os cargos de diretores, nenhuma agência indicou a exigência de concurso, ratificando o processo de indicação do Governador para a seleção e nomeação de dirigentes, tema devidamente analisado no tópico anterior.

Gráfico 16 – Transparência: concurso público



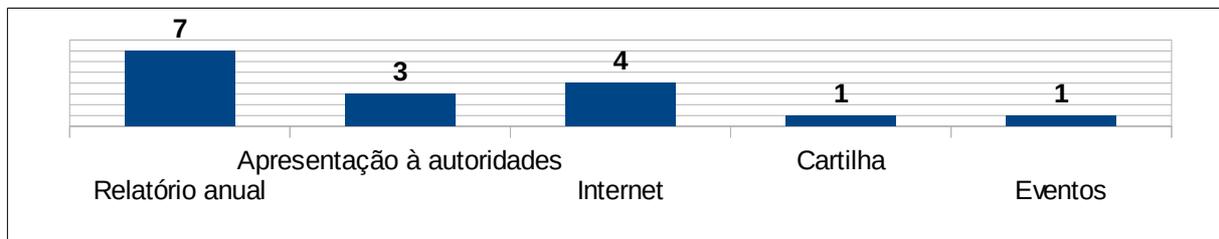
Fonte: Elaborado pelo autor.

Ainda com relação aos seus dirigentes, em 67% das agências foi identificada a

existência de regras de quarentena quando da saída de um dirigente do quadro da agência reguladora (Questão 14), configurando uma prática alinhada com a literatura consultada para este assunto (OCDE, 2008; MARQUES NETO, 2009; WANDERLEY, 2012).

A maioria (78%) das agências reguladoras pesquisadas apontou o relatório anual como sendo o principal instrumento de comunicação das suas atividades da agência (Questão 43, Gráfico 17). Outra evidência que reforça que o relatório anual é o principal meio de comunicação é que 22% das agências discordaram plenamente de que existam outros instrumentos similares, a exemplo dos relatórios de gestão ou para fins gerenciais (Questão 20).

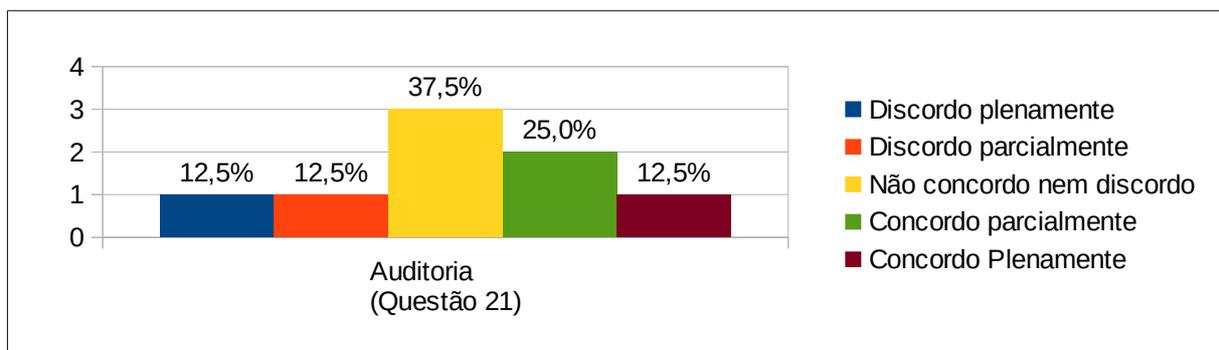
Gráfico 17 – Transparência: instrumentos de comunicação



Fonte: Elaborado pelo autor.

Os resultados encontrados também induzem a concluir que não é comum às agências reguladoras a publicação das auditorias de suas contas (Questão 21, Gráfico 18), posto que apenas 12,5% indicaram concordância plena com a assertiva e 25%, concordância parcial.

Gráfico 18 – Transparência: publicação de auditoria

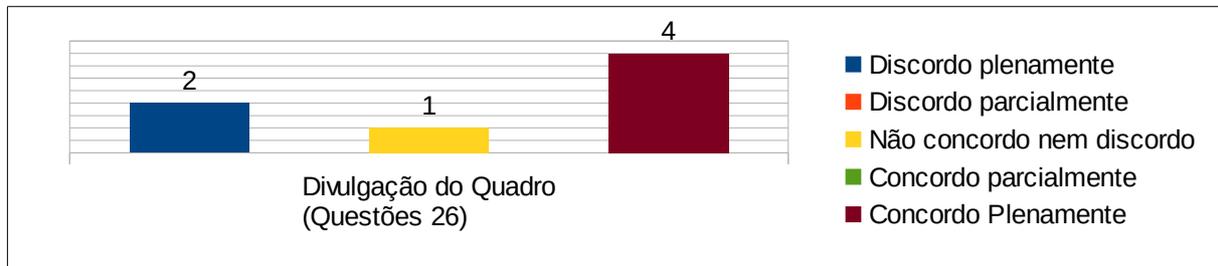


Fonte: Elaborado pelo autor.

Em 44% das agências houve a concordância de que é realizada a divulgação do organograma, da composição do seu quadro de pessoal e da ocupação dos cargos em

postos de carreira, sendo que, destes, 33% concordam plenamente e 11 concordam parcialmente (Gráfico 19).

Gráfico 19 – Transparência: divulgação do quadro de pessoal



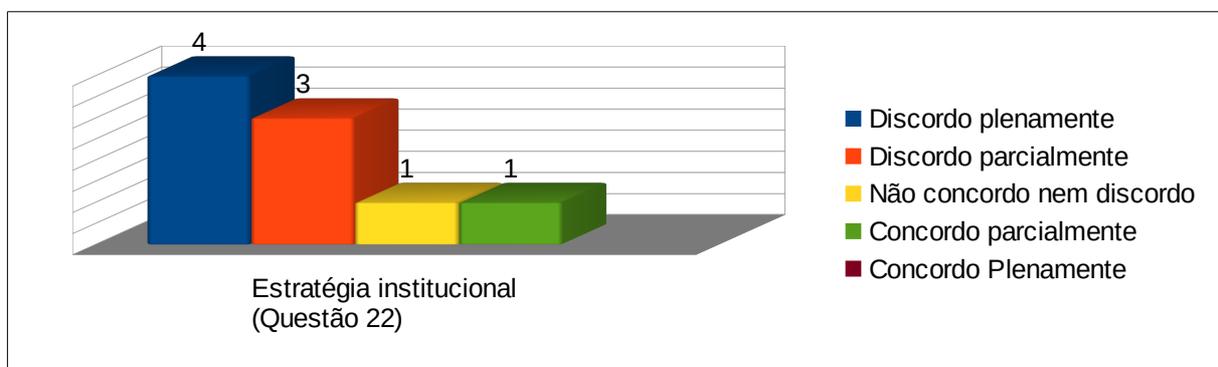
Fonte: Elaborado pelo autor.

O procedimento da maioria das agências reguladoras em publicar a composição do quadro e o organograma organizacional está de acordo com o que defende o IDEC (2011).

Todos os órgãos reguladores pesquisados indicaram que seguem um processo de tomada de decisão em estrutura colegiada e, em 57% deles, fazem o devido registro e publicação das reuniões de seus conselhos em conformidade com os requisitos de transparência verificados na literatura (OCDE, 2008; RAMALHO, 2009).

Um aspecto com padrão de resposta negativa foi identificado para a existência de uma estratégia corporativa ou institucional amplamente difundida para seus públicos internos e externos. Aqui, 44% das agências reguladoras discordam totalmente e 33% discordam parcialmente da assertiva, não havendo nenhuma entidade que tenha indicado concordância plena (Gráfico 20).

Gráfico 20 – Transparência: estratégia institucional



Fonte: Elaborado pelo autor.

Pelo agrupamento dos dados das variáveis de transparência e após o processamento dos mesmos no programa estatístico, foram observadas as medidas

apresentadas na Tabela 3.

Tabela 3 – Estatística descritiva do elemento-chave transparência

	Transparência social	Transparência institucional
Média	5,25	4,61
Mediana	6,50	4,00
Desvio padrão	3,59	2,90
Coefficiente de variação	68,45	62,88
Número de observações	9,00	9,00

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como se verifica, a variável “transparência social” foi aquela que apresentou melhor média entre as variáveis do elemento-chave transparência.

Analisando a governança regulatória das agências sob a perspectiva da transparência, verifica-se que ela encontra uma melhor sustentação nas ferramentas de acesso às informações por atores do ambiente regulatório e do envolvimento destes na elaboração das políticas da agência.

Da mesma maneira que o elemento-chave autonomia, a transparência possui um elevado desvio-padrão e coeficiente de variação em suas componentes, evidenciando, assim, grande heterogeneidade das respostas.

4.3 Accountability

O terceiro elemento-chave de governança regulatória investigado neste estudo foi a *accountability*. Este elemento que diz respeito ao modelo institucional e aos diferentes mecanismos utilizados pelas agências reguladoras para relacionar-se com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. (ANDRES *et al*, 2007).

Como visto anteriormente, a maioria (78%) das agências reguladoras pesquisadas apontou o relatório anual como sendo o principal instrumento de comunicação das suas atividades da agência (Questão 43). O uso dos sites das agências na internet também foi indicado como um instrumental de comunicação frequentemente utilizado pelas entidades. A elaboração de material informativo e a realização de eventos específicos chegaram a ser citados como instrumentos de comunicação das agências reguladoras.

Para a maioria das agências é atribuído o dever de prestação de contas, sendo que, para 38% delas, a prestação de contas deve ser feita aos Poderes Executivo e Legislativo. Interessante destacar que 25% das agências pesquisadas não indicaram existir nenhuma obrigatoriedade de prestação de contas para qualquer autoridade (Questão 36, Gráfico 21).

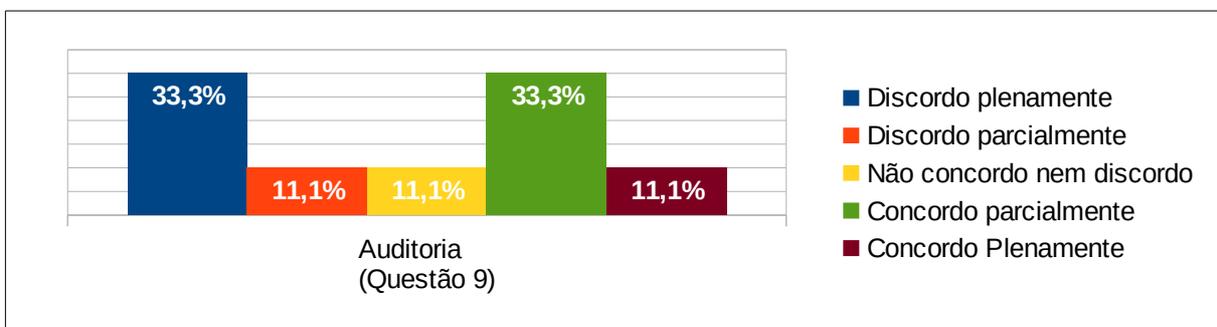
Gráfico 21 – *Accountability*: dever de prestação de contas

Fonte: Elaborado pelo autor.

A literatura consultada (PRADO, 2006; OCDE, 2008; MATIAS-PEREIRA, 2010b; DENHARDT, 2012) indica que o dever de prestação de contas é fundamental para o equilíbrio das atividades de uma agência reguladora e a não obrigatoriedade de prestar contas com a sociedade e qualquer autoridade do sistema político, se configura em um desalinhamento destas agências reguladoras com relação à sua governança regulatória

Como um aspecto associado tanto à autonomia quanto à *accountability* das agências, a possibilidade de recurso das suas decisões no âmbito administrativo foi afastada por 89% dos respondentes (Questão 37). A indicação destes respondentes evidencia ainda, que as apelações das decisões são acatadas apenas na esfera judicial por meio da Justiça Comum.

Uma tendência negativa em *accountability* foi evidenciada pelos padrões de resposta das agências à existência de mecanismos independentes de auditoria e controle interno (Questão 9, Gráfico 22). Sobre este aspecto, 33% discordam plenamente que existam mecanismos desta natureza em suas entidades.

Gráfico 22 – *Accountability*: auditoria independente

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para o Banco Mundial (2006), o modelo de governança regulatória deve abranger

mecanismos de auditoria da agência reguladora, aspecto que mostra-se com baixa aderência dos reguladores estaduais de saneamento.

Finalmente, pelo agrupamento dos dados das variáveis de autonomia e após o processamento dos mesmos no programa estatístico, foram observadas as medidas apresentadas na Tabela 4.

Tabela 4 – Estatística descritiva do elemento-chave *accountability*

	<i>Accountability</i>
Média	5,40
Mediana	7,00
Desvio padrão	3,21
Coefficiente de Variação	59,46
Nº de observações	9,00

Fonte: elaborado pelo autor.

Convém destacar que, pela análise dos números de desvio-padrão e de coeficiente de variação do elemento-chave *accountability*, evidencia-se uma grande heterogeneidade das respostas indicando alta diversidade de realidades das agências pesquisadas.

4.4 Ferramentas regulatórias, gerenciais e institucionais

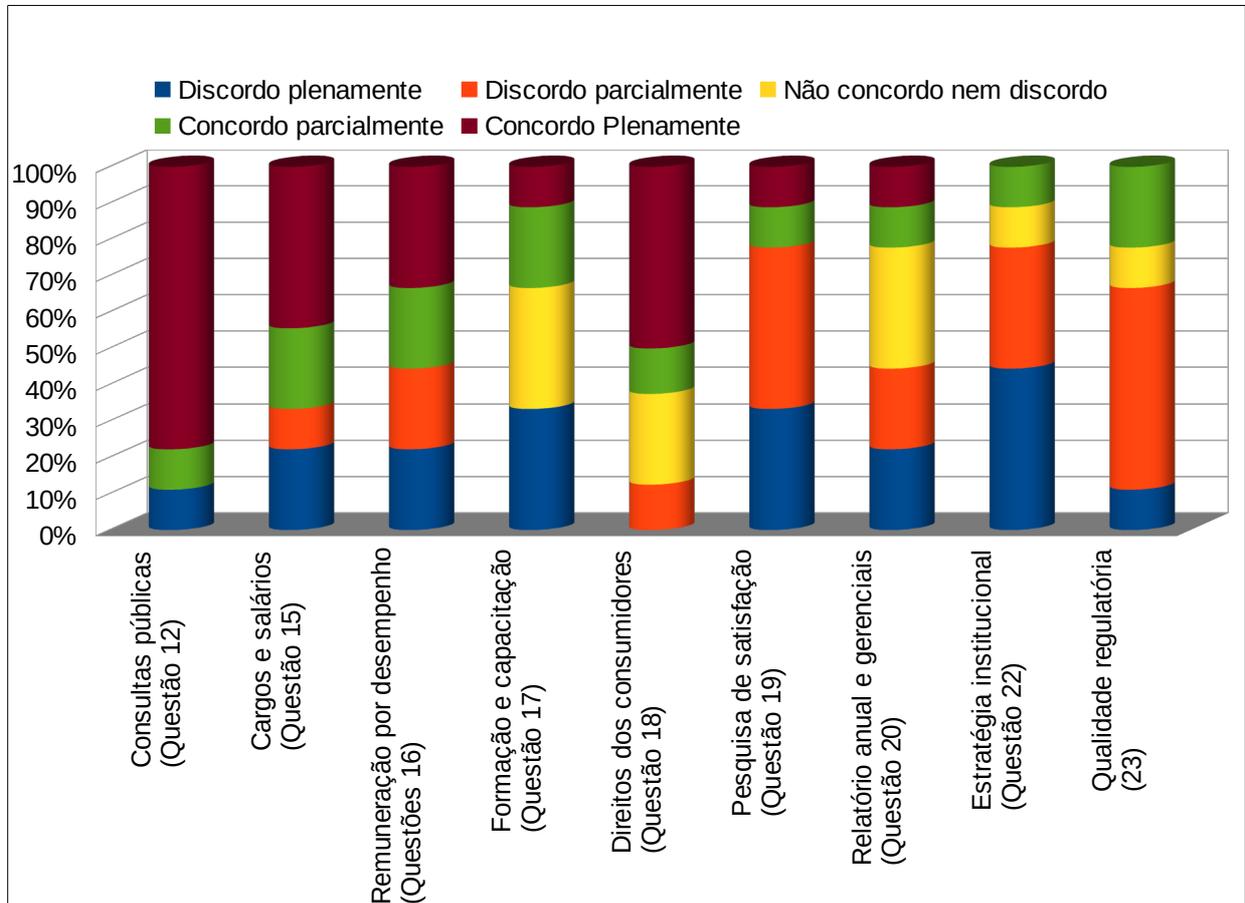
O quarto e último elemento-chave de governança regulatória são as chamadas ferramentas que fazem referência ao instrumental disponível para o cumprimento das obrigações e do papel institucional das agências reguladoras. (ANDRES *et al*, 2007).

Das ferramentas classificadas como institucionais, foi evidenciado padrão de respostas com tendências positivas os seguintes aspectos (Gráfico23): realização frequente de consultas e audiências públicas (78% concordam plenamente); estabelecimento de remuneração por desempenho os empregados (78% concordam plenamente); registro das reclamações dos usuários em meio eletrônico ou em sistemas informatizados (67% dos respondentes) e a existência de uma política de cargos e salários definida (44% concordam plenamente).

Tiveram padrões de respostas inferiores ao desejável os seguintes aspectos (Gráfico 23): existência de uma estratégia corporativa ou institucional (44% discordam plenamente e 33% discordam parcialmente); incentivos e realização de ações de capacitação profissional (33% discordam plenamente); aplicação de padrões de qualidade regulatória nos regulamentos da agência (11% discordam plenamente e 57% discordam parcialmente) e elaboração e publicação de relatórios de gestão ou gerenciais (22%

discordam plenamente e 22% discordam parcialmente).

Gráfico 23 – Ferramentas regulatórias e institucionais



Fonte: Elaborado pelo autor.

As agências reguladoras pesquisadas também foram instadas a assinalar quais as ferramentas de regulação são regularmente utilizadas pelas entidades (Questão 40). A Tabela 5 apresenta os resultados encontrados em dados percentuais.

Ainda com relação às ferramentas classificadas como regulatórias, 44% dos respondentes concordam plenamente que existe normatização elaborada pelas próprias agências reguladoras para o disciplinamento dos direitos dos consumidores (Questão 18).

No entanto, a frequente realização de pesquisa de satisfação dos usuários acerca dos serviços públicos prestados parece ser negligenciada pelas entidades reguladoras, posto que 77% das agências reguladoras discordam da assertiva que explora o referido aspecto, sendo 33% de respondentes com discordância plena e 44% com discordância parcial (Questão 19).

Tabela 5 – Ferramentas regulatórias utilizadas pelas agências

Ferramenta	%
Regulação por área de especialização	88,9
Metodologia para revisão tarifária	77,8
Metodologia para reajuste tarifário anual	77,8
Instrumentos de monitoramento da qualidade dos serviços	66,7
Instrumentos de monitoramento dos padrões técnicos	55,6
<i>Benchmarking</i>	55,6
Banco de dados para contabilidade regulatória	44,4
Revisões quinquenais	33,3
Agenda regulatória	11,1

Fonte: Elaborado pelo autor.

Estas são, pois, as ferramentas de qualidade regulatória utilizadas pelas agências em seu modelo de governança e alinhadas com a revisão de literatura feita em seção anterior (ZHANG, 2009; SODRÉ, 2010; IDEC, 2011).

Finalmente, pelo agrupamento dos dados das variáveis de ferramentas e após o processamento dos mesmos no programa estatístico, foram observadas as medidas apresentadas na Tabela 6.

Pela análise dos índices, a variável “ferramentas regulatórias” foi aquela que apresentou melhor média entre as variáveis do elemento-chave ferramentas, enquanto as “ferramentas institucionais” apresentou o pior número.

Tabela 6 – Estatística descritiva das ferramentas regulatórias, gerenciais e institucionais das agências reguladoras estaduais de saneamento no Brasil

	Ferramentas Regulatórias	Ferramentas Institucionais
Média	4,29	2,70
Mediana	5,00	2,00
Desvio padrão	2,14	2,71
Coefficiente de Variação	49,89	100
Nº de observações	9,00	9,00

Fonte: Elaborado pelo autor.

Desta maneira, percebe-se que a governança das agências reguladoras estaduais de saneamento pesquisadas encontra melhor sustentação quando avaliada sob a perspectiva da melhoria da qualidade regulatória, evidenciando serem estas ferramentas mais utilizadas pelas agências.

Os resultados encontrados para as ferramentas institucionais indicam que esta pode ser considerada aquela que oferece o menor suporte à governança das agências estaduais de saneamento pela baixa adequação de suas ferramentas de gestão.

Convém destacar que, pela análise dos números de desvio-padrão e de coeficiente de variação das ferramentas implantadas, evidencia-se uma grande heterogeneidade das respostas indicando alta diversidade de realidades das agências pesquisadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo geral analisar os aspectos de governança regulatória nas agências reguladoras estaduais de saneamento básico do Brasil.

Por meio da revisão de literatura, buscou-se apresentar os principais temas da pesquisa para a compreensão do problema de pesquisa. Iniciando pela base teórica acerca da governança corporativa, foram revisitados os principais conceitos e teorias da governança aplicada ao setor público e ao ambiente da regulação.

Uma breve contextualização sobre a regulação no setor de saneamento básico também foi realizada para uma maior aproximação com o objeto de estudo: as agências reguladoras estaduais de saneamento básico.

Para a pesquisa, foram delineadas quatro hipóteses. A primeira delas declara que as agências reguladoras estaduais de saneamento básico adotam procedimentos, mecanismos e instrumentos para estabelecer a independência com relação às autoridades políticas, ao gerenciamento de seus recursos e à regulação do setor.

Como visto, a maioria das agências reguladoras possuem sua autonomia formalmente estabelecida pela legislação e devidamente percebida pelos respondentes. Foi verificado, ainda, que as decisões tomadas pelas agências não estão sujeitas a recursos administrativos, sendo as apelações acatadas apenas pela esfera judicial, preservando, assim a autoridade técnica do ente regulador.

A autonomia financeira das agências reguladoras estaduais de saneamento teve boa adequação dada a constatação de que a fonte orçamentária predominante é originária de arrecadação própria das agências, superando, em todos os casos, os montantes oriundos do Tesouro Estadual.

Observando a autonomia política das agências, foi verificado que a maioria destas entidades realizam a seleção e nomeação de seus dirigentes por meio de indicação do Poder Executivo e posterior aprovação do Poder Legislativo para o exercício de mandato fixo e renovável, utilizando como principal requisito para preenchimento do cargo o grau de formação dos candidatos.

Uma interessante constatação relativa à investigação da primeira hipótese relacionada à autonomia, é de que, embora que reconhecidamente exista a clara separação de papéis da agência reguladora e das secretarias de estado na atuação sobre o setor regulado, não há consenso dos respondentes quanto à blindagem das agências com relação às pressões políticas. Indicando, desta forma, que a influência política é percebida na realidade das agências reguladoras pesquisadas.

Com relação aos procedimentos, mecanismos e instrumentos de autonomia gerencial, a maioria das agências reconhecem que possuem liberdade para a tomada de decisão sobre as questões gerais de seus recursos humanos, a existência de plano de cargos e salários e a remuneração por desempenho.

Por outro lado, foram identificados alguns aspectos negativos na autonomia para o gerenciamento dos recursos das agências reguladoras. Segundo as evidências encontradas, as agências não reconhecem que possuam liberdade para se organizarem administrativamente, nem para a tomada de decisão sobre suas próprias despesas.

Observando os aspectos de autonomia regulatória, verificou-se que, a maioria das agências se apresentam como o único órgão competente para regular o setor de saneamento e que estas o fazem por meio das atividades de fiscalização, normatização e definição dos preços dos serviços.

Os respondentes também evidenciaram que as agências são autônomas para a imposição de suas sanções e normas, sendo reconhecidamente responsáveis para a tomada de decisão em assuntos específicos, a exemplo das queixas dos consumidores e estrutura tarifária.

Os dados da análise estatística descritiva revelaram que a autonomia é o elemento-chave de governança regulatória com menor média de respostas das agências pesquisadas. Assim, pode-se afirmar que os modelos de governança regulatória das agências estaduais de saneamento participantes da pesquisa possuem baixa adequação de seus mecanismos de independência política, de gerenciamento de seus recursos e de sua atuação finalística.

A segunda hipótese da pesquisa defendia que as agências reguladoras estaduais de saneamento básico adotam procedimentos, mecanismos e instrumentos de comunicação institucional, divulgação e publicação de informações institucionais e regulatórias relevantes, estimulando a participação das partes interessadas na tomada de decisões e a aplicação de normas de conduta.

Pelos resultados encontrados, a legislação das agências reguladoras estabelece formalmente a participação das partes interessadas no processo de elaboração de normas.

Foram verificadas, ainda, algumas evidências de transparência social para a maioria das agências reguladoras pesquisadas, tais como a frequente realização de audiências e consultas públicas, a publicação das decisões da agência e o registro das reclamações dos usuários em meio eletrônico ou informatizado.

Ainda sobre a transparência social, foi constatado que o mecanismo do conselho consultivo não é acionado no processo decisório da maioria das agências estudadas.

Com relação aos procedimentos, mecanismos e instrumentos de transparência institucional, pode-se dizer que a maioria das agências realizam concurso público para seu corpo técnico e de assistência administrativa. Para os membros de direção, as agências foram unânimes em indicar que não realizam concurso para o seu provimento. Neste caso, a maioria das agências possuem seus dirigentes indicados pelo chefe do Poder Executivo e referendados pelo Poder legislativo.

O instrumento de quarentena para dirigentes das agências regulados foi confirmado para a maioria das agências pesquisadas, assim como a adoção de estrutura colegiada para a tomada de decisões, a publicação das decisões da agência, a divulgação do organograma, composição do quadro de pessoal e ocupação dos postos de trabalho.

Como um instrumento de transparência institucional, o relatório anual foi indicado como principal meio de comunicação das atividades das agências, mas não foi evidenciada a publicação de relatórios gerenciais ou de gestão, nem da auditoria de suas contas.

Dois aspectos de transparência institucional merecem destaque. O primeiro deles é que a maioria das agências consideram-se livres para estabelecer seus próprios procedimentos de elaboração de normas, no entanto, estas não possuem normas éticas e de condutas próprias e que englobem as particularidades das atividades de regulação. O segundo, diz respeito à estratégia corporativa ou institucional, onde um expressivo número de agências indicaram não possuir.

A terceira hipótese da pesquisa afirma que as agências estudadas adotam procedimentos, mecanismos e instrumentos de controle do orçamento e do desempenho suficientemente adequados para o acompanhamento de suas ações pelos agentes políticos.

Como visto, as evidências apontam que a maioria das agências possuem obrigatoriedade de prestação de contas com os Poderes Executivo e Legislativo, sendo o relatório anual o principal instrumento de comunicação das suas atividades.

Importante destacar as agências demonstraram não utilizar os mecanismos de auditoria ou controle interno independente.

Os dados da análise estatística descritiva apontam que a *accountability* é a variável de governança regulatória com maior média de respostas das agências reguladoras

pesquisadas. Dessa maneira, pode-se afirmar que tais agências estaduais de saneamento possuem neste elemento-chave uma melhor adequação de seus instrumentos e procedimentos de controle pelos agentes políticos.

A quarta e última hipótese da pesquisa, defende que as agências estudadas adotam procedimentos, mecanismos e instrumentos orientados para o fortalecimento de diferentes aspectos do seu funcionamento e da qualidade da regulação.

Pelo exposto, as ferramentas institucionais mais utilizadas pelas agências são as consultas e audiências públicas, o registro eletrônico das reclamações de usuários, a remuneração por desempenho e a política de cargos e salários para seus empregados.

No caso das ferramentas regulatórias, o destaque deve ser feito ao uso da regulação por área de especialização, de metodologia para revisão tarifária e de reajuste anual e os instrumentos de monitoramento da qualidade dos serviços.

Pela análise dos dados obtidos na estatística descritiva, as ferramentas regulatórias e institucionais apresentaram média geral baixa, indicando que as agências reguladoras possuem poucos instrumentos e ferramentas de governança regulatórias implantadas em seus modelos de gestão. Isso indica que, embora tenham sido verificadas procedimentos, mecanismos e instrumentos de autonomia, transparência e *accountability* orientados para a governança, ainda verifica-se que as agências ainda precisam consolidar e efetivar o instrumental institucional e regulatório.

Repensadas as evidências associadas a cada hipótese delineada para o trabalho, pode-se considerar que os objetivos específicos foram alcançados.

O primeiro objetivo estabelece que a governança regulatória das agências estaduais de saneamento básico fossem analisadas sob a perspectiva da autonomia, transparência e *accountability*.

O segundo objetivo, por sua vez, é identificar as ferramentas implantadas pelas agências estaduais de saneamento básico que dão suporte à governança regulatória.

De um modo geral, os resultados obtidos evidenciaram os principais aspectos e práticas adotadas pelas agências reguladoras estaduais em direção à governança regulatória. A pesquisa, notadamente, demonstra que as agências estaduais de saneamento básico têm sua autonomia, independência e competências formalmente estabelecidas pela legislação, condição fundamental para que as agências implementem ações voltadas para a governança.

Segundo os resultados da pesquisa, podem ser citadas como as práticas de governança mais assimiladas pelas agências: o período de quarentena dos dirigentes e

seus mandados fixos e renováveis; a realização de audiências e consultas públicas; o processo decisório por colegiado e a publicação de decisões da agência.

Num outro extremo, as práticas que se mostraram menos consolidadas foram: a liberdade para determinação de sua estrutura administrativa; a publicação das auditorias de suas contas; a elaboração e divulgação de relatórios de gestão ou gerenciais; a inexistência de uma estratégia corporativa e de normas próprias para disciplinamento das questões éticas e de conduta e a inexistência e/ou ineficiência dos conselhos consultivos.

Também demonstraram baixa adequação para a governança os aspectos relacionados à percepção das agências reguladoras quanto à blindagem frente a interferências políticas e o uso das ferramentas de pesquisa de satisfação dos usuários, aplicação de padrões de qualidade regulatória em seus regramentos e o estabelecimento da agenda regulatória setorial.

Uma observação oportuna nestas considerações finais do trabalho é citar a impossibilidade de comparação com a pesquisa de Andres *et al.* (2007) desenvolvida para o Banco Mundial. Como dito em seção anterior, a referida obra foi a base para a elaboração do questionário ora aplicado e cuja pesquisa originalmente explorou aspectos formais e informais da governança regulatória de agências do setor de energia elétrica em 19 países da América Latina e Caribe.

Considerando que a presente pesquisa foi uma simplificação e adaptação do trabalho de Andrés *et al.* (2007), aqui apenas os procedimentos e instrumentos estabelecidos pela legislação e normas da agência reguladora foram observados, inviabilizando a comparação por não terem sido abordados igualmente todos os aspectos.

Também, a metodologia adotada por Andrés *et al.* (2007) utilizou-se da elaboração de indicadores para cada elemento-chave (autonomia, transparência, *accountability* e ferramentas) e um índice de governança regulatória para efeitos de comparação entre os países pesquisados. Diferentemente, a abordagem do presente trabalho foi essencialmente descritiva onde buscou-se observar os aspectos da governança regulatória nas agências reguladoras estaduais de saneamento básico do Brasil.

Pelos motivos expostos, evidencia-se que a relação entre os achados desta pesquisa com os resultados de Andrés *et al.* (2007) torna-se inviável. Além disso, o enfoque de Andrés *et al.* (2007) foi o setor de energia elétrica que detém características peculiares ao setor.

Assim, pode ser citado como uma limitação da pesquisa o fato de que somente foram explorados os aspectos formais da governança regulatória, sendo recomendável a

realização de pesquisa posterior que englobe seus aspectos informais.

Também a escassez de material para construção de referencial teórico limita a robustez da pesquisa, assim como o fato de ainda existirem sete agências reguladoras estaduais de saneamento que não encaminharam suas respostas, cujos dados agregados poderão alterar os padrões observados.

Não obstante, o conhecimento derivado desta pesquisa ratifica que os elementos-chave de governança regulatória (autonomia, transparência, *accountability* e ferramentas gerenciais/regulatórias) devem estar presentes no cenário atual das agências reguladoras e serem base para seus modelos gerenciais. Os problemas e obstáculos com que se deparam os reguladores no exercício de suas funções requer esforço para o fortalecimento da governança dessas organizações, criando campo mais propício para sua atuação, para a defesa do interesse público e para a adequada atuação do Estado.

Especificamente sobre o setor de saneamento, percebe-se que ainda é necessário avançar na incorporação dos aspectos de governança regulatória nos modelos de gestão das agências reguladoras e seus mecanismos de atuação finalística. O amadurecimento dessas organizações nesse tema deverá refletir diretamente na qualidade da ação reguladora e dos serviços prestados à sociedade.

As agências estaduais de saneamento básico ainda carecem de maior independência para a tomada de decisão sem que hajam interferências políticas, partindo desde assuntos mais simples, como as decisões de estrutura organizacional e orçamentária, até temas mais complexos como as decisões regulatórias que afetam diretamente os entes regulados. A legitimação desta autonomia pode ser alcançada por meio de ações voltadas para a transparência social e institucional, assegurando o envolvimento dos diversos atores e agentes políticos do ambiente regulatório desde o nascedouro das ações da agência, qual seja a elaboração de suas políticas e diretrizes e prestação de informações sobre sua gestão e atuação,

Como se vê, um círculo virtuoso de governança regulatória formado pela autonomia, transparência e *accountability*, e dinamizado por ferramentas regulatórias e institucionais que fortalecem a entidade e a qualidade de sua regulação.

Por fim, acredita-se que a discussão do tema por meio desta pesquisa tenha contribuído para compreensão do fenômeno da governança regulatória aplicada ao setor de saneamento básico brasileiro. A construção do conhecimento específico e os achados deste estudo devem ser proveitosos tanto para a comunidade acadêmica, quanto para o aprimoramento das próprias agências reguladoras.

Como sugestão de trabalhos futuros, recomenda-se o desenvolvimento de pesquisa que englobe os aspectos informações da governança regulatória; o desenvolvimento de um índice de governança regulatória; e a comparação entre as diversas agências reguladoras de saneamento básico.

6 REFERÊNCIAS

ÁLVARES, Elismar. GIACOMETTI, Celso. GUSSO, Eduardo. **Governança corporativa: um modelo brasileiro**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 6-10.

ANDRADE, Adriana; ROSSETTI, José P. **Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ANDRES, L.; GUASCH, J. L.; DIOP, M.; AZUMENDI, S. L. **Assessing the governance of electricity regulatory agencies in the Latin American and Caribbean Region: a benchmarking analysis**. Policy research, Washington, DC: 2007 (Working Paper, n. 4380).

ANDREWS, C. W.; KOUZMIN, A. A reforma gerencial no Brasil à luz da Teoria da Escolha Pública: uma análise do discurso oficial. *In*: EnANPAD – Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 22. Foz do Iguaçu, 1998. **Anais**. Rio de Janeiro: EnANPAD, 1998.

ARAGÃO, Alexandre S. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 2ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

ARAÚJO, Paulo S. Rodrigues de. **Um modelo de fiscalização para subsidiar o TCU na avaliação das agências reguladoras no dever de garantir a qualidade na prestação de serviços**. 2011. 40 fl. Especialização em Controle Externo – Curso de Pós-graduação em controle externo, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2011.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO – ABAR. **Saneamento básico: regulação 2013**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2013.

BARRIONUEVO FILHO, A.; LUCINDA, C. R. Teoria da Regulação. *In*: BIRDEMAN, C.; ARVATE, P. (Orgs). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 14 fev. 1995.

_____. Lei 9.986, de 18 de julho de 2000. Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das agências reguladoras. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 19 jul. 2000.

_____. Lei 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 08 jan. 2007.

_____. Lei 12.862, de 17 de setembro de 2013. Altera a Lei no 11.445, de 5 de janeiro

de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, com o objetivo de incentivar a economia no consumo de água. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18 set. 2007.

_____. **Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro**. Grupo de Trabalho Interministerial. Presidência da República, 2003.

BRESSER- PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional**. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998. 368 p.

BRITTO, A. L. A regulação dos serviços de saneamento no Brasil: perspectiva histórica, contexto atual e novas exigências de uma regulação pública. *In*: ENCONTROS NACIONAIS DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL – ANPUR, 9. Rio de Janeiro, 2001. **Anais**. Rio de Janeiro: ANPUR, 2001.

BUCHANAN, J. M.; TOLLISON, R. D. **The theory of public choice – ii**. The University of Michigan: 1984.

CANDIDO, J. L. Falhas de mercado e regulação no saneamento básico. **Revista Eletrônica Informe Econômico**. Teresina. n. 1, p. 85-89, Ago.2013. Disponível em: <<http://www.ojs.ufpi.br/index.php/economiaufpi/article/view/1281>>. Acesso em: 28 de maio de 2014.

COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. **Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS – CVM. Recomendações da CVM sobre governança corporativa. Jun. 2002. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/port/public/publ/cartilha/cartilha.doc>>. Acesso em 27 de abril de 2013.

CRESWELL, Jonh W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativos e quantitativos**, 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CRUZ, V. Transparência e *accountability* na regulação da vigilância sanitária no Brasil. **Revista de Direito Sanitário**. São Paulo. v. 10, n. 3, p. 90-114, nov.2009/Fev.2010. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/13180>>. Acesso em: 03 de agosto de 2013.

CUNHA, B. Q., RODRIGO, D. Regulatory governance in Brazil: inconsistent coordination, institutional fragmentation and halfway reforms. THE 4th BIENNIAL ECPR STANDING GROUP FOR REGULATORY GOVERNANCE CONFERENCE. **Anais...** University of Exeter, UK. 27 to 29 June 2012.

DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FAMA, E.F.; JENSEN, M. Separation of ownership and control. **Journal of Law and Economics**, v.XXVI, Jun. 1983. Disponível em: <<http://www.jstor.org/discover/10.2307/725104?id=2&uid=4&sid=21102719320307>>. Acesso em: 07 set. 2013.

FIANI, Ronaldo. Afinal a quais interesses serve a regulação? **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 13, n. 2 (23), p. 81-105, jul./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/publicacoes/artigos/afinal-a- quais-interesses-serve-a-regulacao/view>>. Acesso em: 07 set. 2013.

FIANI, Ronaldo. **Teoria da regulação econômica**: estado atual e perspectivas futuras. Rio de Janeiro. UFRJ; IE, 1998. p. 23. (Texto para discussão). Disponível em: <www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/teoria_da_regulacao_economica.pdf>

FIGUEIREDO, Leonardo V. A evolução da ordem econômica no direito constitucional brasileiro e o papel das agências reguladoras. **Revista Virtual da AGU**. Ano VII n. 66, julho de 2007 (p. 1 – 23). Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32590-39803-1-PB.pdf>>. Acesso em: 28 mai 2014.

FONSECA, A. Transparência reguladora e controle social. *In*: PROENÇA, J. D.; DE PAULO, C. B. (Orgs.). **Experiências exitosas em regulação na América Latina e Caribe**. Brasília: Presidência da República, 2012. 234 p.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV. **Benefícios econômicos da expansão do saneamento brasileiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; 2010.

GALVÃO JR. A.; TUROLLA, F. A.; PAGANINI, W. Viabilidade da regulação subnacional dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário sob a Lei 11.445/2007. **Revista Engenharia Sanitária e Ambiental**. Rio de Janeiro. v. 13. n. 2, p. 134-143, abr./jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-41522008000200003>. Acesso em: 28 de maio de 2014.

GALVÃO JR. A.; PAGANINI, W. Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil. **Revista Engenharia Sanitária e Ambiental**. Rio de Janeiro. v. 14. n. 1, p. 79-88, jan./mar. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-41522009000100009>. Acesso em: 28 de maio de 2014.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5 ed. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

GUTIERREZ, L. H. *Regulatory governance in the Latin American telecommunications sector*. **Utilities Policies**. V. 11, n. 4, Dez. 2003, p. 225–240. Disponível em : <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0957178703000626>>. Acesso em 28 de maio de 2014.

HAIR JR., J. F *et al*. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HITT, M. A. IRELAND, R. D. HOSKISSON, R. E. **Administração estratégica**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR – IDEC. **Defesa do consumidor, participação social e ferramentas para a cidadania**: um banco de dados para o monitoramento da regulação / Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. São Paulo: IDEC, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA - IBGC. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 4. ed. São Paulo: 2009. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/CodigoMelhoresPraticas.aspx>>. Acesso em: 25 de maio de 2012.

_____. **Linha do Tempo**. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/LinhaTempo.aspx>>. Acesso em: 02 de junho de 2012.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS – IFAC. **Governance in the public sector**: a governing body perspective. 2001. Disponível em: <<http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>>. Acessado em 10 de abril de 2013.x

JAYAKAR, K. MARTIN, B. Regulatory Governance in african telecommunications: testing the resource curse hypothesis. *In*: THE TELECOMMUNICATIONS POLICY RESEARCH CONFERENCE, Arlington, 2011, **Anais...**, Setembro, 2011. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1989652>>. Acesso em: 07 de setembro de 2013.

LOBEL, O. The renew deal: The fall of regulation and the rise in governance in contemporary legal thought. **Minnesota Law Review**, n. 89, p. 342–470. Nov. 2004. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=723761>. Acesso em: 10 de abril de 2013.

LODGE, M. Accountability and transparency in regulation: critiques, doctrines and instruments. *In*: JORDANA, J.; LEVI-FAUR, D. **The politics of regulation**: institutions and regulatory reforms for the age of governance. Northampton, MA: Edward Elgar, 2004

MADEIRA, R. F. O setor de saneamento básico no Brasil e as implicações do marco regulatório para a universalização do acesso. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro. n. 33. p. 123-154, jun. 2010. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3304.pdf>

MARQUES NETO, F. de A. **Agências reguladoras independentes**: fundamentos e seu regime jurídico. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MARTINS, G. de A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

MARTINS, Humberto. F. Um composto de governança pública. **Revista Governança Social – IGS**. Belo Horizonte. Ano 4, n. 10, p. 32-38, mai./jul., 2011. Disponível em: <<http://www.institutopublic.com.br/2012/?p=3614%20%20title=>>. Acesso em: 25 de maio de 2012.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. **Governança no setor público**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2010a. 288 p.

_____. **Manual de gestão pública contemporânea**. 3. ed. rev. atual. São Paulo: Atlas, 2010b. 286 p.

MELLO, G. R. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro**. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

MISSE, Daniel G. A consolidação das agências reguladoras no Brasil: um breve histórico. **Revista Em Debate**, Florianópolis, n. 4, p. 104 – 126, ju1. 2010. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/emdebate/issue/view/1720>>.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Recomendação do conselho sobre política regulatória e governança**. 2012. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf>>. Acesso em 10 de abril de 2013.

_____. **Brasil – Fortalecendo a governança para o crescimento**. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2064390.PDF>>. Acesso em 10 de abril de 2013.

_____. **Principles of corporate governance**. 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/corporate/oecdprinciplesofcorporategovernance.htm>>. Acesso em: 10 de abril de 2013.

_____. **Review of Regulatory Governance in South East Europe**, 2003. Disponível em: <<https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/9.RegulatoryGovernanceinSEE.pdf>>. Acesso em: 10 de abril de 2013.

PEREIRA, C. . O Marco Regulatório no Setor de Saúde Suplementar: Contextualização e Perspectivas. *In*: MONTONE, J.; CASTRO, A. J. W. de (Org.). **Regulação e Saúde**. Regulação e Saúde. Rio de Janeiro: ANS, 2003, v. 3, p. 93-120.

PINHEIRO, Ricardo P. A visão da ABAR. *In*: PROENÇA, Jadir D.; COSTA, Patrícia V. da.; MONTAGNER, Paula. (Orgs). **Desafios da regulação no Brasil**. Brasília: ENAP, 2009. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/publicacoes/livros/desafios-da-regulacao-no-brasil/view>>

POSSAS, Paulo Henrique; PECCI, Alketa. Regulação e a inovação: um estudo exploratório sobre as operações de processamento de passageiros nos aeroportos brasileiros. *In*: SIMPÓSIO DE TRANSPORTE AÉREO, 7. Rio de Janeiro, 2008. **Anais**. Rio de Janeiro: SITRAER, 2008.

PRADO, O. Agências reguladoras e transparência: a disponibilização de informações pela Aneel. **Revista de Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro. v. 40, n. 4, p. 631-646,

jul./ago. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122006000400007&script=sci_arttext>. Acesso em: 07 de setembro de 2013.

QUEIROZ, Roosevelt B. **Regulação de serviços públicos: estudo de caso de agências reguladoras estaduais**. 2001. 218 fl. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-graduação em engenharia de produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

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

REIS, Túlio B.; RIBEIRO, Alcimar das C.; PEDRO, Joice da S.; GONÇALVES, Ana Paula E.; CASTRO, Luís N. P. de Oliveira. Integrando as teorias da regulação e da inovação na abordagem do transporte público urbano. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DA PRODUÇÃO, 30. São Carlos, 2010. **Anais**. São Carlos: ENEGEP, 2010.

ROESCH, Sylvia A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. **Metodologia de pesquisa**. 3 ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SAMUELSON, P. A.; NORDHAUS, W. D. **Economia**. 13 ed. São Paulo: McGraw-Hill, 1993.

SANTOS, L. A. Desafios da governança regulatória no Brasil. *In*: RAMALHO, Pedro Ivo S. (Org). **Regulação e agências reguladoras: governança e análise de impacto regulatório**. Brasília: Anvisa, 2009.

SARAVIA, E. J. Desenho de uma estratégia de implantação e institucionalização da AIR. *In*: PROENÇA, J. D. (Org.) **Contribuições para a melhoria da qualidade da regulação no Brasil**. Vol. 1. Brasília: Semear Editora. Presidência da República, 2010.

SERAFIM, L. Controle social nas agências reguladoras brasileiras: entre projetos políticos e modelo institucional. CSONline – **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, Juiz de Fora. Ano 2, v. 5. Dez./2008. Disponível em: <<http://www.editoraufjf.com.br/revista/index.php/csonline/article/view/401>>. Acesso em: 07 de setembro de 2013.

SILVA JUNIOR, A. **Trajectoria de crescimento, governança corporativa e gestão universitária: estudo de caso em três instituições de educação superior do tipo familiar**. 2006. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2006.

SILVEIRA, Alexandre di Miceli. **Governança corporativa e estrutura de propriedade: determinantes e relação com o desempenho das empresas no Brasil**. 2004. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2004.

SLOMSKI, Valmor. *et al.* **Governança corporativa e governança na gestão pública.** São Paulo: Atlas, 2008.

SODRÉ, M. G. (Coord.). **Agências Reguladoras e Tutela dos Consumidores. Série Pensando o Direito.** São Paulo. n. 21. 2010. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – Idec. Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ). Brasília, 2010.

SOUZA, C. F. **Hibridismos regulatórios: uma análise do processo de agencificação no saneamento básico brasileiro.** 2013. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Rio de Janeiro, 2013.

STEINBERG, Herbert. **A dimensão humana da governança corporativa: pessoas criam as melhores e piores práticas.** 3ª ed. São Paulo: Editora Gente, 2003. p. 109-119.

THE INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT – THE WORLD BANK. **Regulatory governance in infrastructure industries: assessment and measurement of brazilian regulators.** Washington, DC: 2006. Disponível em <<http://elibrary.worldbank.org/content/book/9780821366097>>. Acesso em: 10 de abril de 2013.

TIRIAKY, G. F. A independência das agências reguladoras e o investimento privado no setor de energia de países em desenvolvimento. **Economia Aplicada.** Ribeirão Preto. v. 16, n. 4, 2012, p. 683-709, out./dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-80502012000400007&script=sci_arttext>. Acesso em: 03 de agosto de 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Relatório da auditoria de natureza operacional sobre governança regulatória no âmbito das agências reguladoras de infraestrutura.** Plenário. Ata nº 35/2011. Sessão do dia 24 de agosto de 2011.

_____. **Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria.** Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. 2014. 96 p.

TRINDADE, K. B. Agências estaduais na regulação do saneamento básico. *In:* PHILIPPI JR.; GALVÃO JR., A.(Orgs.). **Gestão do saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário.** 1ª ed. Barueri: Editora Manole, 2012. p. 1200

TUROLLA, F. A.; OHIRA, T. H. O setor após três anos de sua regulamentação. **Revista Conjuntura da Construção.** Rio de Janeiro .v. 12. n. 1. Mar./2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cc/article/view/23846>>. Acesso em: 28 de maio de 2014.

TUROLLA, F. A. Regulação do saneamento básico no Brasil. *In:* PHILIPPI JR.; GALVÃO JR., A.(Orgs.). **Gestão do saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário.** 1ª ed. Barueri: Editora Manole, 2012. p. 1200

WANDERLEY, M. A. **Governança das agências reguladoras de infraestrutura no**

Brasil. Seminário sobre Agências Reguladoras Comissão de Defesa do consumidor da Câmara dos Deputados Brasília, 26/10/2011.

_____. Auditoria sobre a governança das agências reguladoras: uma contribuição do TCU para o aperfeiçoamento dessas instituições públicas. *In:* PROENÇA, J. D.; DE PAULO, C. B. (Orgs.). **Experiências exitosas em regulação na América Latina e Caribe.** Brasília: Presidência da República, 2012. 234 p.

ZHANG, Y. F. Towards better regulatory governance? Regulatory reform in selected developing countries over the period 2003-2007. **Public Management Review**, Manchester. v. 12, n. 6. p. 873–891. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2010.488865#.UkoEJNJwp8g>>. Acesso em: 07 de setembro de 2013.

ANEXO A – Governança regulatória: banco de dados Capes, BDTD e Scielo.

Banco de Dados	Autor (Ano)	Título	Objetivo
Capes	PECI, A. (2011)	Avaliação do impacto regulatório e sua difusão no contexto Brasileiro.	Analisar como variáveis políticas e organizacionais influenciam o processo de difusão da AIR no contexto brasileiro.
BDTD	FERNANDES, L. (2005)	O marco regulatório do setor elétrico e seus impactos na indústria de alumínio no Brasil	Analisar os efeitos que as mudanças recentes na regulação do setor elétrico brasileiro têm sobre a competitividade da indústria do alumínio.
	PAVÃO, N. (2008)	Instituições, credibilidade e governança regulatória no Brasil – um estudo de caso do desenho da regulação nos setores de telecomunicações e eletricidade	Avaliar em que medida o desenho da governança regulatória adotado está adequado aos incentivos gerados pelas instituições.
	CAMPHORA, A. (2008)	Ambiente institucional da compensação ambiental de que trata o Artigo 36 da Lei Federal 9.985/2000: da necessidade de governança regulatória	Analisar o ambiente institucional de implementação da compensação ambiental, na esfera dos licenciamentos federais, no período de 2000 a 2008.
Scielo	MENEZES, M. (2012)	O tribunal de contas da união, controle horizontal de agências reguladoras e impacto sobre usuários dos serviços	Analisar o efeito do controle externo horizontal exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre as atividades das agências reguladoras brasileiras federais.

Fonte: Elaborado pelo autor.

ANEXO B – Governança regulatória: banco de dados SSRN.

Autor (Ano)	Título	Objetivo
BERG, S. (2009)	Characterizing the Efficiency and Effectiveness of Regulatory Institutions	Descrever como os recursos organizacionais, o mandato legal e os valores das agências afetam as decisões que determinam a estrutura, o comportamento e desempenho em setores regulados.
GROENLEER, M. (2011)	Regulatory Governance in the European Union: The Political Struggle Over Committees, Agencies and Networks	Analisar as instituições de governança regulatória na União Europeia (UE), observando o processo político e a interação estratégica.
NONNECKE, B.; JAYAKAR, K. (2011)	Moving Beyond Dichotomy: Comparing Composite Telecommunications Regulatory Governance Indices	Comparar os indicadores de governança de telecomunicações existentes na literatura e propor a construção de índices compostos, refletindo o estado do conhecimento de campo.
JAYAKAR, K.; NONNECKE, B. (2011)	Regulatory Governance in African Telecommunications: Testing the Resource Curse Hypothesis	Examinar como a governança regulatória pode estar relacionada com as características econômicas estruturais de um país em desenvolvimento.
MCALLISTER, L. (2012)	Regulation by Third-Party Verification	Apresentar a análise de verificação por terceiros como uma nova abordagem para a implementação de regulação.
LOBEL, O. (2012)	New Governance as Regulatory Governance	Analisar o campo de uma nova governança do ponto de vista da regulação e examinar as maneiras pelas quais os governos podem efetivamente regular os mercados a partir de visões teóricas e práticas.
PERKINS, S. (2012)	Cross-National Variations in Industry Regulation: A Factor Analytic Approach with an Application to Telecommunications	Analisar e comparar 131 agências reguladoras de telecomunicações em 80 países visando uma melhor compreensão das variações transnacionais na regulação industrial.
ZABER, M. (2012)	*A Cross-National Analysis of the Impact of Bureaucratic Structures of the Regulatory Authorities on the Telecommunication Infrastructure Investment	Verificar se a política e a governança impactam nas decisões do operador para expansão da rede de telecomunicações.
CASTELLANO, G; JEUNEMAITRE, A.; LANGE, B. (2012)	*Reforming European Union Financial Regulation: Thinking Through Governance Models	Analisar as relações entre as estruturas de governança e abordagens regulatórias e desenvolver uma tipologia para explicar e aperfeiçoar os modelos de regulação supranacionais de governança dos mercados.
VAGLIASINDI, M. (2012)	The Role of Regulatory Governance in Driving PPPs in Electricity Transmission and Distribution in Developing Countries: A Cross-Country Analysis.	Identificar os fatores-chave que afetam a decisão do investidor privado para entrar no setor de transmissão e distribuição de eletricidade.

WREN-LEWIS, L. (2013)	Do Infrastructure Reforms Reduce the Effect of Corruption? Theory and Evidence from Latin America and the Caribbean	Analisar o impacto das reformas no setor de infraestrutura em relação à sua interação com os níveis nacionais de corrupção e demonstrar como uma órgão regulador independente pode influenciar os efeitos de comportamento corrupto.
ARUP, C. (2013)	Carbon Pricing and Trading: Regulatory Governance and Regulatory Experience in Australia	Analisar a experiência da precificação do carbono no Governo da Austrália e no sistema comercial a partir de uma estrutura de governança regulatória
MOHR, B.; WAGNER, H. (2013)	A Structural Approach to Financial Stability: On the Beneficial Role of Regulatory Governance	Avaliar se a governança regulatória das agências reguladoras está positivamente relacionada com a solidez do setor financeiro.
PRATT, R.; BERG, A. (2014)	Governance of Securities Regulators: A Framework	Identificar os padrões de governança básicos aplicados e alguns dos fatores que afetam a implementação da boa governança.

Fonte: Elaborado pelo autor.

ANEXO C – Agências Reguladoras Estaduais

Estado	Agência
AM	ARSAM – Ag. Reg. dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas.
BA	AGERSA – Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia.
CE	ARCE – Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará.
DF	ADASA – Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento do Distrito Federal.
ES	ARSI – Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária .
GO	AGR – Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos.
MT	AGER – Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados de Mato Grosso .
MS	AGEPAN – Agência Estadual de Reg. de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul.
MG	ARSAE – Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais.
PA	ARCON – Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará.
PE	ARPE – Agência de Regulação de Pernambuco.
RJ	AGENERSA – Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro.
RS	AGERGS – Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul.
SC	AGESAN – Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Estado de Santa Catarina.
SP	ARSESP – Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo.
TO	ATR – Agência Tocantinense de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos.

Fonte: Elaboração do autor.

	excelentes ações de formação e capacitação profissional.					
18	Os direitos e deveres dos consumidores estão regulamentados por instrumentos regulatórios.					
19	A Agência frequentemente avalia o grau de satisfação dos usuários com relação à qualidade dos serviços públicos prestados.					
20	Além do relatório anual para prestação de contas, a Agência elabora e publica relatórios de gestão ou relatórios para fins gerenciais.					
21	A Agência publica as auditorias de suas contas.					
22	A Agência possui uma estratégia corporativa ou institucional amplamente difundida para os públicos interno e externo.					
23	A agência aplica padrões de qualidade regulatória para seus regulamentos, como por exemplo: análise de custo-benefício, alternativas à regulamentação, simplificação administrativa, análise de impacto regulatório.					
24	Além da aplicação das normas da administração pública, a Agência possui suas próprias normas de conduta e código de ética.					
25	O conselho consultivo é acionado para suporte à tomada de decisões.					
26	A agência divulga o seu organograma, o quadro de pessoal e a ocupação de seus postos de carreira.					
27	As reuniões do conselho da agência são registradas e publicadas.					

SEGUNDA PARTE

28 Que órgãos são competentes para a regulação no setor em que a Agência atua?

- () Somente a Agência Reguladora
 () A Agência e outra agência independente
 () A Agência e o Poder Legislativo
 () A Agência e o Executivo
 () A Agência possui apenas competências consultivas

29 Quais são os poderes de regulação da Agência?

- () Poder consultivo
 () Poder de fiscalização
 () Concessão, permissões e autorizações
 () Preços
 () Normatização

30 Quem tem a responsabilidade legal para a tomada de decisão sobre as seguintes questões? (marque com "x")

	Agência	Secretaria ou Poder Executivo	Nenhum
Estrutura tarifária			

Nível das tarifas			
Qualidade dos serviços			
Queixas dos consumidores			
Planos de expansão do setor			
Planos de investimentos (aprovação ex ante)			
Planos de investimentos (revisão ex post)			
Estrutura de mercado			
Comportamentos anticoncorrenciais			
Concentração de mercado e revisão de aquisições			
Padrões técnicos e de segurança			

31 Qual o mecanismo de seleção para direção da Agência?

- O Secretário nomeia os membros do Conselho e da Diretoria
- O Governador nomeia os membros do Conselho e da Diretoria
- O Governador indica os membros do Conselho e da Diretoria e o Legislativo aprova/autoriza
- Outro. (Por favor, especificar): _____

32 Que requisitos são utilizados para a nomeação de um dirigente?

- Grau de formação
- Experiência em regulação
- Independência política
- Não existem requisitos.
- Outros requisitos. (Por favor, especifique): _____

33 Os mandatos são renováveis? Por quanto tempo?

- Não.
- Sim, por mais um mandato.
- Sim, por um período que pode ser superior a de um mandato.

34 Qual o regime de contratação do quadro de pessoal próprio da Agência?

- Celetista
- Estatutário
- Celetista e Estatutário
- Outro. (Por favor, especificar): _____

35 Quais são as fontes orçamentárias da Agência? Identifique o percentual de cada uma delas.

Tesouro Estadual – _____ %

Multas – _____ %

Doações – _____ %

Transferências de outras Agências Reguladoras – _____ %

Taxas de Regulação – _____ %

Outras: _____ – _____ %

36 Para quem a Agência tem o dever de prestar contas?

Ao Legislativo

Ao Executivo

Ao Legislativo e Executivo

A Agência não tem dever de prestação de contas com autoridade específica.

37 Pode haver apelação às decisões da Agência?

Sim.

Não.

38 À quem são submetidas as apelações de decisões da Agência? (Por favor, identifique).

Justiça Comum

Tribunal da Justiça Estadual

Tribunal da Justiça Federal

Poder Executivo

Poder Legislativo

Outro. (Por favor, especificar): _____

39 O processo de tomada de decisão da Agência segue que tipo de estrutura?

Decisão una

Decisão colegiada

40 Quais as ferramentas de regulação estão sendo utilizadas pela Agência? (Marque com “x”).

	Sim	Não	Não Aplicável
Regulação por área de especialização:			
Banco de dados para contabilidade regulatória			
Metodologia para revisão tarifária			
Metodologia para reajuste tarifário anual			
Instrumentos de monitoramento da qualidade dos serviços			

Instrumentos de monitoramento dos padrões técnicos			
Metodologia para diferenciação de tarifas interconectadas			
Revisões quinquenais			

41 O benchmarking é utilizado pela Agência?

- () Sim.
() Não.

42 Para as posições listadas abaixo, por favor identifique quais delas exigem concurso público para sua contratação:

- () Diretores
() Gestores (chefes de departamentos)
() Técnicos
() Assistentes administrativos
() Demais posições

43 Quais são os instrumentos de comunicação das atividades da Agência?

- () Relatório anual
() Apresentação das atividades ao Legislativo e demais autoridades
() Outro meio. (Por favor, especificar): _____
() Não há instrumentos de comunicação das atividades.

44 Como ocorrem os registros das reclamações de usuários?

- () Registro em documento (papel)
() Registro eletrônico
() As reclamações de usuários não são registradas

45 A Agência utiliza o mecanismo de Agenda Regulatória?

- () Sim
() Não.