

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

GUSTAVO MARTINS DE OLIVA

**REGULAÇÃO E GOVERNANÇA PARTICIPATIVA NO BRASIL:
PROCESSOS, PRÁTICAS E ATORES NAS AGÊNCIAS
REGULADORAS DE SANEAMENTO BÁSICO**

SÃO CARLOS

2020

GUSTAVO MARTINS DE OLIVA

**REGULAÇÃO E GOVERNANÇA PARTICIPATIVA NO BRASIL:
PROCESSOS, PRÁTICAS E ATORES NAS AGÊNCIAS
REGULADORAS DE SANEAMENTO BÁSICO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos
– UFSCar para obtenção do título de Mestre em Ciência
Política

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Coutinho Vargas

SÃO CARLOS

2020



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Folha de Aprovação

Defesa de Dissertação de Mestrado do candidato Gustavo Martins de Oliva, realizada em 16/06/2020.

Comissão Julgadora:

Prof. Dr. Marcelo Coutinho Vargas (UFSCar)

Profa. Dra. Regina Sílvia Viotto Monteiro Pacheco (FGV)

Profa. Dra. Ana Cláudia Niedhardt Capella (UNESP)

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

DEDICATÓRIA

Às pessoas e organizações que dedicam esforços para a promoção da cidadania no Brasil e combate à vergonhosa desigualdade socioeconômica, cujas raízes coloniais e escravocratas ainda resistem em nossa sociedade, e à defesa do Estado democrático – apesar de todas as frustrações – enquanto instituição legítima e responsável por coordenar tal processo.

AGRADECIMENTOS

À pessoa generosa e inspiradora que tornou possível a realização da pesquisa, o Diretor da ARSESP Paulo Góes, profissional capaz de entender com sensibilidade e profundidade a dinâmica da política pública na prática.

Ao estimado Prof. Dr. Marcelo Coutinho Vargas, cujo trabalho acadêmico desenvolvido no campo das políticas públicas de saneamento básico é de lucidez ímpar, a quem atribuo o maior mérito para o amadurecimento do projeto e que orientou a pesquisa de forma sempre presente, entusiasmada e dedicada.

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFSCar – PPGPol, pelos valiosos ensinamentos e pela cordialidade, os quais menciono com especial admiração a Profa. Dra. Ana Cláudia Capella, o Prof. Dr. Gabriel Casalecchi, a Profa. Dra. Simone Diniz e o Prof. Dr. Pedro Ribeiro.

Aos funcionários da secretaria do PPGPol, Raphael e José Olímpio por prestarem o suporte necessário para a realização do mestrado.

Aos colegas de mestrado e doutorado, pelas boas conversas, debates, cafés e cervejas que tornaram os momentos na UFSCar agradáveis e instigantes: Ana Clara, Aquiles, Daniel, Fabiana, Felipe, Marta, Matheus, Murilo, Nicol, Tailon, Marcelo, Maritza e Monyele.

Aos amigos de ARSESP, Alexandre, Itamar, Fábio e Claiton, que contribuem para tornar a regulação mais equilibrada e próxima das necessidades da sociedade e dos cidadãos. E aos colegas de DRI, na pessoa da Samira.

Às instituições que patrocinaram a realização da pesquisa: ARSESP e UFSCar.

Aos meus pais e familiares, por fomentarem em nossas casas o diálogo, a reflexão, a contestação e a ponderação.

À minha família Ribeirão Pretana, por todo apoio no período de mestrado.

Por fim, à minha parceira de todas as horas e amada esposa, Namy, que compartilhou a empreitada de mudar o rumo das nossas vidas para realizar esta pesquisa.

“A democracia representativa, na forma como é hoje, não pode ser tudo aquilo que podemos, em sã consciência, desejar. [No entanto] Deve haver algum vínculo entre o fato histórico de que a palavra em si significa muito mais (ou que significa algo tão diferente) e a possibilidade de transformarmos o modo como hoje somos governados para que se adeque melhor à palavra ou, pelo menos, para que recupere contato imaginativo com ela (...) São ao menos duas formas radicais mediante as quais seria possível transformar a democracia de nossos dias nessa direção. Uma está no fluxo e na estruturação de informação entre cidadãos e no nível de restrição e sigilo que todos os governos impõem à informação entre seus governados. O isolamento governamental é a mais direta e também mais profunda subversão da ideia de democracia, às vezes prudente, mas nunca totalmente compatível com o sentido literal da forma de governo (...)

O segundo modo radical no qual nossa atual prática de governo poderia encontrar maior convergência com seu título democrático se encontra, no momento, em situação muito diversa (...) é a percepção pura e simples de que, no âmbito de um povo soberano, indivíduos não podem se confrontar em condições de desigualdade aguda, na qual antes, durante e depois de cada escolha ou ação governamental poucos detêm o poder diante de muitos.”

(DUUN, 2016, p.256-257)

Oliva, G. M. Regulação e Governança Participativa no Brasil: Processos, Práticas e Atores nas Agências Reguladoras de Saneamento Básico [dissertação]. São Carlos: Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos - UFSCar; 2020.

RESUMO

A presente pesquisa analisa elementos político-institucionais da regulação dos serviços públicos de saneamento básico. Avalia a qualidade de um componente essencial da governança – a dimensão participativa – a partir de dois enfoques complementares: o nível de implementação de estruturas e práticas voltadas à participação de interessados e a presença de atores nas arenas e espaços de participação instituídos pelas agências reguladoras. Para medir o nível de governança participativa, foi aplicado um *survey* com as agências do setor, elaborado a partir dos indicadores compostos do projeto desenvolvido pela OCDE – *Indicators of Regulatory Policy and Governance* (iREG), e para identificar os atores presentes nas arenas e espaços de participação, foram analisadas as consultas e audiências públicas e os conselhos existentes nas agências. Diante dos dados colhidos, a pesquisa procurou verificar a correlação entre o nível de governança participativa e a presença de atores no processo regulatório do setor, como os que representam as pautas de proteção ambiental, promoção da saúde, defesa de consumidores e acesso de comunidades de baixa renda ao serviço de saneamento básico. Trata-se, portanto, de verificar se a implementação de estruturas e práticas de governança participativa nas agências promovem a inclusão desses atores e interesses no processo regulatório. A pesquisa se caracteriza como um estudo de tipo observacional transversal e utilizou os métodos comparativo e estatístico. Buscou verificar semelhanças e diferenças entre as Agências Reguladoras de saneamento, utilizando como marco temporal o ano de 2018 e realizando inferências causais por meio de testes estatísticos.

PALAVRAS-CHAVE: Governança. Participação. Regulação. Saneamento Básico. Agência Reguladora. Políticas Públicas.

Oliva, G. M. Regulation and Participatory Governance in Brazil: Processes, Practices and Actors in Basic Sanitation Regulatory Agencies [dissertação]. São Carlos: Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos - UFSCar; 2020.

ABSTRACT

This research analyzes political and institutional elements of the regulation of public basic sanitation services. Evaluates the quality of an essential component of governance – participatory dimension – from two complementary approaches: the implementation level of structures and practices aimed at the participation of stakeholders and the presence of actors in the arenas of participation promoted by the regulatory agencies. To measure the level of participatory governance, a survey was applied with the agencies, based on the composite indicators of a project developed by the OECD - Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG), and to identify the actors present in the arenas for participation, public consultations, hearings and councils existing at the agencies were analyzed. Given the data collected, the research sought to verify the correlation between the level of participatory governance and the presence of actors in the regulatory process, such as those that represent the environmental protection, health promotion, defense of consumers and access by low-income communities to basic sanitation services. It is, therefore, a matter of verifying whether the implementation of participation structures and practices in the agencies promotes the inclusion of these actors and interests in the regulatory process. The research is characterized as a cross-sectional observational study and used comparative and statistical methods. It sought to verify similarities and differences between the Sanitation Regulatory Agencies, using the year 2018 as a period, and making causal inferences through statistical tests.

KEYWORDS: Governance. Participation. Regulation. Basic Sanitation. Regulatory Agency. Public Policy.

LISTA DE TABELAS E QUADROS

| | | |
|-----------|--|-----|
| Tabela 01 | Domicílios com acesso à rede de abastecimento de água | 48 |
| Tabela 02 | Domicílios com acesso à rede de esgoto/ fossa séptica | 48 |
| Tabela 03 | Relação de Agências Reguladoras Estaduais | 57 |
| Tabela 04 | Relação de Agências Reguladoras Intermunicipais | 58 |
| Tabela 05 | Relação de Agências Reguladoras Municipais | 58 |
| Tabela 06 | Relação de Agências Reguladoras submetidas à aplicação do survey | 66 |
| Tabela 07 | Comparação entre as médias do iREG e iGP | 70 |
| Tabela 08 | Média, Mediana e Desvio Padrão dos componentes do iGP | 72 |
| Tabela 09 | Comparação entre as médias do iREG e do iGP (das 7 melhores agências) | 80 |
| Tabela 10 | Atores presentes nos processos de participação | 81 |
| Tabela 11 | Presença de representantes de governos em processos participativos | 86 |
| Tabela 12 | Presença ou ausência de segmentos de atores | 89 |
| Tabela 13 | Percentual de segmentos presentes | 89 |
| Tabela 14 | Correlações entre o iGP e os segmentos de atores | 91 |
| Tabela 15 | Componentes, subcomponentes, questões do iGP | 113 |
| Quadro 01 | Resumo dos principais fatos político-institucionais da Política Pública de Saneamento Básico no Brasil | 49 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | | |
|------------|--|----|
| Gráfico 01 | Ano de criação das Agências | 61 |
| Gráfico 02 | Escopo de atuação das Agências | 61 |
| Gráfico 03 | Natureza do prestador de serviços | 62 |
| Gráfico 04 | Filiação das Agências à ABAR | 63 |
| Gráfico 05 | Existência de Ouvidoria nas Agências | 63 |
| Gráfico 06 | Existência de Conselho ou Comitê nas Agências | 64 |
| Gráfico 07 | Elaboração de norma de saneamento pelas Agências | 64 |
| Gráfico 08 | Realização de Consulta ou Audiência Pública em processo de elaboração de norma de saneamento | 65 |
| Gráfico 09 | Existência de Conselho ou Comitê nas Agências que não realizaram Consulta ou Audiência Pública | 65 |
| Gráfico 10 | Tempo de existência das Agências | 67 |
| Gráfico 11 | Índice de Governança Participativa - iGP por Agência | 70 |
| Gráfico 12 | Obrigação legal de adotar prática de participação social no processo de edição de normas | 72 |
| Gráfico 13 | Obrigação legal de franquear a participação ao público em geral | 73 |
| Gráfico 14 | Realização de Consulta ou Audiência Pública na etapa prévia do processo de edição de norma | 73 |
| Gráfico 15 | Realização de Consulta ou Audiência Pública na etapa posterior do processo de edição de norma | 74 |
| Gráfico 16 | Realização de Análise de Impacto Regulatório – AIR no processo de edição de norma | 74 |
| Gráfico 17 | Tempo mínimo para envio de contribuição nas Consultas Públicas | 75 |
| Gráfico 18 | Disponibilização das normas nos sites institucionais | 76 |
| Gráfico 19 | Publicação de Agenda Regulatória | 76 |
| Gráfico 20 | Divulgação de respostas para as contribuições recebidas | 77 |
| Gráfico 21 | Produção de estatísticas a respeito dos processos de participação | 77 |
| Gráfico 22 | Existência de Ouvidoria (e posição hierárquica) | 78 |
| Gráfico 23 | Existência de Conselho com participação da sociedade civil | 78 |
| Gráfico 24 | Percentual geral da presença de atores nos processos de participação | 84 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|---------|--|
| ACF | <i>Advocacy Coalition Framework</i> |
| ARSP | Agência de Regulação de Serviços Públicos |
| AGERO | Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Estado de Rondônia |
| ARPB | Agência de Regulação do Estado da Paraíba |
| ARESC | Agência de Regulação dos Serviços Públicos de Santa Catarina |
| ARPE | Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco |
| AGRESPI | Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Piauí |
| ARCON | Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará |
| ARP | Agência de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos de Palmas |
| SANEAR | Agência de Saneamento do Município de Resende |
| AGEPAN | Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos do Mato Grosso do Sul |
| AGER | Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Mato Grosso |
| AGERGS | Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul |
| AGR | Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos |
| AGIR | Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos Municipais do Médio Vale do Itajaí |
| ARSER | Agência Municipal de Regulação de Serviços Delegados de Maceió |
| AGEREG | Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos |
| ARSEC | Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos Delegados de Cuiabá |
| AGERSA | Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim |
| AGESB | Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de São Borja |
| ANA | Agência Nacional de Águas |
| ANEEL | Agência Nacional de Energia Elétrica |
| ANS | Agência Nacional de Saúde Suplementar |
| ANATEL | Agência Nacional de Telecomunicações |
| ANTAQ | Agência Nacional de Transportes Aquaviários |
| ANTT | Agência Nacional de Transportes Terrestres |
| ANVISA | Agência Nacional de Vigilância Sanitária |

| | |
|-------------|--|
| ANCINE | Agência Nacional do Cinema |
| ANP | Agência Nacional do Petróleo |
| ARAS | Agência Reguladora de Águas e Saneamento Básico do Município de Ponta Grossa |
| ADASA | Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal |
| AGER Barra | Agência Reguladora de Barra do Garças |
| AGENERSA | Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro |
| ARFES | Agência Reguladora de Feira de Santana |
| AGERSA | Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia |
| AGR Tubarão | Agência Reguladora de Saneamento de Tubarão |
| ARSESP | Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo |
| ARSAE-MG | Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário |
| ARSBAN | Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal |
| ARSEP | Agência Reguladora de Serviços Públicos de Barcarena |
| ARSEP | Agência Reguladora de Serviços Públicos de Mauá |
| ARPF | Agência Reguladora de Serviços Públicos de Porto Ferreira |
| AR-SBC | Agência Reguladora de Serviços Públicos de São Bernardo do Campo |
| ARSAP | Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Amapá |
| ARCE | Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará |
| AGERB | Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Município de Buritis |
| AGERJI | Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Município de Ji-paraná |
| AGERT | Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Município de Timon |
| ARSAL | Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas |
| AGRESE | Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Sergipe |
| ARSEMA | Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado do Maranhão |
| ARMUP | Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de Petrolina |
| ARSEP | Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte |
| AGEPAR | Agência Reguladora do Paraná |

| | |
|--------------|---|
| ARSAEG | Agência Reguladora do Serviço de Água, Esgotos e Resíduos de Guaratinguetá |
| ARES-PCJ | Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá |
| ARSAM | Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas |
| AGEMAN | Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Município de Manaus |
| AGEAC | Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado do Acre |
| AGER-ERECHIM | Agência Reguladora dos Serviços Públicos Municipais de Erechim |
| AGR-DAEA | Agência Reguladora e Fiscalizadora dos Serviços Públicos |
| ARSAL | Agência Reguladora e Fiscalizadora dos Serviços Públicos de Salvador |
| ARIS | Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento |
| ARISB-MG | Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento Básico de Minas Gerais |
| AMAE | Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém |
| ATR | Agência Tocantinense de Regulação Controle e Fiscalização de Serviços Públicos |
| AIR | Análise de Impacto Regulatório |
| ABAR | Associação Brasileira de Agências de Regulação |
| ABCR | Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias |
| ABES | Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental |
| ADECON | Associação de Defesa dos Consumidores do Rio Grande do Sul |
| AGERT | Associação Gaúcha de Emissoras de Rádio e Televisão |
| ARI | Associação Riograndense de Imprensa |
| ACFOR | Autarquia de Regulação, Fiscalização e controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental |
| CAGEPAR | Central de Água, Esgoto e Serviços Concedidos do Litoral do Paraná |
| UNIASSELVI | Centro Universitário Leonardo Da Vinci |
| CASAN | Companhia Catarinense de Águas e Saneamento |
| CODEN | Companhia de Desenvolvimento de Nova Odessa |
| COPASA | Companhia de Saneamento de Minas Gerais |
| SANEPAR | Companhia de Saneamento do Paraná |
| CESAMA | COMPANHIA DE SANEAMENTO MUNICIPAL |
| CESAN | Companhia Espírito Santense de Saneamento |
| CEDAE | Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro |
| CORSAN | Companhia Riograndense de Saneamento |

| | |
|------------|--|
| CESB | Companhias Estaduais de Saneamento Básico |
| COMDEMA | Conselho Municipal de Meio Ambiente |
| CREA/PR | Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Paraná |
| CRESS-SP | Conselho Regional de Serviço Social do Estado de São Paulo |
| PROCON | Entidade de Proteção e Defesa do Consumidor |
| FAEP | Federação da Agricultura do Paraná |
| FACIAP | Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Paraná |
| FETRANSPAR | Federação das Empresas de Transporte de Cargas do Estado do Paraná |
| FEPASC | Federação das Empresas de Transporte de Passageiros dos Estados do PR e SC |
| FIEP | Federação das Indústrias do Estado do Paraná |
| FIRJAN | Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro |
| FNU | Federação Nacional dos Urbanitários |
| FHC | Fernando Henrique Cardoso |
| FNRU | Fórum Nacional de Reforma Urbana |
| FNSA | Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental |
| FIOCRUZ | Fundação Oswaldo Cruz |
| GIRG | <i>Global Indicators of Regulatory Governance</i> |
| iREG | <i>Indicators of Regulatory Policy and Governance</i> |
| iGP | Índice de governança participativa |
| IDS | Instituto Democracia e Sustentabilidade |
| ISA | Instituto Socioambiental |
| ICC | <i>Interstate Commerce Commission</i> |
| OAB/PR | Ordem dos Advogados do Brasil - seção Paraná |
| OAB/SC | Ordem dos Advogados do Brasil - seção Santa Catarina |
| ONG | Organização Não Governamental |
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| PSDB | Partido da Social Democracia Brasileira |
| PLANASA | Plano Nacional de Saneamento |
| PLANSAB | Plano Nacional de Saneamento Básico |
| PMSS | Programa de Modernização do Setor de Saneamento |
| PL | Projeto de lei |
| PLC | Projeto de lei Complementar |
| SANEBAVI | Saneamento Básico Vinhedo |

| | |
|-------------|---|
| SNSA | Secretaria Nacional do Saneamento Ambiental |
| SAAE | Serviço Autônomo de Água e Esgoto |
| SAMAE | Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto |
| SRJ | Serviço de Regulação de Saneamento de Jacareí |
| SINTAEMA | Sindicato dos Trabalhadores em Água, Esgoto e Meio Ambiente do Estado de São Paulo |
| SINDAEMA/ES | Sindicato dos Trabalhadores em Água, Esgoto e Meio Ambiente no Estado do Espírito Santo |
| SIPCES | Sindicato Patronal de Condomínios |
| SNIS | Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento |
| SUS | Sistema Único de Saúde |
| SANASA | Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento |
| SAECIL | Superintendência de Água e Esgoto da Cidade de Leme |
| TNC | <i>The Nature Conservancy</i> |
| UFABC | Universidade Federal do ABC |
| UFRJ | Universidade Federal do Rio de Janeiro |
| FURB | Universidade Regional de Blumenau |
| WWF | <i>World Wide Fund for Nature</i> |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----|
| 1. INTRODUÇÃO | 17 |
| 2. REGULAÇÃO E DEMOCRACIA NA POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO | 25 |
| 2.1. Teoria Democrática: Da Representação à Governança..... | 26 |
| 2.2. Participação Política no Brasil..... | 29 |
| 2.3. Regulação de Serviços Públicos..... | 32 |
| 2.4. Governança Regulatória | 38 |
| 2.5. Política Pública de Saneamento Básico no Brasil..... | 41 |
| 3. A DIMENSÃO PARTICIPATIVA DA GOVERNANÇA NAS AGÊNCIAS REGULADORAS DE SANEAMENTO BÁSICO | 50 |
| 3.1. Desenho Metodológico | 50 |
| 3.2. Panorama das Agências Reguladoras do Setor | 55 |
| 3.3. O índice de Governança Participativa - iGP..... | 68 |
| 3.4. Atores Presentes e Interesses Representados | 80 |
| 3.5. Correlação entre o iGP e a Presença de Atores | 88 |
| 4. CONCLUSÕES E QUESTÕES EM ABERTO | 93 |
| REFERÊNCIAS | 96 |
| APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO ENVIADO ÀS AGÊNCIAS REGULADORAS | 107 |
| APÊNDICE B – METODOLOGIA PARA A CONSTRUÇÃO DO ÍNDICE DE GOVERNANÇA PARTICIPATIVA – iGP | 112 |

1. INTRODUÇÃO

Os serviços públicos de saneamento básico, integrados atualmente pelo abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e resíduos sólidos, impactam diretamente em questões de interesse público e coletivo, como a promoção da saúde, a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico-social (HELLER E CASTRO, 2013), bem como representam um importante componente de integração urbana e regional. Tais especificidades, de um setor marcado por fortes externalidades, tanto positivas como negativas (VARGAS, 2008), evidenciam a importância da participação de atores da sociedade com distintos interesses, preocupações e pautas no processo decisório da política pública.

Entretanto, conforme relatado por vasta literatura, a política de saneamento básico que vigorou no Brasil entre a década de 70 e final dos anos 80 e moldou a configuração do setor, consagrada no Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, fruto dos governos militares, era caracterizada por alta concentração de decisões nas esferas do poder executivo federal e estadual e por notável déficit democrático (SANTOS JR, BRITO E PORTO, 1998; VARGAS, 2005).

Após a derrocada do regime militar e a emergência do novo pacto político que resultou na promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorreu longo debate acerca da implantação de uma nova política pública para o setor de saneamento, que perdurou por quase 20 anos. Neste período, a administração pública passou por dois importantes processos: I) a criação de espaços e arenas de participação e controle social, estimulada por uma emergente sociedade civil e implementada a partir das disposições da Constituição de 88; e II) a “privatização” ou concessão de serviços públicos à iniciativa privada, como consequência principal da crise fiscal dos Estados Nacionais e de pressões internacionais que impulsionaram a reforma gerencial promovida durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Quanto ao primeiro processo, Avritzer relembra meandros da atuação da sociedade civil nas negociações ocorridas na elaboração da nova constituição, que buscaram ampliar a relação estado-sociedade.

No interior da Assembleia Nacional Constituinte propostas de fortalecimento do poder de influência dos atores sociais foram apresentadas através das chamadas “iniciativas populares”, levando,

com a sua aprovação a um aumento da influência dos atores sociais em diversas instituições. O artigo 14 da Constituição de 1988 garantiu a iniciativa popular como iniciadora de processos legislativos. O artigo 29 sobre a organização das cidades requereu a participação dos representantes de associações populares no processo de organização das cidades. Outros artigos requereram a participação das associações civis na implementação das políticas de saúde e assistência social. Sendo assim, a Constituição foi capaz de incorporar novos elementos culturais surgidos ao nível da sociedade na institucionalidade emergente. O reconhecimento da importância da participação das associações civis no processo de planejamento urbano foi uma das heranças da Constituição de 1988 que levou a mudanças institucionais importantes ao nível local. (AVRITZER, 2002, p. 573).

Já sobre as motivações da reforma administrativa dos anos 90, Bresser-Pereira destaca o problema fiscal.

Entre 1979 e 1994 o Brasil viveu um período de estagnação da renda per capita e de alta inflação sem precedentes. Em 1994, finalmente, estabilizaram-se os preços através do Plano Real, criando-se as condições para a retomada do crescimento. A causa fundamental dessa crise econômica foi a crise do Estado - uma crise que ainda não foi plenamente superada, apesar de todas as reformas já realizadas. Crise que se desencadeou em 1979, com o segundo choque do petróleo. Crise que se caracteriza pela perda de capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado. Crise que se define como uma crise fiscal, como uma crise do modo de intervenção do Estado, como uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado, e, em um primeiro momento, também como uma crise política. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.02).

Em meio a esses dois processos, houve importantes iniciativas no setor de saneamento como o Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), implementado pelo governo federal em 1993, que buscava criar as bases para a reforma do setor e defendia a participação do setor privado na gestão dos serviços, e também, dez anos adiante, a criação do Ministério das Cidades no início do primeiro governo do presidente Lula, fruto da ascensão do projeto político recém-eleito. Tradicionais atores do setor travaram intensa disputa entre as décadas de 1990 e 2010, cujas principais divergências de opiniões e interesses centraram-se na questão da titularidade dos serviços, se deveria ser municipal ou estadual, e quanto ao caráter público ou privado da prestação de serviços.

Borja equaciona parte do conflito da seguinte forma:

A definição da natureza das ações de saneamento básico se relaciona com a disputa que se dá no seio da sociedade entre projetos sociais, que podem, minimamente, ser representados por dois: um deles considera o saneamento básico como um direito social, integrante de políticas sociais promotoras de justiça socioambiental, cabendo ao Estado a sua promoção; [para] o outro projeto, de cunho neoliberal, o saneamento básico é uma ação de infraestrutura ou um serviço, submetido a

mecanismos de mercado, quando não se constitui na própria mercadoria. (BORJA, 2014, p. 434).

Sem que os intensos debates e disputas tenham levado a um consentimento, mas diante do acordo possível para o momento, foi aprovada a reestruturação jurídico-institucional do setor que incluiu a edição da Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública; a Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos; e a Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Este novo arranjo jurídico, que também inclui a Lei de concessões (Lei nº 8.987/1995), resultou numa série de mudanças no setor, sendo três especialmente influenciadas pelos processos, aparentemente contraditórios entre si, de ampliação de direitos provenientes da “Constituição Cidadã” e da reforma administrativa dos anos 90: I) a criação de mecanismos de participação e controle social; II) o desmembramento das competências de planejamento, prestação dos serviços e regulação; III) as atribuições de regulação sendo exercidas por meio de entidades autônomas.

Originadas no rastro desses movimentos, as chamadas Agências Reguladoras foram instituídas em boa parte dos setores de infraestrutura, como energia elétrica, telecomunicações e transportes, inspiradas em modelos adotados nos Estados Unidos e em países europeus. Para alguns autores, a criação das agências acabaria por resultar no distanciamento da sociedade civil do processo decisório, uma vez que integrava um projeto de concepção neoliberal. Porém, apesar de perseguir a diminuição do elemento político nas decisões relativas aos serviços públicos e a atuação mais incisiva do setor privado, o projeto da reforma administrativa também preconizava a ampliação da relação estado-sociedade por meio da atuação das organizações sociais e dos mecanismos de controle social.

Diante dessa contradição, ao analisar a reforma gerencial sobre a cultura política dos países da América Latina e as feições que assumiram no Brasil, Dagnino sugere a existência de uma “confluência perversa” entre um projeto político democratizante e participativo, no qual se insere a criação dos espaços de participação social promovidos pela Constituição de 88, e o projeto neoliberal,

que compreende o movimento de criação das Agências Reguladoras. De acordo com a autora:

O significado político crucial da participação é radicalmente redefinido e reduzido à gestão. A ênfase gerencialista e empreendedorista transita da área da administração privada para o âmbito da gestão estatal (Tatagiba, 2003) com todas as implicações despolitizadoras delas decorrentes. Estes significados vêm se contrapor ao conteúdo propriamente político da participação tal como concebida no interior do projeto participativo, marcada pelo objetivo da “partilha efetiva do poder” entre Estado e sociedade civil (Dagnino, 2002), por meio do exercício da deliberação no interior dos novos espaços públicos. (DAGNINO, 2004, p. 103).

No entanto, apesar das contradições existentes entre os dois movimentos e projetos políticos, a exigência de entidades reguladoras independentes dos prestadores de serviços como condição para validade dos contratos, introduzida pela Lei nº 11.445/2007, no contexto de um setor marcado pelo déficit democrático, efetivada após os anos de maior intensidade do programa neoliberal e a partir de articulações realizadas por um governo de centro-esquerda apresentou potencial para tornar o processo decisório acerca desses serviços públicos essenciais mais permeável à participação de organizações civis e interessados.

Atribuições legais a cargo das agências, como a obrigação de publicar documentos, relatórios e decisões, ou seja, a garantia do acesso às informações produzidas e custodiadas; a previsão de realizar consultas e audiências públicas previamente à tomada de decisões; a instituição de ouvidorias para acolher reclamações e denúncias de usuários; e a criação de arenas participativas institucionalizadas, como os conselhos de orientação, são fatores que podem ampliar a presença de atores da sociedade que antes não encontravam espaços formais para defender seus interesses, preocupações e pautas.

Este conjunto de estruturas e práticas adotadas pela administração pública, que envolve o conceito de participação, mas também abrange a prestação de contas, a responsabilização de agentes públicos, a integridade, a transparência e o controle social vem sendo conceituada por autores e organizações multilaterais como governança. Se faz importante sinalizar que a governança adquiriu variados significados ao longo do tempo (RHODES, 1997; BEVIR, RHODES E WELLER, 2003; CASTRO, 2007; CAPELLA, 2008, RICHARD E RIEU, 2009). Para a presente pesquisa, adotamos a definição formulada por Diniz (1996, p. 13), ou

seja, como o “conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses” ou, conforme menciona o Banco Mundial (2017, p. VII), “o modo como os governos, cidadãos e comunidades participam da formulação e aplicação de políticas”.

Dessa forma, a ideia de governança está relacionada com a questão da democratização e com as regras que orientam o processo decisório (CAPELLA, 2008), bem como com um processo contínuo de cooperação e acomodação entre interesses diversos e conflitantes (RICHARD E RIEU, 2009). Assim, a interação entre forças sociais organizadas, grupos de interesse, partidos políticos, burocracia, empresas, mídia, ONGs, etc., juntamente com a dispersão de poder entre diferentes atores, devem ser considerados elementos centrais da governança (DINGWERTH, 2004).

Adicionalmente, a adoção de práticas de governança voltadas à democratização do processo decisório parece ganhar maior sentido e relevância quando associada aos propósitos da atividade regulatória. Conforme Fadul (2007, p. 20), a regulação deve ser entendida no sentido de “um instrumental técnico constituído para exercer o controle sobre as concessionárias, mas também, ou antes de tudo, um compromisso social e político que se consolida através de instituições e regras para articular interesses das esferas produtivas com os dos cidadãos (...) para conciliar objetivos sociais com economia de mercado”.

De forma correlata, Silva (1999, p. 263) destaca que o “objetivo central da regulação e do controle sobre a infraestrutura e os serviços a ela associados é garantir seu caráter efetivamente público, independentemente da operação estatal ou privada”, enquanto a OCDE (2015) considera que as normas regulatórias devem ser elaboradas atendendo a princípios de transparência, engajamento de atores e prestação de contas, uma vez que impactam a vida de empresas e cidadãos e são essenciais para o crescimento econômico, bem-estar social e proteção ambiental.

Não por acaso, em paralelo à agenda de pesquisa que debate a institucionalização dos processos de participação e representação extraparlamentar no Brasil pós-88, bem representada pelos trabalhos de Tatagiba (2004), Avritzer (2007, 2008), Abers et al (2009), Miguel (2011) e Lavallo (2011), pesquisadores e instituições multilaterais têm analisado a dinâmica ou o

funcionamento de mecanismos de participação inserindo-os nas práticas de governança regulatória, conforme Melo (2001), Nunes (2003), Pacheco (2006), Pó e Abrúcio (2006), Peci (2007), Galvão Jr. e Ximenes (2007), Vargas (2008), OCDE (2014), ONU (2015), Banco Mundial (2017).

Buscando contribuir para ambas as agendas, ou seja, com a análise da qualidade e efetividade dos processos de participação social, bem como, com a avaliação das práticas de governança regulatória, a presente pesquisa busca responder às seguintes questões: I) Em que patamar se encontram as Agências Reguladoras de saneamento básico quanto à adoção de práticas e estruturas de governança voltadas à participação dos diferentes segmentos e interesses envolvidos? II) Quais atores da sociedade estiveram presentes nos processos de participação instituídos pelas agências e que interesses, preocupações e pautas esses atores representam? III) Existe correlação entre a adoção de práticas de governança e a inclusão de segmentos específicos de atores no processo regulatório, como os que representam a proteção ambiental, promoção da saúde, defesa de consumidores e acesso de comunidades de baixa renda ao serviço de saneamento básico?

As respostas a tais perguntas nos permitirão avaliar tanto o grau de maturidade das Agências Reguladoras do setor na implementação de práticas de governança participativa, como também se este padrão de governança resulta na inclusão de atores historicamente sub-representados no subsistema¹ de políticas do setor de saneamento. Deste modo, os objetivos da pesquisa são: I) **medir a dimensão participativa** da governança nas agências reguladoras do setor de saneamento básico; II) **identificar os atores presentes** nas arenas e processos de participação instituídos em cada agência e os interesses, preocupações e pautas que representam; e III) **analisar a correlação** entre a dimensão participativa da governança e a presença de segmentos de atores.

Trata-se, portanto, de um levantamento que encaixa-se no último grupo de

¹ Os subsistemas, conceito originalmente desenvolvido por John Freeman (1955), representam padrões de interações estabelecidos entre atores envolvidos em uma área específica de uma política pública. Nos subsistemas, esse grupo de atores – que podem ser servidores públicos, grupos de interesse, pesquisadores acadêmicos, membros do Legislativo, representantes de governos locais, entre outros – estabelece redes de relacionamento e utiliza estratégias de persuasão e barganha de forma a privilegiar seus interesses. (Capella, 2015, p. 453). Para Sabatier e Weible (2007) “*A subsystem is characterized by both a functional/substantive dimension (e.g., water policy) and a territorial one (e.g., California ...)*”.

pesquisas classificadas por Lavallo (2011), como sendo as que buscam avaliar os efeitos da instituição de práticas de participação nas políticas públicas ou a efetividade dessas práticas.

Primeiro (...) A pergunta pelo fundamento da legitimidade ou pelas eventuais práticas legitimadoras dos atores da sociedade civil que exercem funções de representação é hoje um debate de ponta no Brasil e pelo mundo afora, e no seu seio tem adquirido relevância crescente a questão da *accountability* da própria sociedade civil. (...) Em segundo lugar, a descrição dos arranjos institucionais participativos como espaços conquistados de baixo para cima pela mobilização social, e nos quais se defrontam Estado e sociedade civil, (...) Em terceiro lugar – e como qualquer instituição –, arranjos participativos, como os conselhos, não nasceram prontos (...) logo, a realização da participação coloca a questão paradoxal dos eventuais efeitos deletérios sobre os atores nela engajados. Nesse caso, a literatura de movimentos sociais oferece as teses mais influentes sobre os efeitos da institucionalização (...) Por fim, considerado o grau de institucionalização e capilaridade territorial dos arranjos participativos, bem como o fato de a participação ser uma feição institucional do Estado no Brasil, o diagnóstico sistemático acerca dos efeitos reais desses arranjos sobre as políticas públicas ou sobre sua performance coloca-se como uma questão relevante para a tomada de decisões. (LAVALLE, 2011, p. 15-17).

Adotamos como hipóteses: I) que o grau de participação nas agências reguladoras do setor de saneamento no Brasil é baixo em decorrência da forma centralizada que tem se dado historicamente o processo decisório no setor, conforme aponta a literatura, e da tardia implantação das entidades reguladoras no setor; e II) que existe correlação positiva entre a adoção de práticas de governança e a presença de segmentos de atores historicamente sub-representados, uma vez que a institucionalização de práticas democráticas deve consequentemente incidir sobre o acesso às arenas de participação.

A importância de se buscar maior pluralidade de atores no processo regulatório dos serviços de saneamento básico pode ser defendida, por exemplo, pelos argumentos apresentados por Vargas (2012). Segundo o autor, a articulação entre setores correlatos e a convergência entre as dimensões socioeconômicas, territoriais e institucionais poderiam contribuir para a universalização dos serviços.

A universalização do acesso aos serviços de saneamento básico no Brasil dependerá da implementação de uma política nacional de saneamento que busque articular as dimensões socioeconômicas, territoriais e institucionais envolvidas nesse processo (...) [Tal processo] implica a observância de uma série de princípios estabelecidos no marco regulatório pactuado entre os diferentes agentes do setor. (VARGAS, 2012, p. 747).

Em complemento a esta perspectiva, Heller, Rezende e Heller (2007, p. 36), entendem que o processo participativo no setor de saneamento deve envolver usuários e também não-usuários, uma vez que “a participação dos usuários situa-se no âmbito dos direitos do consumidor (...), [enquanto] a participação dos não-usuários refere-se à dimensão do direito à cidadania, que deveria ser assegurado a todos os indivíduos de uma sociedade”.

Do contrário, quando a participação e o controle social são dificultados ou reduzidos, ganha relevância a asserção de Melo (2001), de que um problema fundamental do modelo de Agências Reguladoras reside nos efeitos perversos do insulamento burocrático e déficit democrático. Para o autor, as burocracias que apresentam baixo grau de responsabilização, transparência e participação obtêm baixo grau de eficiência e desempenho.

Por fim, ao realçar aspectos político-institucionais, como a adoção de práticas de governança participativa na atividade regulatória e a identificação dos atores, interesses e pautas representadas nos processos de participação, a pesquisa pretende não apenas contribuir com o debate acadêmico, mas também adicionar elementos que possam auxiliar no aprimoramento da política pública, especialmente na busca por soluções para o seu o maior desafio: o avanço consistente rumo à universalização dos serviços. Conforme enfatiza Castro (2007, p. 98):

There is increasing recognition that the “water crisis” is mainly a crisis of governance. (...) An important aspect of this debate concerns the question of social participation in relation to problems of water uncertainty and risk, which is a central component of the process of democratic governance. (...) How do citizens participate in the process? What mechanisms are available for them to participate? Who takes these decisions? Who are the actors that these decisions intend to benefit? What mechanisms of democratic control exist to monitor decision makers and implementors of water policy? These and other similar questions are at the heart of the process of democratic governance, and we know that this process is undergoing a severe crisis worldwide.

2. REGULAÇÃO E DEMOCRACIA NA POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO

Neste capítulo, se apresenta o debate teórico sobre as relações entre democracia e regulação na política de saneamento básico no qual se envolve a presente pesquisa. Inicialmente será tratado o conflito, no campo da teoria democrática, entre os conceitos de representação e participação política, que também perpassam as teorias da deliberação e da *accountability* para desembocar na discussão da governança. Busca-se recapitular o percurso histórico vivido no Brasil no período da redemocratização, durante os debates que culminaram na Constituição de 1988 e a criação das novas instituições participativas. Defende-se, aqui, a tese de que a ressignificação de conceitos proposta por Lavallo e Vera (2011) pode ser completada pelo conceito de governança, que acabou por aglutinar práticas de *accountability*, controle social, transparência e também de participação da sociedade civil ou representação extraparlamentar, tornando-se, atualmente, o termo que melhor expressa os valores da democracia liberal.

Na sequência, procede-se a uma revisão da literatura especializada nas formas da atividade regulatória, suas competências e tipologias, buscando também traçar o histórico das origens institucionais das entidades ou agências reguladoras, em grande parte associado às reformas econômicas neoliberais, que prevaleceram na América Latina na última década do século passado. Posteriormente, discute-se a intersecção entre regulação e governança, expressa no termo Governança Regulatória, que por sua vez absorve princípios e valores da democracia participativa e representativa.

Por fim, adentra-se no debate sobre a política pública de saneamento básico no Brasil, sendo revisitado o desencadeamento dos fatos que culminaram com a sanção da Lei Federal nº 11.445/2007, a qual inseriu a obrigação da existência das entidades de regulação como condição de validade dos contratos de prestação dos serviços. Na parte final deste capítulo, enfatizam-se os elementos ou princípios fundamentais dos serviços de saneamento básico que se associam com valores democráticos e de inclusão, como a busca da universalização do atendimento e as práticas de controle e participação social.

2.1. Teoria Democrática: Da Representação à Governança

A produção acadêmica no campo da Ciência Política, e mais recentemente das Políticas Públicas, vem a partir da metade do século XX travando debates teóricos que envolvem os conceitos de participação, representação, deliberação, passando pela *accountability*, até chegar na governança. A representação democrática parlamentar tem nas obras de Pitkin (1967) e Urbinati (2006) importantes referências na conceituação dos tipos de representação, da descritiva à substantiva, e sobretudo na defesa das virtudes da representação em comparação com as práticas de democracia direta com ampla participação dos cidadãos.

Pitkin (1967) destaca como características da representação parlamentar o requisito explícito da autorização, que por sua vez ensejou sua crítica às ideias de *accountability*, além do monopólio territorial e da igualdade matemática entre os indivíduos que originam a representação. Já Urbinati (2006b, p. 192), defende que a “democracia representativa não é nem aristocrática, nem um substituto imperfeito para a democracia direta, mas um modo da democracia recriar constantemente a si mesma e se aprimorar”. Ademais, considerava que “a soberania popular, entendida como um princípio regulador ‘como se’ guiando a ação e o juízo políticos dos cidadãos, é um motor central para a democratização da representação.”.

Nas décadas de 70 e 80, cresceu o movimento de crítica à representação política parlamentar sustentada, em particular, pelo distanciamento entre representantes e representados, na insuficiência dos mecanismos de *accountability* e controle democrático pela sociedade e por não promover uma desejável cidadania ativa (ABERS et al., 2009). Essa crítica atualmente tem se expressado como “crise de representação”, referindo-se à ausência de lideranças políticas e organizações capazes de darem respostas às diferentes demandas existentes na complexa sociedade moderna.

Como contraponto às deficiências da democracia representativa, cuja legitimidade se apoia essencialmente no processo eleitoral, o valor dos processos de participação política, para além do voto, foi reforçado no trabalho de Carole Pateman (1970).

A autora, inspirada em Jean-Jacques Rousseau e John Stuart Mill,

salientava duas virtudes da participação direta: a ampliação da autonomia das pessoas na vida cotidiana e a educação política.

A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto na aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos (...) quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo. (PATEMAN, 1992, p. 60-61).

Em meio à retomada dos valores participativos, originou-se uma nova vertente teórica – a deliberação democrática. A escola deliberativa valoriza o papel das organizações da sociedade civil na esfera pública e “advoga que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum, conferem um reordenamento na lógica de poder tradicional.” (LUCHMANN, 2002, p. 1).

Esta matriz da teórica tem Habermas como seu principal expoente (1994; 1997), seguido por renomados adeptos na Ciência Política, como Macpherson, Bohman, Cohen, Wright, Held e Fung. No Brasil, Avritzer (2000, 2002 e 2004) incorporou a teoria deliberativa para sustentar o caráter democrático das instituições participativas criadas no Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Mais recentemente, esta “trama” de conceitos da teoria democrática parece ter sofrido um reordenamento proporcionado principalmente pela criação, nas democracias modernas, de espaços de participação institucionalizados ocupados por representantes de organizações ou movimentos sociais; ou seja, por atores coletivos e não por cidadãos de forma direta. Segundo Lavallo e Vera:

Há hoje uma nova trama conceitual em que não apenas os conceitos de representação e participação, tradicionalmente alinhados em coordenadas opostas, mudaram de posição e, no processo, resinificaram-se de modo recíproco, mas outros conceitos outrora aparentemente anódinos para a crítica – como accountability e termos correlatos – ganharam centralidade. (LAVALLE e VERA, 2011, p. 355).

Miguel (2017), em artigo que advoga a retomada da participação política direta de cidadãos, em oposição à consolidação do modelo brasileiro de espaços participativos ocupados por representantes ou membros da sociedade civil, também identificou “a diluição da fronteira entre participação e representação” e ainda apontou para a confluência entre os conceitos de participação e

deliberação.

Boa parte da literatura mais recente, incluída aí a própria Pateman (2012, 2015), trabalha com uma confluência entre participação e deliberação; mas, como regra, a participação política passou a ser vista apenas como um requisito para a adequada deliberação. Ela deve propiciar não mais a autonomia estendida ou mesmo a educação política previstas na literatura participacionista propriamente dita, e sim o ambiente de realização das trocas deliberativas. (MIGUEL, 2017, p. 91).

Transitando para o campo das Políticas Públicas, que igualmente tem nas instituições participativas uma importante agenda de pesquisa (BRASIL, 2013), nota-se que o conceito de participação, que hoje carrega elementos das teorias participativa, deliberativa e de representação democrática extraparlamentar, vem sendo utilizado no sentido de um processo que visa a efetividade da ação do Estado na condução das políticas públicas, baseada em interlocução permanente com interessados e impactados.

Assim, de acordo com Jacobi (2005):

A noção de participação é pensada principalmente pela ótica dos grupos interessados, e não apenas da perspectiva dos interesses globais definidos pelo Estado. O principal desafio que se representa é construir uma ordem societária baseada na articulação da democracia política com a participação social, representada por uma maior permeabilidade da gestão às demandas dos diversos sujeitos sociais e políticos. (p. 126).

Neste sentido, conforme já observado por Lavallo e Vera (2011), termos correlatos à participação ganharam centralidade no debate da teoria democrática. Aqui destacamos a repercussão adquirida pela noção de “governança” (*governance*), que se sobrepõe e supera o conceito de *accountability*, uma vez que a primeira abrangeria simultaneamente as práticas de controle social, prestação de contas, transparência e a própria *accountability*. Segundo Bevir (2011, p. 103), “a palavra ‘governança’ refere-se à organização e à ação públicas, ela captura uma das maiores tendências dos tempos atuais”.

O termo vem sendo utilizado extensivamente por organismos internacionais, como o Banco Mundial e a OCDE, para designar iniciativas de governos que buscam ampliar e aprimorar a coordenação do processo de Políticas Públicas com a pluralidade de atores da sociedade, em especial com o Mercado, com vistas ao desenvolvimento econômico e social. Capella (2008) apontou para a multidisciplinaridade e fluidez do conceito e a relação intrínseca com as reformas administrativas associadas ao contexto internacional do

neoliberalismo.

Na literatura política brasileira, os primeiros esforços conceituais foram realizados justamente no período de discussão da reforma gerencial da Administração Pública, promovida no primeiro mandato do presidente F. H. Cardoso (1995-1998), com destaque para as abordagens de Diniz (1996) e Melo (1996), que ressaltaram a questão da cooperação entre atores estatais e não estatais. Atualmente, a utilização do termo tornou-se corriqueira nos mais variados campos do conhecimento que analisam Políticas Públicas, como na Saúde, Educação, Direito, Economia, etc.

Diniz (1996) conceitua o termo da seguinte forma:

Diz respeito à capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses. (p. 12-13).

A partir desse espectro conceitual, a presente pesquisa adotou o termo Governança Participativa para designar o conjunto de práticas voltadas à participação não eleitoral e extraparlamentar de atores sociais no processo de produção de Políticas Públicas. Apesar da ausência de consenso sobre o significado do termo, é possível afirmar que, no campo da Ciência Política e das Políticas Públicas, a “Governança” absorveu pressupostos advindos das teorias de democracia deliberativa, participativa e de representação.

2.2. Participação Política no Brasil

No Brasil, entre o final dos anos 60 e início da década de 70, no contexto da Ditadura Militar, a participação política começou a compor o ideário da sociedade, mas ainda não remetia especificamente ao diálogo com as instituições representativas, como as casas legislativas, estava antes associada à emancipação ou ao livre envolvimento da população como um todo (LAVALLE E VERA, 2011).

É a partir da década de 80, já nos anos derradeiros do regime militar, que se inicia um movimento de reivindicação da criação de espaços voltados à participação social nas decisões tomadas pelos governos e na formulação de políticas públicas. Estas manifestações estavam vinculadas principalmente aos

esforços dos movimentos sociais populares cuja luta central se voltava para a disponibilidade de acesso a bens e serviços públicos (SANTOS E AVRITZER, 2002; DAGNINO, 2002).

A partir dos debates da constituinte, observou-se que:

A participação-cidadã encarnou a progressiva liberalização política e respondeu ao desafio de incorporar e adequar o ideário participativo herdado das duas décadas anteriores, com tônica classista, às exigências de um discurso público em registro universalizante, apropriado para incidir na disputa da nova Constituição. Assim, os atores engajados com a participação popular reelaboraram seu discurso em termos de participação cidadã, e o ideário participativo adquiriu feições mais abstratas e foi consagrado, em 1988, como direito cidadão (LAVALLE e VERA, 2011, p. 116).

Arranjos participativos foram reforçados e criados a partir da Constituição de 1988, desde formatos tradicionais, como plebiscitos e referendos, até práticas inovadoras, como as conferências de políticas públicas, conselhos deliberativos e consultivos, orçamentos participativos, audiências e consultas públicas, mesas de diálogo e comitês de bacias hidrográficas. Essas iniciativas tiveram maior incidência nas políticas públicas de saúde – como na formulação do SUS – de assistência social e nos setores de planejamento urbano, educação e cultura.

O termo participação popularizou-se e tornou-se referência como elemento valorativo para a administração pública.

A participação não apenas foi considerada como um valor em si, visto as superposições axiológicas permitirem considerá-la veículo por excelência da autodeterminação e da igualdade política, como também lhe foram atribuídos implícita ou explicitamente efeitos desejáveis de caráter pedagógico, psicológico, econômico e funcional, de integração e de racionalização ou controle social do poder (LAVALLE e VERA, 2011, p. 106).

Cabe lembrar que os novos mecanismos democráticos dispostos na Constituição de 88 previram certa abertura à participação direta de cidadãos, mas concederam espaço de destaque para a via da representação extraparlamentar. As organizações da sociedade civil exerceram papel central na gênese da participação social no Brasil, com seus membros ocupando cadeiras em variados Conselhos e Comissões (AVRITZER, 2002; DAGNINO, 2004; ALMEIDA, 2013). Essa característica da relação estado-sociedade no Brasil alimentou, inclusive, o debate acadêmico no campo da teoria democrática, opondo os conceitos de participação política e representação democrática, descrito na seção anterior.

Assim como levantou questionamentos sobre o significado dos termos sociedade civil, cidadania e participação².

No entanto, a crescente interlocução entre a sociedade civil e o Estado no processo de políticas públicas guarda relação com o próprio contexto de pluralização de atores nas sociedades modernas, observada em distintos países (HOUTZAGER, LAVALLE e ACHARYA, 2004). A diferença do caso brasileiro está na concomitância da diversificação de atores na sociedade com a estruturação do processo eleitoral. Isto é, “a introdução de espaços de compartilhamento de poder entre Estado e sociedade ocorre no momento da abertura democrática e [do] fortalecimento dos mecanismos tradicionais de representação, notadamente as eleições e os partidos políticos” (ALMEIDA, 2013, p. 12).

Apesar das dúvidas suscitadas pela intensificação das políticas neoliberais nos países da América Latina, a década de 1990 e o início dos anos 2000 foram marcados por análises e avaliações bastantes positivas a respeito da ampliação das instituições participativas no Brasil. Quase unanimemente, os autores ressaltaram o viés do empoderamento e fortalecimento da sociedade civil. Porém, em meados dos anos 2000, a literatura “passou a registrar a influência de uma agenda de pesquisa mais pragmática e menos preocupada com as qualidades morais dos atores sociais” (LOPES e NASCIMENTO, 2016, p. 115)

As agendas de pesquisa direcionaram seus focos para o funcionamento interno das práticas de participação, ou seja, para a qualidade ou efetividade das instituições participativas, enquanto promotoras de inclusão social. De acordo com Miguel (2017):

A partir de meados da primeira década do século XXI, a literatura apresenta mudanças significativas. Como dito, a experiência do OP começa a ser vista com maior ceticismo. Percebe-se que nem todas as apostas feitas em suas virtualidades democratizantes eram vitoriosas;

² De acordo com Dagnino (2004, p. 95-97), “O processo de construção democrática enfrenta hoje no Brasil um dilema cujas raízes estão na existência de uma confluência perversa entre dois processos políticos distintos. De um lado, um processo de alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas; (...) de outro lado, com a eleição de Collor em 1989, como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, há a emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil. (...) A perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva.”

alguns dos vícios da participação política tradicional, que se esperava que ele sanasse, ressurgiam de novas maneiras. (p. 100).

No campo das Políticas Públicas, houve crescente interesse pela implementação e funcionamento dos mecanismos de participação no processo de formulação e tomada de decisão das políticas (BRASIL, 2013). Os estudos buscaram identificar como as instituições participativas interferiram na formação da agenda governamental, analisaram a dinâmica dos atores e a composição dos sistemas e subsistemas de políticas, procurando identificar os impactos da institucionalização da participação na qualidade da governança (CAPELLA, 2015).

Atualmente, apesar de certo consenso na literatura de que a ampliação dos espaços participativos é positiva para o fortalecimento da democracia brasileira e para o desenvolvimento da gestão pública, são cada vez mais frequentes os estudos que colocam em cheque a efetividade das instituições participativas, incluindo a presente pesquisa. Pairam dúvidas sobre a capacidade dos arranjos participativos promoverem a inserção de atores historicamente excluídos do processo de produção das políticas públicas, assim como incertezas quanto ao possível impacto positivo da implantação de mecanismos de participação no desenvolvimento socioeconômico em determinado território ou comunidade.

Conforme já previa Lavallo (2011, p. 17):

considerado o grau de institucionalização e capilaridade territorial dos arranjos participativos, bem como o fato da participação ser uma feição institucional do Estado no Brasil, o diagnóstico sistemático acerca dos efeitos reais desses arranjos sobre as políticas públicas ou sobre sua performance coloca-se como uma questão relevante para a tomada de decisões, para além de análises normativamente orientadas a respeito de quão efetivamente participativa é a participação – foco tradicional da literatura preocupada com avaliação nos estudos sobre espaços participativos. Trata-se de frente de trabalho ainda incipiente caracterizada por dificuldades metodológicas particularmente acentuadas, pois a aferição de efeitos impõe problemas de atribuição, isto é, de associação não espúria entre causa (participação) e efeito (performance da política, por exemplo).

2.3. Regulação de Serviços Públicos

A noção de *regulação*, no campo das políticas públicas, pode ser definida como a intervenção do Estado nas ordens econômica e social de determinado país ou território, através da utilização de diversos dispositivos políticos, legais e/ou econômico-financeiros por meio dos quais o poder público restringe, estimula ou determina a ação das empresas e pessoas, interferindo em suas escolhas. A

finalidade da regulação, exercida pela administração pública, deve ser a busca da eficácia na prestação e da equidade na distribuição de bens e de serviços, coibindo o predomínio de interesses particulares sobre as decisões de interesse público da coletividade (PECI, 2007; GALVÃO JUNIOR e PAGANINI, 2009).

Partindo dessa conceituação, a regulação não se limita à esfera econômica, às intervenções em preços, definição de tarifas ou interferência nas transações de mercado, mas abrange também a busca pelo bem-estar da população, a mediação de conflitos e a proteção do interesse público. A atividade regulatória envolve ações e medidas que impactam setores vitais para a economia e para a sociedade. Segundo Majone (1999, p. 6), “as políticas reguladoras têm como objetivo corrigir vários tipos de falhas de mercado: o poder de monopólio, as externalidades negativas, a informação incompleta, a provisão insuficiente de bens públicos”, entre outros.

Além deste significado estrito de regulação, associado de modo geral a edição de políticas e normas, Vargas (2008) menciona um sentido mais amplo, predominante na literatura francesa.

o termo *régulation*, embora também envolva garantir os interesses mais amplos da coletividade social e dos agentes econômicos, remete a uma noção abrangente de controle e ajustamento global, que não se concentra exclusivamente em mãos da autoridade pública, nem tampouco em instrumentos jurídicos e normativos, mas atua de modo difuso, através de mecanismos diversos (legislação, instituições, práticas políticas, regras informais, hábitos de consumo, mecanismos de mercado, etc.) em diferentes dimensões da sociedade (política, administração, justiça, mercado, etc.). Nesta perspectiva, a noção de regulação é entendida como uma função ou processo permanente e multifacetado que permite o ajustamento dinâmico dos sistemas ao ambiente cambiante e instável no qual se inserem, e que não se confunde com a ideia de regulamentação. (p.4).

Quanto à forma como a regulação é realizada, Melo distingue quatro tipos fundamentais, que envolvem o arranjo institucional do órgão ou entidade que a exerce e o tipo de propriedade dos ativos implicados.

Em primeiro lugar, a propriedade pública de firmas ou setores inteiros da economia, como ocorreu na maior parte dos países da OCDE no pós-guerra, ou no Brasil do pós-guerra a meados da década de 80 [com a regulação exercida diretamente pelo executivo]. Em segundo lugar, o exercício de atividades regulatórias diretamente por departamentos ou órgãos da burocracia executiva, em um contexto em que o regime de propriedade é privado. Nesse caso, [somente] os órgãos reguladores estavam sob o comando direto dos governos. Em terceiro lugar, as várias formas de autorregulação através de arranjos corporativistas. E finalmente, a regulação pública com regime de propriedade privada,

tipicamente americana, baseada em uma forma institucional peculiar: a agência regulatória dotada de graus não triviais de autonomia (MELO, 2001, p. 56).

Conforme o autor, a partir dessa tipologia, a ação regulatória pode ser exercida de forma endógena ou exógena, ou seja, por órgão da administração direta do poder executivo ou, alternativamente, por entidade autônoma, com amplo grau de independência do executivo. Do mesmo modo, o regime de propriedade do prestador de serviço pode diferenciar-se entre propriedade pública ou propriedade privada.

Seja o exercício da regulação endógena ou exógena, e seja a propriedade público ou privado, a regulação está sujeita a falhas. Um dos problemas da regulação endógena, onde se misturam as atividades de planejamento, gestão e regulação, é a falta de incentivos à competição e à eficiência do controle sobre a qualidade dos serviços, uma vez que próprio provedor do serviço se autorregula ou controla, na prática, o suposto regulador. Por outro lado, os problemas comumente atribuídos as agências autônomas ou independentes são a sua “captura” pelas empresas privadas que deveriam regular, a insuficiência de responsabilização política dos dirigentes e o déficit democrático no processo de tomada de decisão.

O problema da captura dos reguladores independentes constitui objeto de vasta produção acadêmica, tendo fundamentado teorias no campo das ciências econômicas, jurídicas e sociais, e incide sobretudo nos setores de infraestrutura e nos monopólios naturais, cujos vultosos investimentos levam décadas para serem amortizados, envolvem margem de lucro limitada e competição inexistente. Nunes (2001) destaca a competência normativa como razão para o “magnetismo” entre regulados e reguladores. Segundo o autor, as agências reguladoras:

Caracterizam-se por atrair, complementar ou contrariar interesses privados e públicos, produzindo regras e normas que imputam custos às unidades reguladas. Toda regulação tem impacto sobre os custos das unidades produtivas reguladas. Regular é, também, imputar custos. Não seja surpresa, portanto, a permanente e inevitável atração fatal que os regulados têm pelos reguladores. Se não se pode evitá-los, resta convencê-los. Se não se pode convencê-los, resta domesticá-los. Se não se pode domesticá-los, resta capturá-los (NUNES, 2001, p. 3).

Quanto às atribuições comumente exercidas pela regulação, reservando certa variação decorrente do setor de atuação e dos tipos de falhas de mercado, estão: a edição de normas, incluída a definição de tarifas, taxas e preços e a

disposição sobre parâmetros de qualidade e regularidade de produtos e serviços; o monitoramento, a fiscalização e o controle sobre a execução dos serviços e produção de bens, assim como sobre as previsões contratuais e legais; a defesa e proteção de usuários e consumidores; e o estímulo à competição e defesa da concorrência – ressalvadas as situações de monopólio.

Buscando, enfim, circundar o significado da regulação, destacamos um elemento central para a presente pesquisa: a disputa de interesses no âmbito da atividade regulatória.

Não existe regulação neutra. Nem regulação inocente. Nem toda regulação é contra o regulado. Muitos regulados abençoarão e, neste sentido, buscarão normas regulatórias que os protejam da competição, que lhes diminuam custos, que criem barreiras de entrada à competição, que os mantenham no mercado, que os protejam de demandas do público. Nem toda regulação, portanto, é a favor do público. Nem toda regulação é a favor do regulado. O mercado regulatório é um selvagem campo de lutas de interesses (NUNES, 2001, p. 4).

Traçando o histórico de criação das entidades de regulação, nota-se forte incidência do processo de difusão de políticas no plano internacional, imbricado simultaneamente com as reformas macroeconômicas estimuladas pelas agências multilaterais, como o FMI, Banco Mundial e OCDE, além de consultorias e instituições financeiras, bastante alinhadas às diretrizes provenientes do chamado “Consenso de Washington”, datado do final dos anos 80.

Antes desse movimento global, a existência de agências de regulação era realidade quase exclusiva da política pública norte americana, uma vez que boa parte dos serviços públicos já eram prestados por empresas privadas. Conforme Pó (2009, p. 24): “Foi o crescimento dessas empresas, o impacto dos monopólios e os conflitos comerciais interestaduais que levaram ao surgimento de agências reguladoras federais nos Estados Unidos, cuja pioneira foi a *Interstate Commerce Commission* (ICC), criada em 1887”.

Porém, foi o *New Deal*, nos anos 30, que impulsionou a criação das agências reguladoras independentes nos Estados Unidos, em contexto diametralmente oposto ao visto no fim dos anos 80. As *Commissions* se caracterizavam como instrumentos de intervenção e relativização do liberalismo, questionado duramente após a quebra da bolsa de Nova Iorque, em 1929. Ou seja, as agências foram implementadas numa plataforma socialdemocrata e o seu insulamento visava limitar as pressões de políticos conservadores, maioria no

Congresso americano (BINENBOJM, 2005).

No Brasil, as agências reguladoras foram criadas no contexto internacional do neoliberalismo, mencionado anteriormente, no âmbito da reforma gerencial da administração pública dos anos 90, nos mandatos do presidente Cardoso. Tiveram papel central no processo de privatização, uma vez que o governo buscava garantir segurança jurídica e credibilidade aos contratos, reduzindo os riscos do negócio a fim de atrair investidores internacionais, em especial para os setores de infraestrutura.

Aliás, uma característica deste processo foi a realização de privatizações antes da desejável aprovação dos marcos regulatórios e da respectiva criação das agências reguladoras, o que motivou fortes críticas no Congresso brasileiro e dificuldades no início dos trabalhos das agências (PACHECO, 2006). Ao analisar esse processo, Peci (2007) vai mais a fundo na crítica. Segundo a autora,

A criação das agências reguladoras não resultou de uma discussão quanto ao modelo de regulação. O primeiro passo foi o encaminhamento das leis e, depois, a discussão sobre os conceitos básicos do modelo. As reformas não foram baseadas num amplo consenso na sociedade civil, conforme indicavam as experiências de outros países. (p. 11).

Quanto à temporalidade de criação das agências, no âmbito nacional, primeiramente vieram a ANEEL, a ANATEL e a ANP, nos anos de 1996 e 1997, diretamente associadas à quebra do monopólio das grandes estatais dos setores elétrico, de telecomunicações e petróleo. Essas agências foram dotadas de formato institucional com vistas a satisfazer as demandas do “mercado”, como o mandato fixo de dirigentes, corpo técnico capacitado, autonomia administrativa e independência decisória. Segundo Pó e Abrúcio (2006), este período marcou a primeira geração no processo de criação das agências no Brasil. Para eles,

A preocupação maior, nesses casos, era econômica: além da obtenção de recursos para pagamento da dívida pública, o argumento essencial relacionava-se à ausência de recursos governamentais para investimentos nesses setores. Nesse sentido, é interessante lembrar que o desenho da Anatel contou com a participação de consultorias internacionais (PÓ e ABRUCIO, 2006, p. 683).

No momento seguinte, das agências de segunda geração, criadas entre 1999 e 2000, destacou-se a busca por eficiência dos serviços, ampliação da competição e atuação em áreas sociais. Nesse período foram criadas, na área da saúde, a ANVISA e a ANS. Por fim, ainda na esfera federal, entre 2000 e 2001,

surgiu uma terceira geração de agências, com a criação da ANTT e da ANTAQ, na área de transportes, cujas atribuições regulatórias guardavam bastante semelhança com as agências da primeira, além da ANA e da ANCINE, mais voltadas para cumprir finalidades de coordenação nos setores de recursos hídricos e cinema, respectivamente, do que para regular mercados (PÓ e ABRUCIO, 2006).

Como consequência principal da complementariedade de competências entre entes da federação, prevista na Constituição de 88, a partir de 1997, logo após a implementação da ANEEL, ANATEL e ANP, ocorreu também a criação de agências reguladoras nos Estados. Embora os serviços públicos de fornecimento de energia elétrica e telecomunicações sejam de competência constitucional da União, as operadoras de ambos os setores eram predominantemente empresas subsidiárias estaduais, ou seja, a privatização passava por decisão a ser tomada na esfera estadual. Já no setor de gás canalizado, embora a exploração e o transporte sejam de competência da União, a distribuição e comercialização são de titularidade estadual.

Após a terceira geração de agências federais, teve início também a criação de agências pelos municípios, inicialmente para atuar no setor de transportes e depois em outros serviços delegados. Por fim, a partir de 2009, vieram as agências reguladoras intermunicipais ou consorciadas, em decorrência do novo arranjo jurídico-institucional do setor de saneamento básico, que previu a criação de entidades de regulação pelos próprios consórcios públicos originados para realizar a gestão associada de serviços públicos. Tal setor, por sua vez, está sujeito a ampla interface entre os entes federativos: a titularidade é municipal ou compartilhada com os estados, no caso das regiões metropolitanas, mas a definição das diretrizes gerais do setor cabe à União e a gestão da Política de Recursos Hídricos é realizada por meio de articulação entre a União e os Estados e Municípios.³

Para concluir a trajetória da criação das agências reguladoras no Brasil, cabe destacar a correlação deste processo com o contexto de mudança do papel do estado brasileiro. Para Melo:

³ Ver MENEGUIM e PRADO (2018) sobre as diferentes competências dos entes da federação no setor de saneamento básico.

[As agências reguladoras] representam uma das principais inovações organizacionais do estado brasileiro nos anos 90. Na realidade, o seu significado é ainda mais amplo: elas inauguram um novo padrão de intervenção do estado, assinalando uma mudança de amplo alcance no papel do estado na economia e na sociedade. As agências representam a nova face do estado pós-desenvolvimentista, no qual a ação do estado assume um caráter eminentemente regulatório e facilitador, abandonando suas funções produtivas e prescindindo do controle direto de empresas e firmas (2003, p. 2).

2.4. Governança Regulatória

Dentre as atividades atribuídas às agências reguladoras, delegadas por lei, estão funções típicas do poder executivo, desde a fiscalização dos serviços públicos, podendo chegar à condução dos leilões e processos de concessão dos serviços; funções de cunho jurídico, como a tomada de decisão, em última instância administrativa, sobre conflitos que lhe são apresentados, julgando e impondo penalidades, interpretando contratos e obrigações dos agentes econômicos (é a chamada função judicante das agências); e ainda funções típicas do poder legislativo, como a edição de normas e regulamentos que refletem diretamente nos interesses privados e públicos.

Em decorrência da abrangência de atribuições delegadas e, sobretudo, como contraponto à autonomia administrativa e independência decisória das agências, também asseguradas em lei, emanam exigências relacionadas à responsabilização dos dirigentes; à prestação de contas para a sociedade; à transparência dos atos; à abertura do processo decisório à participação de interessados; à garantia do contraditório e ampla defesa em processos punitivos; à prévia análise dos impactos gerados por decisões tomadas, à prevenção à corrupção e impedimento de conflitos entre o interesse público e os interesses privados dos dirigentes.

Como respostas a essas demandas são adotadas práticas no âmbito da atividade regulatória que guardam estreita associação com princípios e valores democráticos, como a transparência, a participação social e a representação de interesses, as quais foram abarcadas pelo termo: Governança Regulatória.

Ao conceituar Governança Regulatória, Melo (2003) acrescenta ainda um elemento recorrentemente utilizado no processo de privatização, como fundamento para atrair investimentos de empresas privadas a serem aplicados nos serviços públicos: a estabilidade jurídica e normativa.

A estabilidade das regras do jogo é determinada pela estrutura de governança regulatória – o conjunto de mecanismos que uma sociedade utiliza para restringir o escopo da ação discricionária dos governantes, e para a resolução dos conflitos que tais restrições produzem na área da regulação. (MELO, 2003, p. 4).

O extenso rol de práticas aglutinadas no conceito de governança regulatória acaba por unir diferentes linhas ideológicas e segmentos de atores da sociedade, porém os objetivos buscados chegam a ser antagônicos. Enquanto alguns atores da sociedade civil demandam às agências a adoção de governança para que as decisões regulatórias privilegiem o interesse público e para que o processo decisório inclua pautas apartadas da agenda dos reguladores; agentes do mercado e seus representantes costumam cobrar governança para ampliar sua capacidade de interlocução e influência no processo decisório das agências, e inclusive para assegurar sua capacidade de veto às decisões regulatórias, visando invariavelmente garantir prosperidade e estabilidade para seus negócios.

Da mesma forma, é possível notar abordagens distintas a respeito das práticas de governança regulatória no âmbito dos debates acadêmicos e técnicos. Por exemplo, ao tratar do controle social na atividade regulatória do setor de saneamento básico, elemento que compõe o arcabouço das práticas de governança regulatória, Silva (2007) aponta para a inerência dos conflitos entre diferentes segmentos da sociedade e a importância de uma participação social mais ampla.

Os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário mediam tanto a relação crítica entre o desenvolvimento econômico e social e o uso da água cada vez mais escasso, como a disputa distributiva, entre segmentos da sociedade, pelo acesso às capacidades instaladas. O controle social dos serviços, nessa perspectiva, envolve simultaneamente os desafios da escassez do recurso natural e do acesso equânime aos serviços. Por isso ele é complexo e potencialmente contraditório, ao encerrar pontos de vista conflitantes entre si quanto às prioridades de uso da água; por isso o controle social não pode se resumir a uma simples participação de representações da sociedade organizada nos colegiados setoriais. (SILVA in: GALVÃO JUNIOR e XIMENES, 2007, p. 5).

De forma menos politizada, Majone (1999) trata a participação democrática no âmbito do estado regulador como um procedimento legitimador:

A legitimidade procedimental implica (...) que a tomada de decisões em matéria reguladora obedece a regras formais que muitas vezes exigem a participação pública; (...) que as decisões das agências devem ser justificadas e estão abertas ao escrutínio judicial. O meio mais simples e básico de melhorar a transparência e a responsabilização das agências

é exigir que os reguladores forneçam razões para suas decisões. Isto porque uma exigência de fornecimento de razões ativa um número de outros mecanismos para controlar a discricionariedade reguladora, tais como o exame judicial, a participação e a deliberação públicas, o exame pelos pares, a análise de políticas para justificar prioridades reguladoras, e assim por diante. (1999, p. 28).

Já os estudos e textos difundidos pela OCDE e pelo Banco Mundial – por sinal, são estas organizações que forjaram o termo Governança Regulatória – preconizam a adoção de princípios de governança na busca pelo desenvolvimento econômico e social. Ambas as organizações multilaterais têm clara inclinação pela provisão de serviços públicos pela iniciativa privada, não por acaso participam ativamente de reformas administrativas baseadas em preceitos liberais, porém, concomitantemente, demonstram plena capacidade de notar a correlação entre o engajamento de interessados no processo decisório das políticas públicas e a inclusão de pautas na agenda governamental. Apesar de seus documentos dirigirem-se, em especial, para orientar governos e reguladores a ampliar a interlocução com as entidades reguladas, constituem bons norteadores para a institucionalização de espaços de participação na atividade regulatória.

O Banco Mundial (2017, p. 7) expressa sua visão sobre governança da seguinte forma:

Em última análise, a eficácia das políticas depende não somente de quais políticas são selecionadas, mas também de como elas são selecionadas e implementadas. A elaboração e implementação de políticas públicas envolvem uma negociação entre diversos atores. O ambiente no qual decisões (sobre políticas) são tomadas é a arena de negociação de políticas públicas – ou seja, o espaço em que diversos grupos e atores interagem e negociam aspectos de domínio público, e no qual os acordos resultantes levam a mudanças futuras nas regras formais (legislação). É nesse ambiente que a governança se manifesta.

Para a OCDE (2014), o engajamento de interessados na atividade regulatória deve atender aos seguintes princípios: I) os reguladores devem assumir o compromisso regular e propositivo com as empresas reguladas e outras partes interessadas, centrado na melhoria do funcionamento e dos resultados da regulação e do seu regime; II) os procedimentos e mecanismos de participação devem ser institucionalizados com práticas consistentes e transparentes. Deve haver foco no estabelecimento de mecanismos de consulta estruturados e regulares; III) os processos de participação devem evitar potenciais conflitos de interesses que resultem em captura por interesses particulares.

Em razão da vasta produção de estudos e documentos e da numerosa

promoção de debates acerca de experiências na institucionalização e avaliação de práticas de participação de interessados na atividade regulatória, a presente pesquisa utilizou a metodologia e os indicadores da OCDE e do Banco Mundial para medir o grau de implementação de práticas de governança participativa nas agências reguladoras de saneamento básico. A seção “desenho metodológico” apresenta o detalhamento dos indicadores utilizados como referência.

2.5. Política Pública de Saneamento Básico no Brasil

De acordo com as diretrizes atuais, dispostas na Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, o setor de saneamento básico no Brasil envolve o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

- a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;
- b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;
- c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;
- d) drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas; (Redação dada pela Lei nº 13.308, de 2016) (BRASIL, Lei Federal nº 11.445/2007).

A mesma lei designa o saneamento básico como um serviço essencial, em particular devido à sua articulação com as políticas de promoção à saúde pública, habitação, erradicação da pobreza e proteção ambiental. Essa característica torna a prestação dos serviços de saneamento básico uma atribuição do Estado Brasileiro, associada aos objetivos fundamentais da República descritos na Constituição de 88, sujeitando-a ao regime jurídico de direito público e com vistas primordiais ao interesse público (MENEQUIM e PRADO, 2018).

Previamente à aprovação da Lei nº 11.445/2007, a política pública de saneamento passou por importantes marcos históricos, sendo um dos mais debatidos pela literatura do setor, a instituição, pelo Governo Federal, do Plano

Nacional de Saneamento – PLANASA, entre 1969 e 1971, durante o regime militar. No plano político, o período de vigência do PLANASA foi caracterizado pela centralização das decisões políticas na esfera federal, de forma articulada com os Estados, porém em detrimento dos interesses dos Municípios. O Governo Federal estimulou a criação e o fortalecimento das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB) e “instituiu [o] modelo de planejamento e regulação que centrava a definição das normas para a prestação dos serviços e das tarifas de água e esgoto nos prestadores” (ABES, 2017, p.15-16).

Durante a vigência do PLANASA, o Banco Nacional de Habitação (BNH) assumiu o papel de principal organismo regulador do setor, o que resultou na preponderância da busca pela eficiência e na limitação das práticas de controle social no setor, condição que perdurou até a extinção do Banco.

Com o declínio do regime militar e dadas as crises econômicas vividas pelo Governo Federal nos anos 80, o PLANASA perde eficiência e capacidade de articulação até ser completamente desmobilizado com a extinção do BNH em 1985, paralelamente ao processo de redemocratização. A partir da promulgação da nova Constituição, em 1988, se inicia o período chamado de “vazio institucional” do setor, que perpassa toda a década de 90 e perdura até a edição da Lei Federal nº 11.445/2007.

Após a revogação do decreto que disciplinava o PLANASA (Decreto nº 82.587/1978), em setembro de 1991, os Estados receberam ampla autonomia para definir as normas de prestação de serviços, incluindo as tarifárias, que na maioria das vezes foram editadas pelas próprias Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB), configurando-se, portanto, um arranjo preponderantemente de autorregulação.

Para Britto *et al.*, o vazio institucional se caracterizou pela:

Inexistência de uma política e de um plano nacional para o setor que fixasse prioridades e orientasse a alocação de recursos; diversos órgãos que atuavam no setor com um grau de integração muito baixo; inexistência de normas e instrumentos para acompanhar a aplicação de recursos e para avaliar a eficiência e eficácia social dos investimentos. (BRITTO, 2014, p. 51).

Durante esse período, diversos esforços foram realizados pelos governos e entidades do setor para instituir a nova política pública de saneamento básico de âmbito nacional. Primeiramente com o PL 53/91, transformado, em 1993, no

conhecido PLC 199 que após 4 anos de longo debate entre os atores do setor foi aprovado no Congresso Nacional, mas vetado integralmente pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Destacaram-se também os trabalhos realizados no âmbito do Programa de Modernização do Setor de Saneamento – PMSS, criado como piloto em 1991, mas implementado efetivamente a partir de 1993. O Programa foi desenvolvido pelo governo federal em parceria com o Banco Mundial, visando favorecer a abertura do setor à iniciativa privada e ao capital estrangeiro. O PMSS foi fortalecido no governo FHC, no momento em que a agenda neoliberal ganhou maior vigor (SALLES, 2009).

Na esteira do PMSS, o Governo FHC endossou o PLS 266/1996, de autoria do senador José Serra (PSDB), que compunha o núcleo político do governo. O projeto propunha a transferência da titularidade de municípios que integravam as regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões para os estados, de forma a facilitar a privatização das Companhias Estaduais.

Em contraposição às ações tomadas pelo governo federal, Britto *et al.* ressaltam a criação da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental – FNSA.

Naquela conjuntura, no ano de 1997, como forma de intensificação da luta contra a privatização do setor, foi criada a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA), inaugurando um fato social inédito no setor, aglutinando no mesmo campo político representantes de movimentos populares (moradia, saúde e reforma urbana), do movimento sindical, entidades de expressão nacional e da academia. A frente se compôs de forma ainda mais ampla, articulando-se com o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR) (...) A FNSA capitaneou um trabalho intenso e militante para derrubar no Senado o PLS 266/1996, saindo vitoriosa. (BRITTO, 2014, p. 54).

Vale mencionar que o movimento privatista não logrou êxito naquele momento, mas as tentativas de ampliar a participação da iniciativa privada no setor de saneamento perduraram durante todo o período de debate que antecedeu a aprovação do novo marco legal do setor, inclusive influenciando seu texto, assim como permanece vigoroso até os dias atuais. Os Governos Temer e Bolsonaro, cujas políticas econômicas se realinharam aos princípios norteadores dos Governos Collor, Itamar e FHC, empreenderam fortes iniciativas para alterar a Lei nº 11.445/2007, vide as Medidas Provisórias nº 844 e nº 868, de 2018, e os

projetos de lei nº 3.261 e nº 4.162, de 2019⁴.

Retomando a contextualização da política nacional de saneamento, o primeiro mandato do presidente Lula foi marcado pela criação do Ministério das Cidades, ainda em 2003, dentro do qual passou a operar a Secretaria Nacional do Saneamento Ambiental – SNSA. Esses órgãos, dirigidos inicialmente por técnicos advindos da FNSA e FNRU, foram responsáveis por ampliar a articulação entre governo federal e municípios, registrando, assim, o aumento da influência do movimento municipalista no setor de saneamento. Também houve significativa mudança no direcionamento dos trabalhos do PMSS, que se voltou à reestruturação e capacitação dos operadores públicos e ao financiamento de estudos acerca da política tarifária, dos subsídios e da definição de instrumentos e estruturas de regulação e controle (MONTENEGRO, 2006).

Em meados de 2005, o governo federal enviou à Câmara dos Deputados o PL 5.296/05, que previa a regulação exercida por entidade pública dotada de autonomia administrativa e decisória, a prestação de serviços realizada sob uma variedade de modalidades, incluindo a concessão à empresa privada, nos moldes do art. 175 da Constituição de 88, e regime tarifário que garantia a sustentabilidade econômico-financeira. Segundo Britto *et al.* (2014, p. 64), o projeto de lei “recebeu cerca de 800 emendas”, sendo a maior parte delas “notadamente oriundas de grupos ligados às empresas estaduais e ao setor privado”.

Enfim, em 05 de janeiro de 2007, após o longo vácuo institucional, foi sancionada pelo Presidente Lula a Lei nº 11.445, cujas diretrizes nacionais para o saneamento básico no Brasil vigoram até a presente data. As principais inovações desta lei foram: a separação entre as atividades de planejamento, que competem ao ente titular do serviço; a regulação por entidade autárquica dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira;

⁴ As medidas provisórias nº 844 e nº 868, de 2018, visavam alterar a Lei nº 11.445/2007 para impedir a prática do subsídio cruzado, garantir a manutenção dos contratos em vigor mesmo havendo a privatização de companhias estaduais e municipais e obrigar a abertura de licitação quando houvesse interesse por parte de empresas privadas, além de alterar as atribuições da Agência Nacional de Águas – ANA a fim de centralizar as diretrizes regulatórias no âmbito da União. Os projetos de lei nº 3.261 e nº 4.162, de 2019, absorveram a maior parte das disposições previstas nas medidas provisórias editadas no Governo Temer, porém os textos atenderam a reivindicações de governadores, prefeitos e entidades do setor para instituir blocos de municípios para viabilizar economicamente a prestação em cidades menores, isoladas ou mais pobres.

e, por fim, a prestação dos serviços, que pode ser realizada por entidade que não integre a administração do titular, desde que regulamentada por contrato.

A Lei nº 11.445/07 elenca explicitamente os princípios fundamentais que devem ser adotados na prestação dos serviços de saneamento básico:

- I - universalização do acesso;
- II - integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados;
- III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente;
- IV - disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes, adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;
- V - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;
- VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;
- VII - eficiência e sustentabilidade econômica;
- VIII - utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas;
- IX - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;
- X - controle social;
- XI - segurança, qualidade e regularidade;
- XII - integração das infra-estruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.
- XIII - adoção de medidas de fomento à moderação do consumo de água. (BRASIL, Lei Federal nº 11.445/2007).

Britto *et al.* (2014) destacam o problema da descentralização na configuração da política nacional de saneamento básico, ou seja, como se dá a articulação entre os entes da federação e a disputa de força entre os atores. Isto porque as coalizões de atores que emergem de forma mais acentuada no setor, cuja composição remete aos tempos de PLANASA, se concentram no embate pela titularidade dos serviços.

Segundo os autores:

Debates e mobilizações em torno da descentralização da política pública de saneamento ocorrem desde final dos anos de 1970, em tempos de lenta abertura política. O crescente investimento em infraestrutura e em urbanização do país acompanha a racionalidade desenvolvimentista impressa à conformação histórica do capitalismo no Brasil, equalizando a perspectiva de desenvolvimento à lógica de crescimento econômico,

com insuficiente investimento em capacitação técnica e fortalecimento operacional dos municípios em relação à assunção da gestão de políticas públicas, em particular as de saneamento. (...) Não à toa, atualmente mais de 70% dos municípios brasileiros ainda concedem serviços de água para as 25 empresas estaduais existentes e apenas 1/3 dos municípios aproximadamente assumem, de forma direta ou indireta, a operação desses serviços. (BRITTO, 2014, p. 39-40).

Outro elemento chave para a eficácia da política pública de saneamento básico está na intersetorialidade, cuja relevância decorre das externalidades causadas pelos serviços e do impacto que as decisões tomadas no âmbito do setor causam em outros interesses e serviços públicos, como os de saúde pública, habitação, combate à pobreza e proteção ambiental. A prática da intersetorialidade implica no compartilhamento e vinculação de planos, programas, análises e decisões tomadas e na articulação entre órgãos, entidades e atores da sociedade civil dos diferentes setores que se relacionam (SILVA, 1999; HELLER e GOMES, 2014).

Para concluir a análise sobre a política pública de saneamento básico, cabe examinar com mais atenção dois princípios fundamentais que se entende serem inerentemente interligados: de um lado, a universalização dos serviços; de outro, as instâncias de controle e participação social.

A universalização do acesso aos serviços de saneamento ocupa o posto de primeiro princípio fundamental na Lei nº 11.445/2007. A busca de soluções para a universalização do acesso aos serviços é, sem dúvida, a questão central nos debates das políticas para este setor. Trata-se de encontrar meios e recursos para acelerar a expansão das redes e ampliar progressivamente o acesso aos serviços de saneamento básico até atingir todos os domicílios ocupados, ao menos nas áreas urbanas. Alcançar e manter essa meta, especialmente no abastecimento de água potável, na coleta e no tratamento de esgotos, constitui o principal desafio do setor.

Vargas (2012) e Borja (2014) analisam uma série de elementos ou dimensões que envolvem o desafio da universalização.

Segundo Vargas (2012):

ao definir a universalização como “ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados” aos serviços, a nova Lei do Saneamento reconhece os desafios envolvidos nesse processo, pois a realização de tal objetivo não depende apenas da captação de volumosos recursos para financiamento dos investimentos necessários... Trata-se de construir um modelo de governança para o setor cujos fundamentos se

apoiem nos seguintes princípios: flexibilidade institucional, permitindo variadas alternativas de associação entre capitais públicos e privados, bem como parcerias com o terceiro setor; cooperação intergovernamental e federativa; capacitação técnica; planejamento estratégico; regulação; articulação intersetorial; sustentabilidade e controle social. (...) [Enfim,] a meta de universalização do acesso aos serviços de saneamento ambiental no Brasil só poderá ser alcançada, dentro de vinte a trinta anos (na melhor das hipóteses), através de políticas e estratégias que articulem as dimensões socioeconômicas, territoriais e institucionais implicadas nesse desafio. (p. 722).

Para Borja (2014):

Os desafios da universalização se colocam em diversas dimensões não só a política-ideológica, como também institucional, de financiamento, de gestão, da matriz tecnológica, da participação e controle social, dentre outros. Os critérios de priorização dos investimentos deverão superar a visão econômica e incorporar outras variáveis, principalmente, a social, de saúde e a ambiental, como inclusive prevê a Lei Nacional de Saneamento Básico. (p. 445).

É possível observar a presença, em ambas as análises, das dimensões político-institucional e socioeconômica, assim como a importância da adoção de um modelo de governança que inclua o controle e a participação social. Neste sentido, a adoção de práticas de participação de interessados e impactados é desejável em todas as etapas da política pública de saneamento, incluindo o planejamento, a regulação e a execução dos serviços, a fim de fomentar a intersetorialidade e estimular a presença de ideias, valores e crenças voltadas ao combate à pobreza e promoção da saúde pública.

A implementação efetiva de uma governança participativa não necessariamente resolverá o problema da universalização, mas a sua ausência provavelmente retardará o processo, uma vez que a agenda governamental será dominada pelos interesses mais bem organizados e financiados (CASTRO, 2016b). Cabe sinalizar a explícita correlação existente entre a falta de acesso às redes de abastecimento de água e de esgoto e o indicador de renda familiar.

Conforme apontam os dados apresentados pela ABES, em relatório do Projeto Regulação no setor de Água e Saneamento (2017), a maior carência de acesso aos serviços está nas faixas de renda familiar mais baixas e nas regiões mais pobres do Brasil, em particular no Nordeste e Norte, conforme apontam os gráficos. Neste caso, uma parcela relevante dos usuários atualmente sem acesso pode não ter condições de arcar com as tarifas comuns praticadas pelos prestadores de serviços e as obras de infraestrutura nessas localidades devem

resultar em custos mais elevados, podendo, inclusive, inviabilizar economicamente os empreendimentos privados. Esse cenário enseja a tomada de decisões políticas e regulatórias em consonância e dialogadas com as políticas e programas sociais, habitacionais e de saúde pública dos titulares.

Tabela 01 – Domicílios com acesso à rede de abastecimento de água

| Faixa de Renda | Norte | Nordeste | Sul | Sudeste | Centro-Oeste | Brasil |
|--------------------|-------|----------|-----|---------|--------------|--------|
| Até 2 SM* | 54% | 74% | 83% | 86% | 78% | 77% |
| Mais de 2 a 3 SM | 57% | 82% | 87% | 91% | 82% | 85% |
| Mais de 3 a 5 SM | 61% | 87% | 88% | 93% | 87% | 89% |
| Mais de 5 a 10 SM | 67% | 92% | 91% | 96% | 90% | 92% |
| Mais de 10 a 20 SM | 70% | 93% | 93% | 97% | 94% | 94% |
| Mais de 20 SM | 72% | 95% | 96% | 98% | 93% | 96% |
| Total | 58% | 79% | 88% | 92% | 85% | 85% |

Fonte: Abes, 2007 * SM = Salário mínimo

Tabela 02 – Domicílios com acesso à rede de esgoto/ fossa séptica

| Faixa de Renda | Norte | Nordeste | Sul | Sudeste | Centro-Oeste | Brasil |
|--------------------|-------|----------|-----|---------|--------------|--------|
| Até 2 SM | 45% | 49% | 73% | 86% | 49% | 63% |
| Mais de 2 a 3 SM | 54% | 61% | 80% | 91% | 53% | 76% |
| Mais de 3 a 5 SM | 60% | 68% | 82% | 93% | 59% | 82% |
| Mais de 5 a 10 SM | 69% | 80% | 88% | 96% | 68% | 88% |
| Mais de 10 a 20 SM | 78% | 86% | 92% | 97% | 80% | 92% |
| Mais de 20 SM | 81% | 92% | 97% | 99% | 87% | 96% |
| Total | 54% | 58% | 81% | 92% | 59% | 76% |

Fonte: Abes, 2007 * SM = Salário mínimo

Por estas razões, Heller e Gomes (2014, p. 33) entendem que o plano nacional para o setor de saneamento básico no Brasil: “não se reduz a um processo técnico-científico neutro, descontextualizado, despolitizado e isento de valores. A sua abertura para o social, ao buscar suporte conceitual em princípios fundamentais, possibilita explicitar distintas leituras e enfoques sobre a

sociedade”.

No entanto, apesar dos avanços decorrentes da nova configuração jurídico-institucional do setor, advindos da aprovação das leis de saneamento, da implementação dos espaços institucionalizados de participação instituídos na Constituição de 1988 e dos esforços empreendidos pelo governo do presidente Lula na construção de uma agenda política mais preocupada com as questões sociais, os atores hegemônicos do setor, como os grupos econômicos e a burocracia tecnocrática, parecem restringir o processo decisório, limitando o avanço de um projeto participativo, inclusivo e universalista (BORJA, 2014).

Quadro 01 – Resumo dos principais fatos político-institucionais da Política Pública de Saneamento Básico no Brasil

| Ano | Fato |
|--------------------|---|
| 1969 - 1971 | Instituição do PLANASA |
| 1986 | Extinção do BNH (decreto-lei nº 2.291/1986) |
| 1991 | Fim do PLANASA (revogação do Decreto nº 82.587/19780) |
| 1991 - 1993 | Criação e efetivação do Programa de Modernização do Setor de Saneamento – PMSS |
| 1991 - 1993 | PL nº 53/1991 (Câmara dos Deputados) e PLC nº 199/1993 (Senado), dispõe sobre a política nacional de saneamento |
| 1995 | Veto total ao PLC nº 199/1993 (MSG 107/95-CN), razões do veto: DO de 05/01/95 pag. 0274 |
| 1996 | PLS nº 266/1996, estabelece diretrizes para o exercício do poder concedente e para o interrelacionamento entre união, estados, distrito federal e municípios em matéria de serviços público de saneamento |
| 2003 | Criação do Ministério das Cidades e da Secretaria Nacional do Saneamento Ambiental – SNSA |
| 2005 | PL nº 5.296/2005 (absorvido pelo PL nº 7.361/2006) |
| 2007 | Lei Federal nº 11.445/2007, estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico |
| 2018 | Medidas Provisórias nº 844/2018 e nº 868/2018, atualiza o marco legal do saneamento básico |
| 2019 | PL nº 3.261/2019 e PL nº 4.162/2019, atualiza o marco legal do saneamento básico |

Fonte: Elaboração própria (2019)

3. A DIMENSÃO PARTICIPATIVA DA GOVERNANÇA NAS AGÊNCIAS REGULADORAS DE SANEAMENTO BÁSICO

Neste capítulo, apresenta-se a parte empírica da pesquisa na busca das respostas para as questões formuladas. Inicialmente é explicitado o desenho metodológico, que compreendeu a utilização de diferentes técnicas de coleta de dados, como o levantamento de dados secundários e a aplicação de *survey*. Na sequência são apresentados o panorama das agências reguladoras do setor, o índice de Governança Participativa – iGP para as agências que responderam o *survey* e a identificação dos atores presentes nos processos de participação instituídos pelas respectivas agências. Por fim, é analisada a correlação entre o índice de Governança Participativa – iGP e a presença de diferentes segmentos de atores a fim de buscar elementos para analisar se a ampliação das práticas e estruturas voltadas à participação de interessados tem sido capaz de inserir atores, interesses e pautas no processo regulatório.

3.1. Desenho Metodológico

A pesquisa se caracteriza como um estudo de tipo observacional de corte transversal (KELLSTEDT e WHITTEN, 2015), uma vez que não é possível controlar os valores da variável independente (dimensão participativa de governança) e serão observadas unidades individuais no mesmo período temporal (Agências Reguladoras, no ano de 2018). Amparada nos métodos comparativo e estatístico, a pesquisa busca verificar semelhanças e diferenças entre as Agências Reguladoras e realizar inferências a partir de testes estatísticos. Conforme Marconi e Lakatos (2003 p. 107), “ocupando-se da explicação dos fenômenos, o método comparativo permite analisar o dado concreto (...) e pode, até certo ponto, apontar vínculos causais, entre os fatores presentes e ausentes”. Na mesma linha, Santos (2012, p. 204) entende que “o método comparativo deve ser empregado como recurso para a construção de modelos explicativos causais de escopo generalizante”.

Para responder as diferentes perguntas propostas na pesquisa, foram utilizados diferentes delineamentos. Além da revisão bibliográfica, que sustenta o debate teórico e metodológico com o qual a pesquisa dialoga, a etapa da coleta de dados empíricos se valeu de fontes documentais, como os relatórios de

projetos elaborados por órgãos públicos e entidades civis e documentos disponibilizados nos sites das agências reguladoras, e ainda recorreu a dados provenientes da aplicação de um *survey*.

Inicialmente, foi realizado o levantamento minucioso do universo de entidades reguladoras do setor de saneamento básico existentes no Brasil, abrangendo todos os arranjos jurídico-institucionais (municipais, intermunicipais ou consorciadas e estaduais). Na sequência, foram coletados dados sobre as características institucionais, como ano de criação, escopo de atuação, abrangência territorial e natureza jurídica do prestador de serviço, bem como sobre um conjunto preliminar de elementos voltados à análise da dimensão participativa, como a existência de conselho ou comitê com participação de membros externos à própria agência, a estruturação de ouvidoria e a realização de audiências e consultas públicas em processos de elaboração de norma.

Diante deste primeiro conjunto de dados, aplicamos sequencialmente filtros com o intuito de retirar do nosso foco de análise as Agências que não continham a incidência de duas variáveis essenciais para avaliar a dimensão participativa: a elaboração de norma de saneamento e a utilização de mecanismo de participação de interessados durante o processo de elaboração de normas. Partimos da premissa de que a elaboração de norma representa a atividade essencial para o exercício da função regulatória, com vistas a atingir os objetivos previstos na Lei nº 11.445/2007, e a competência em que melhor se observa a relação da agência com a sociedade. Não por acaso, a elaboração de norma é o foco dos indicadores que compõem os questionários da OCDE e do Banco Mundial, utilizados na construção do questionário da presente pesquisa.

Já a utilização de ao menos um mecanismo de participação, formal e aberto a atores da sociedade, durante o processo de elaboração de norma, entendemos que representa o ponto de partida para a análise da participação de interessados na atividade regulatória, sem o qual não fará sentido construir o índice de Governança Participativa para uma agência reguladora. Ou seja, não há como mensurar a participação social numa agência reguladora que nunca realizou consulta ou audiência pública ou que ao menos disponha de estrutura que envolva atores da sociedade, como um conselho, comitê ou câmara técnica. Estes dois mecanismos de participação - realização de audiências e/ou consultas públicas e estruturação de conselhos, comitês e câmaras técnicas com a participação de

atores de sociedade - foram utilizados como parâmetro por estarem previstos na Lei nº 11.445/2007.

A aplicação dos filtros mencionados acabou por excluir a maior parte das agências recém-criadas, em fase de organização ou com pouca atuação no setor de saneamento (no caso das multissetoriais), que por sua vez pouco agregariam para as comparações pretendidas.

Concluída a primeira etapa de coleta de dados e aplicação dos filtros, foi iniciado o contato com as agências reguladoras selecionadas e encaminhado um questionário estruturado, com questões abertas e fechadas, a fim de mapear com detalhes as práticas e estruturas de governança participativa adotadas. Para a construção do questionário, utilizamos como referência três importantes projetos que tratam de governança regulatória - *Indicators of Regulatory Policy and Governance* (iREG) – 2015, da OCDE, *Global Indicators of Regulatory Governance* (GIRG) – 2017, do Banco Mundial, e *Dimensões e Indicadores para o Monitoramento e Avaliação da Atividade Regulatória* – 2016, da ABAR.

O estudo sobre Indicadores da Política Regulatória e Governança (iREG), da OCDE, foi utilizado como ponto de partida para a definição dos indicadores e elaboração das questões, pois trata-se da pesquisa com maior abrangência já realizada sobre governança regulatória. Ademais, a OCDE possui um corpo técnico dedicado exclusivamente ao tema da governança regulatória e possui reputação notória no assunto. Os indicadores do iREG abordam em detalhes as três principais recomendações do Conselho sobre Política Regulatória e Governança da organização: engajamento de partes interessadas, análise de impacto regulatório (AIR) e avaliação *ex post*⁵.

A utilização do iREG trouxe outras vantagens: foi concebido para avaliar processos e práticas adotadas por entidade do poder executivo (caso em que se enquadram as agências reguladoras brasileiras), pode ser aplicado a qualquer setor regulado e foi elaborado a partir de amplo debate entre os delegados da Comissão para a Política Regulatória de cada país membro e o Grupo Diretor de Medição do Desempenho Regulatório da OCDE.

⁵ “(...) *periodic review of regulations that are put into effect after a number of years of implementation (post-implementation reviews). More broadly; regulators should evaluate their activities and decisions on a continuing basis in the light of their legislative mandate and taking into account the views of outside interested parties.*” (OCDE, 2014, p. 106)

O iREG abrange três indicadores compostos, sendo um desenvolvido especificamente para avaliar a participação ou engajamento de interessados (*stakeholders*), formado por quatro componentes igualmente ponderadas: I) a **adoção sistemática**, que registra os requisitos formais e a frequência com que esses requisitos são conduzidos na prática; II) o **método**, que detalha os mecanismos adotados e os momentos em que são conduzidos os processos de participação; III) a **transparência**, que registra informações relacionadas aos princípios de governo aberto e acesso à informação, por exemplo, se as decisões da agência são disponibilizadas publicamente; e IV) a **supervisão e controle de qualidade**, que revela a existência e o papel de órgãos ou instâncias de supervisão das agências reguladoras.

O projeto Indicadores Globais de Governança Regulatória - GIRG, do Banco Mundial, também explora como os governos interagem com o público na edição de normas; mede se os governos avaliam possíveis impactos de novas regulamentações (incluindo aspectos econômicos, sociais e ambientais); verifica se as partes interessadas são capazes de apresentar recursos contra as regulamentações; e trata da capacidade das pessoas acessarem as leis e regulamentos em vigor em um único local consolidado. O questionário cobre de forma abrangente práticas de transparência, consulta e avaliação de impacto regulatório.

Segundo o Banco Mundial, essa pesquisa tem como característica verificar o que acontece na prática, pois ao contrário de outros conjuntos de dados, como os indicadores da OCDE, a coleta não depende do relato dos entes públicos, uma vez que o questionário é aplicado ao setor privado, especialistas, acadêmicos e organizações da sociedade civil. No entanto, o emprego dessa pesquisa, assim como a divulgação do desenho metodológico e dos resultados, é limitado (foi realizada uma única edição, em 2017), por isso o questionário foi utilizado de forma complementar.

Por fim, também foi adotado como referência o projeto Dimensões e Indicadores para o Monitoramento e Avaliação da Atividade Regulatória, da ABAR, que busca estabelecer parâmetros para fomentar o monitoramento e a avaliação da atividade realizada por entidades reguladoras a fim de “promover a melhoria da qualidade da regulação no Brasil, fortalecer as agências e contribuir com o desenvolvimento econômico e social”. O documento propõe que a

qualidade regulatória seja aferida por meio de 25 indicadores, estruturados em cinco dimensões relacionadas à governança regulatória: I) ambiente institucional do sistema regulatório; II) arranjo institucional; III) formulação regulatória e processo decisório; IV) eficácia e efetividade regulatórias; e V) participação social, prestação de contas e transparência.

Na construção do questionário da presente pesquisa, foram utilizadas as questões contidas na dimensão engajamento de *stakeholders* do estudo da OCDE, separadas nos quatro componentes previstos no iREG, e foram adicionadas três perguntas dos projetos do Banco Mundial e da ABAR a fim de ampliar o detalhamento das práticas de participação de interessados e acesso à informação, porém mantendo as divisões dos componentes e subcomponentes do IREG⁶.

Após o envio do *survey* para as agências, o recebimento das respostas e a sistematização dos dados recebidos, foram coletados dados sobre os atores presentes nos espaços de participação instituídos pelas respectivas agências, por meio dos registros institucionais contidos nos sites. Partindo do pressuposto de que os atores que participam do processo de políticas públicas “*(either individual or corporate) has potentially different values/interests, perceptions of the situation, and policy preferences*” (SABATIER, 2006, p. 3), identificamos nominalmente os atores⁷ e os agrupamos em segmentos que revelam o conjunto principal de interesses, preocupações e pautas que representam ou apoiam. No caso das empresas, organizações da sociedade civil e consultorias, a definição do segmento se baseou na análise dos objetivos e princípios descritos nas seções “quem somos” ou “institucional” dos seus sites.

Quanto à delimitação temporal, os dados se referem às práticas adotadas pelas agências no ano de 2018 ou no ano em que foi realizada a última edição de norma precedida de processo de participação de interessados. Das 30 agências reguladoras restantes após a aplicação dos filtros, 22 haviam editado norma de saneamento e conduzido processo de participação no ano de 2018, enquanto 8 haviam realizado essas atividades pela última vez no ano de 2017.

⁶ O questionário contendo o detalhamento de todos os componentes e variáveis encontra-se no apêndice da dissertação.

⁷ Cabe esclarecer que os nomes dos participantes, pessoas físicas e jurídicas, são de domínio público e foram obtidos nos sites institucionais das agências reguladoras.

Os dados sobre as características das agências, a dimensão participativa da governança e os atores presentes nos processos de participação foram organizados em banco de dados para a condução dos testes estatísticos que possibilitassem formular as inferências propostas e atingir os três objetivos da pesquisa: I) **medir a dimensão participativa** da governança nas agências reguladoras do setor de saneamento básico, com base primordialmente nos indicadores utilizados pelo iREG, da OCDE; II) **identificar os atores presentes** nas arenas e processos de participação instituídos em cada agência e os interesses, preocupações e pautas que representam; e III) **analisar a correlação** entre o índice de Governança Participativa – iGP e a presença de segmentos de atores.

3.2. Panorama das Agências Reguladoras do Setor

A primeira etapa da coleta de dados teve como objetivo mapear a totalidade de entidades reguladoras dos serviços de saneamento básico existentes no Brasil e levantar os dados necessários para selecionar as agências que seriam objeto da aplicação do *survey* com o detalhamento das práticas de governança participativa. Nesta fase, foram utilizados relatórios dos seguintes projetos desenvolvidos ao longo dos últimos anos:

- Pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA, vinculada originalmente ao Ministério das Cidades e atualmente ao Ministério de Desenvolvimento Regional: I) *Panorama do Saneamento Básico no Brasil* (volume 1, 2011, e volumes 4 e 7, 2014), que forneceu subsídios para a formulação do Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB, previsto na Lei nº 11.445/2007; II) *Acertar* (2016), resultado da parceria entre o Ministério das Cidades e a Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR, cujo propósito foi desenvolver metodologias de Auditoria e Certificação de informações do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS); e III) *Regulasan* (2018), que teve como objetivo contribuir com a melhoria da atividade regulatória.
- Pela ABAR: *Pesquisa Saneamento Básico: Regulação* (7ª edição, 2015, e 8ª edição, 2017), que apresenta dados sobre as Agências

Reguladoras dos serviços de saneamento básico filiadas a ABAR, tais como: receitas e despesas, natureza de seu quadro de pessoal técnico, gerencial e de dirigentes, e de sua atividade regulatória voltada ao atendimento das exigências legais.

- Pela ABES: *Diagnóstico Setorial e Ações Propostas* (2017), que visa traçar um diagnóstico sobre os principais desafios da regulação no setor de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, apresentando propostas de ações para o equacionamento dos principais desafios elencados no diagnóstico.

Além dos relatórios desses projetos, a base de dados foi complementada com informações provenientes do site da ABAR, com a adição de agências recém-associadas que não haviam sido objeto dos relatórios elencados; da dissertação de Santos (2016), que teve como objetivo propor um modelo de avaliação de Agências Reguladoras municipais de saneamento básico; e do texto de Meneguim e Prado (2018), editado pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, que analisou a legislação em vigor e o atual cenário da regulação dos serviços de saneamento básico no Brasil, em especial das agências reguladoras e dos consórcios públicos de regulação existentes.

Este levantamento totalizou 57 (cinquenta e sete) agências reguladoras que atuam no setor de saneamento básico no Brasil, sendo 24 estaduais, 4 intermunicipais, 28 municipais e 1 distrital – a Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA, que passaremos a incluir no grupo de agências estaduais, seguindo a prática comumente utilizada nos estudos sobre o tema. Apenas os estados de Roraima e Amapá não instituíram agência estadual para exercer a regulação do setor, apesar do Amapá ter publicado a Lei nº 625/2001, que cria a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Amapá – ARSAP. Das 4 agências intermunicipais, 2 estão situadas no Estado de Santa Catarina, 1 em São Paulo e em 1 Minas Gerais, enquanto as agências municipais estão distribuídas em 18 estados, presentes em todas as regiões, conforme as tabelas a seguir.

Tabela 03 – Relação de Agências Reguladoras Estaduais

| Nº | Região | Estado | Agência |
|----|--------------|---------------------|---|
| 1 | Norte | Acre | AGEAC – Agência Reguladora dos Serviços Públicos do Estado do Acre |
| 2 | | Amazonas | ARSAM – Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Amazonas |
| 3 | | Pará | ARCON – Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará |
| 4 | | Rondônia | AGERO - Agência de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Estado de Rondônia |
| 5 | | Tocantins | ATR – Agência Tocantinense de Regulação Controle e Fiscalização de Serviços Públicos |
| 6 | Nordeste | Alagoas | ARSAL – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Alagoas |
| 7 | | Bahia | AGERSA - Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia |
| 8 | | Ceará | ARCE - Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará |
| 9 | | Maranhão | ARSEMA - Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado do Maranhão |
| 10 | | Paraíba | ARPB – Agência de Regulação do Estado da Paraíba |
| 11 | | Pernambuco | ARPE – Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco |
| 12 | | Piauí | AGRESPI - Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Piauí |
| 13 | | Rio Grande do Norte | ARSEP – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Rio Grande do Norte |
| 14 | | Sergipe | AGRESE - Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Sergipe |
| 15 | Centro-Oeste | Distrito Federal | ADASA - Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal |
| 16 | | Goiás | AGR – Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos |
| 17 | | Mato Grosso | AGER – Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado do Mato Grosso |
| 18 | | Mato Grosso do Sul | AGEPAN – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos do Mato Grosso do Sul |
| 19 | Sudeste | Espírito Santo | ARSP - Agência de Regulação de Serviços Públicos |
| 20 | | Minas Gerais | ARSAE-MG – Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário |
| 21 | | Rio de Janeiro | AGENERSA – Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro |
| 22 | | São Paulo | ARSESP – Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo |
| 23 | Sul | Paraná | AGEPAR – Agência Reguladora do Paraná |
| 24 | | Rio Grande do Sul | AGERGS – Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul |
| 25 | | Santa Catarina | ARESC - Agência de Regulação dos Serviços Públicos de Santa Catarina |

Fonte: Elaboração própria (2019)

Tabela 04 – Relação de Agências Reguladoras Intermunicipais

| Nº | Região | Estado | Agência |
|----|---------|----------------|---|
| 1 | Sudeste | Minas Gerais | ARISB - MG – Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento Básico de Minas Gerais |
| 2 | | São Paulo | ARES-PCJ - Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá |
| 3 | Sul | Santa Catarina | AGIR - Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos Municipais do Médio Vale do Itajaí |
| 4 | | | ARIS – Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento |

Fonte: Elaboração própria (2019)

Tabela 05 – Relação de Agências Reguladoras Municipais

| Nº | Região | Estado / Município | Agência |
|----|--------------|-----------------------------------|---|
| 1 | Norte | Amazonas / Manaus | AGEMAN – Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Município de Manaus |
| 2 | | Pará / Barcarena | ARSEP – Agência Reguladora de Serviços Públicos de Barcarena |
| 3 | | Pará / Belém | AMAE - Agência Reguladora Municipal de Água e Esgoto de Belém |
| 4 | | Rondônia / Buritis | AGERB - Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Município de Buritis |
| 5 | | Rondônia / Ji-Paraná | AGERJI - Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Município de Ji-paraná |
| 6 | | Tocantins / Palmas | ARP – Agência de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos de Palmas |
| 7 | Nordeste | Alagoas / Maceió | ARSER - Agência Municipal de Regulação de Serviços Delegados de Maceió |
| 8 | | Bahia / Feira de Santana | ARFES - Agência Reguladora de Feira de Santana |
| 9 | | Bahia / Salvador | ARSAL - Agência Reguladora e Fiscalizadora dos Serviços Públicos de Salvador |
| 10 | | Ceará / Fortaleza | ACFOR - Autarquia de Regulação, Fiscalização e controle dos Serviços Públicos de Saneamento Ambiental |
| 11 | | Pernambuco / Petrolina | ARMUP Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de Petrolina |
| 12 | | Piauí / Timon | AGERT - Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Município de Timon |
| 13 | | Rio Grande do Norte / Natal | ARSBAN – Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal |
| 14 | Centro-Oeste | Mato Grosso / Barra do Garças | AGER Barra - Agência Reguladora de Barra do Garças |
| 15 | | Mato Grosso / Cuiabá | ARSEC – Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos Delegados de Cuiabá |
| 16 | | Mato Grosso do Sul / Campo Grande | AGEREG - Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos |

| | | | |
|----|---------|--|--|
| 17 | Sudeste | Espírito Santo / Cachoeiro de Itapemirim | AGERSA – Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim |
| 18 | | Rio de Janeiro / Resende | Sanear - Agência de Saneamento do Município de Resende |
| 19 | | São Paulo / Araçatuba | AGR-DAEA - Agência Reguladora e Fiscalizadora dos Serviços Públicos |
| 20 | | São Paulo / Guaratinguetá | ARSAEG – Agência Reguladora do Serviço de Água, Esgotos e Resíduos de Guaratinguetá |
| 21 | | São Paulo / Jacareí | SRJ - Serviço de Regulação de Saneamento de Jacareí |
| 22 | | São Paulo / Mauá | ARSEP - Agência Reguladora de Serviços Públicos de Mauá |
| 23 | | São Paulo / Porto Ferreira | ARPF - Agência Reguladora de Serviços Públicos de Porto Ferreira |
| 24 | | São Paulo / São Bernardo do Campo | AR-SBC - Agência Reguladora de Serviços Públicos de São Bernardo do Campo |
| 25 | Sul | Paraná / Ponta Grossa | ARAS - Agência Reguladora de Águas e Saneamento Básico do Município de Ponta Grossa |
| 26 | | Rio Grande de Sul / Erechim | AGER – ERECHIM – Agência Reguladora dos Serviços Públicos Municipais de Erechim |
| 27 | | Rio Grande de Sul / São Borja | AGESB - Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de São Borja |
| 28 | | Santa Catarina / Tubarão | AGR Tubarão – Agência Reguladora de Saneamento de Tubarão |

Fonte: Elaboração própria (2019)

Apesar da quantidade significativa de agências municipais, as agências estaduais e intermunicipais detêm maior cobertura de atuação em termos do total de municípios regulados e, conseqüentemente, de economias de água e esgoto sob supervisão. Segundo os dados publicados em 2018, pelo Projeto Regulasan, do total de 5.570 municípios brasileiros, 69% estão submetidos à regulação (3.842), sendo 89% (3.429) regulados por entidade estadual, 10% (383) por entidade intermunicipal e apenas 1% (30) por agência municipal.

A existência de agências municipais de regulação, configurada na Lei nº 11.445/2007 como a execução direta da atividade regulatória pelo titular do serviço, encontra importante limitador na capacidade de custeio da estrutura administrativa dessas entidades dada por meio de taxa de regulação, que é a fonte de receita usualmente adotada no Brasil e que melhor propicia a estabilidade e independência do regulador.

De acordo com Galvão Junior, Turolla e Paganini (2008):

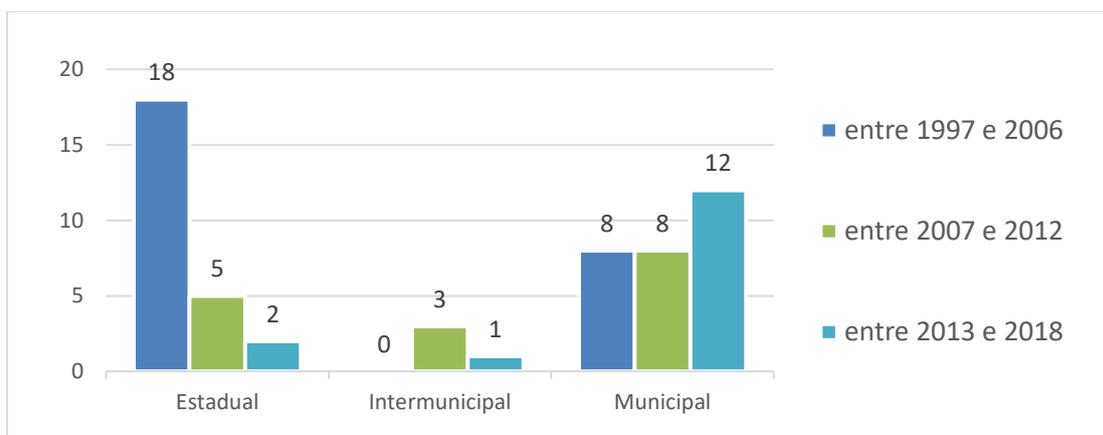
Apesar do disposto na Lei, são enormes as dificuldades administrativas e financeiras para que os municípios possam exercer de fato a regulação setorial. Entre as atividades regulatórias previstas em lei, encontra-se,

por exemplo, a regulação econômica, que exige elevada expertise técnica do quadro técnico da agência reguladora para análise de processos de revisão e reajuste tarifários. Ademais, a Lei tem como princípio a regulação independente, o que na prática, implica que esta atividade seja custeada com recursos oriundos das taxas de regulação. Neste sentido, o presente estudo concluiu que no atual contexto institucional e com taxas de regulação de 1, 2 ou 3%, é inviável a regulação do saneamento básico na maioria dos municípios brasileiros. (p. 142).

Em continuidade ao levantamento de dados, foram verificadas, nos sites institucionais das agências mapeadas e dos respectivos prestadores de serviços sob regulação, informações sobre o ano de fundação da agência, ano em que passou a regular os serviços de saneamento básico, escopo de atuação (exclusivas ou multissetoriais), atividade de edição de normas, utilização de mecanismos de participação, como a realização de Consultas e Audiências Públicas, existência de Conselhos, Comissões ou Câmaras Técnicas e Ouvidorias, além da natureza jurídica dos prestadores de serviços regulados.

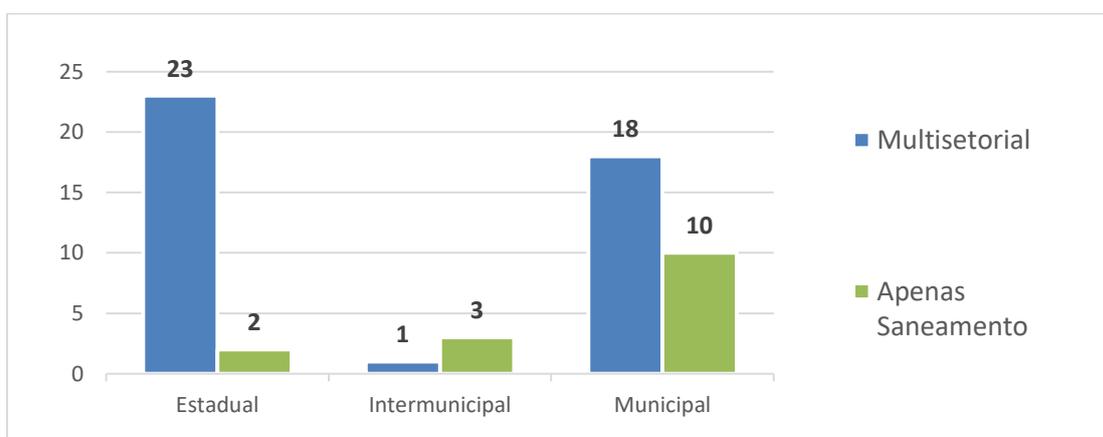
Essas informações, abrangendo aspectos institucionais, de estrutura das agências e práticas adotadas, revelaram um panorama multifacetado da regulação do setor de saneamento para efeito da análise proposta e foram utilizados conjuntamente com os indicadores da dimensão participativa de governança na execução de testes estatísticos para verificar a existência de correlações entre variáveis.

Quanto ao tempo de existência, a maior parte das agências estaduais foi criada antes mesmo da aprovação do atual marco legal do setor de saneamento (Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007), pois já atuava na regulação de outros setores, como energia elétrica, gás canalizado e transporte, o que pode indicar melhor estruturação institucional, operacional e técnica, enquanto a maioria das agências municipais foi criada nos últimos 6 anos. No gráfico 6, separamos as agências em três grupos: o primeiro com as agências criadas antes da aprovação do marco legal de saneamento e os outros dois grupos com as agências criadas após a aprovação, divididas por igual período (6 anos). Esse indicador aponta para um movimento recente de criação de agências municipais de saneamento, uma vez que 12 entidades foram fundadas a partir de 2013.

Gráfico 01 – Ano de criação das Agências

Fonte: Elaboração própria (2019)

Quanto ao escopo de atuação, se sobressaem as agências multissetoriais, ou seja, que regulam diferentes setores da economia. De modo geral, a atuação ocorre em áreas correlatas de infraestrutura, com destaque para o setor elétrico, cuja regulação se dá por meio dos convênios de cooperação firmados com a União/ANEEL, que envolvem exclusivamente as agências estaduais, e a regulação de serviços de transporte, mais comum no caso das agências municipais ou metropolitanas. Essa característica pode incidir positivamente sobre a eficiência financeira da agência em decorrência do ganho de escala na arrecadação de taxas de regulação.

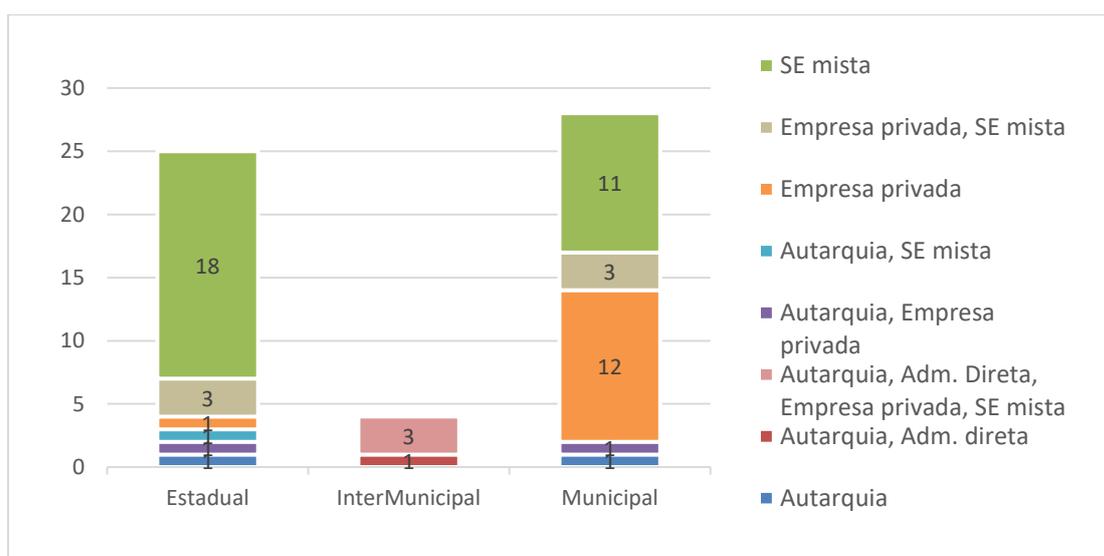
Gráfico 02 – Escopo de atuação das Agências

Fonte: Elaboração própria (2019)

Sobre a natureza jurídica do prestador de serviços, a maioria das agências estaduais regula apenas as Companhias Estaduais de Saneamento,

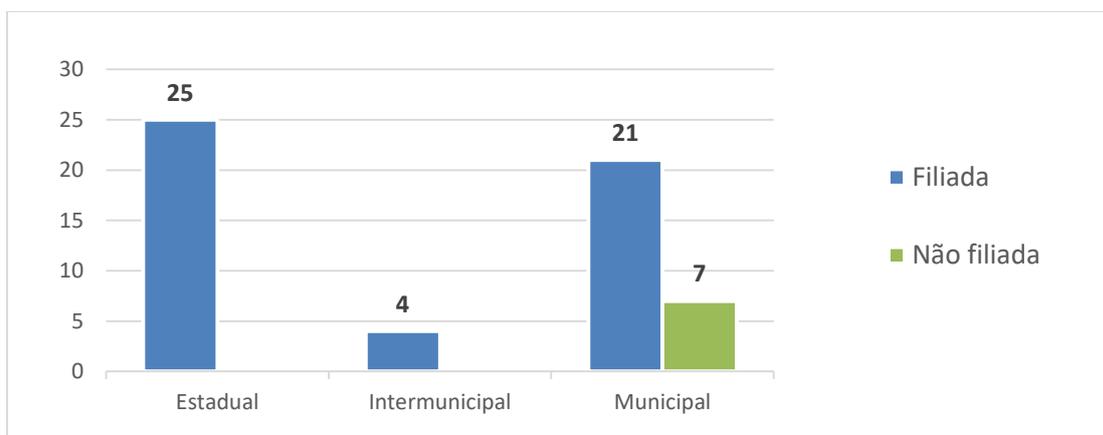
primordialmente tipificadas como sociedades de economia mista. As agências intermunicipais se caracterizam por regular amplo leque de naturezas jurídicas e as municipais pela relação mais direta com empresas privadas. 57% das agências municipais regulam empresas privadas diante de apenas 20% das agências estaduais (5).

Gráfico 03 – Natureza do prestador de serviços



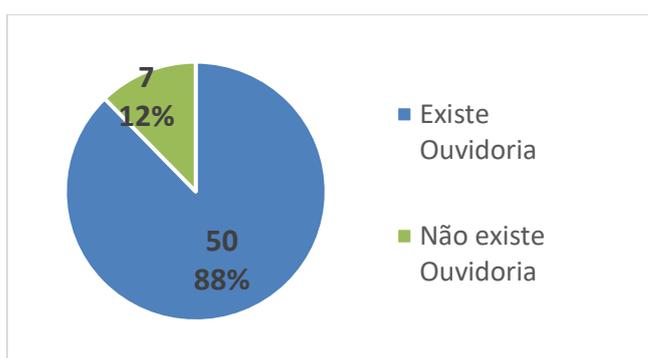
Fonte: Elaboração própria (2019)

Também foi identificada a filiação das agências à ABAR, característica que pode sugerir maior dedicação às atividades de treinamento e capacitação técnica, cerne das ações desenvolvidas pela associação, assim como resultar no fortalecimento institucional e na qualidade da atividade regulatória. Corroborando essa hipótese, das 7 agências mapeadas que não eram associadas à ABAR em 2018, apenas uma já havia elaborado norma de saneamento e implementado mecanismo de participação de interessados.

Gráfico 04 – Filiação das Agências à ABAR

Fonte: Elaboração própria (2019)

Quanto à estrutura das agências voltada ao fortalecimento das práticas de governança, foi analisada a existência de Ouvidoria e de Conselho ou Comitê com a participação de membros externos ao quadro de pessoal da própria agência. A estruturação de Ouvidoria se mostra melhor consolidada nas agências do setor, provavelmente por se tratar de unidade administrativa comumente prevista nas leis de criação de entidades públicas e nas leis que contêm disposições sobre direitos de usuários dos serviços públicos e consumidores. O gráfico a seguir retrata a situação atual das agências do setor quanto à estruturação de Ouvidoria.

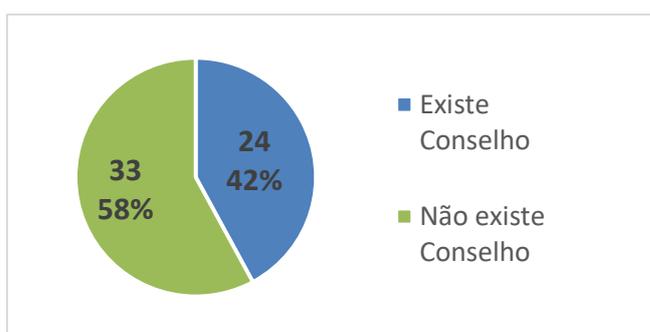
Gráfico 05 – Existência de Ouvidoria nas Agências

Fonte: Elaboração própria (2019)

Comparada à estruturação das Ouvidorias, é possível afirmar que a existência de Conselhos ou Comitês com a participação de membros externos ao quadro de pessoal da própria é inconsistente nas agências de saneamento. Apesar da utilização marcante desse mecanismo em variados campos de políticas

públicas no Brasil pós Constituição de 88 e de sua inserção no artigo 47 na lei de diretrizes gerais do setor⁸ menos da metade das agências contêm em sua estrutura Conselho ou Comitê, conforme descrito no gráfico a seguir.

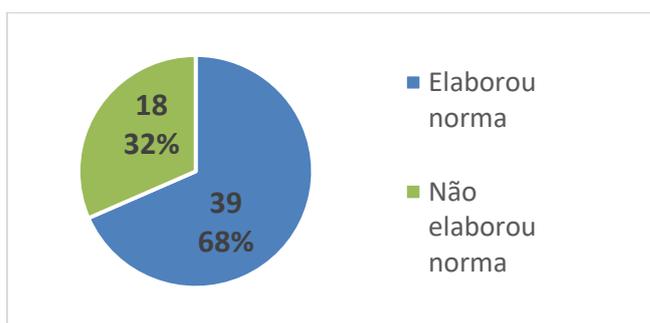
Gráfico 06 – Existência de Conselho ou Comitê nas Agências



Fonte: Elaboração própria (2019)

Na sequência desta etapa de coleta de dados, que abrangeu todas as agências que atuam no setor, foi verificada a produção normativa e a realização de Consultas ou Audiências Públicas nos processos de elaboração de normas, que serviram, posteriormente, para selecionar as agências que receberam o *survey*, conforme planejado no desenho metodológico. A situação das agências quanto à produção de normas foi a seguinte:

Gráfico 07 – Elaboração de norma de saneamento pelas Agências

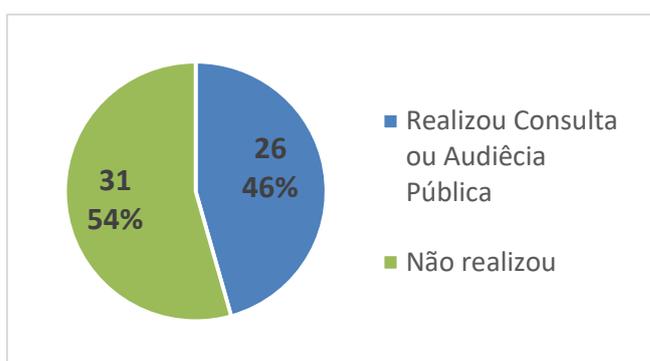


Fonte: Elaboração própria (2019)

⁸ No seu 47º artigo, a lei federal estabelece que: “O controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, estaduais, do Distrito Federal e municipais, assegurada a representação: I - dos titulares dos serviços; II - de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico; III - dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico; IV - dos usuários de serviços de saneamento básico; V - de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.” (BRASIL, Lei Federal nº 11.445/2007)

Já a realização de Consultas ou Audiências Públicas nos processos de elaboração de normas apresentou o resultado a seguir:

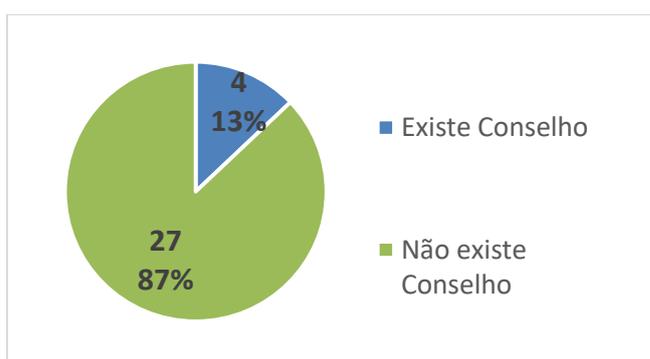
Gráfico 08 – Realização de Consulta ou Audiência Pública em processo de elaboração de norma de saneamento



Fonte: Elaboração própria (2019)

Por fim, dentre as agências que não haviam realizado Consulta ou Audiência Pública nos processos de elaboração de norma de saneamento, mas possuíam Conselhos ou Comitês com a presença de membros externos à própria agência, obtivemos o seguinte resultado.

Gráfico 09 – Existência de Conselho ou Comitê nas Agências que não realizaram Consulta ou Audiência Pública



Fonte: Elaboração própria (2019)

Considerando que pretendíamos verificar a participação de interessados na elaboração de normas, descartamos da aplicação do *survey* as agências que não haviam submetido suas propostas de norma a pelo menos um processo de participação de interessados, quais sejam: Consulta ou Audiência Pública ou análise em reunião de Conselho ou Comitê. Deste modo, concluída a primeira

etapa da coleta de dados e o processo de seleção de agências ora descrito, restaram 30 Agências Reguladoras que atenderam simultaneamente ao critério de elaboração de norma de saneamento e condução de algum processo de participação de interessados.

Para a etapa de mensuração do índice de Governança Participativa - iGP, foi possível manter boa distribuição de agências por região e estado, com razoável representatividade por abrangência territorial, escopo de atuação e natureza jurídica do prestador de serviços, conforme a tabela a seguir.

Tabela 06 – Relação de Agências Reguladoras submetidas à aplicação do *survey*

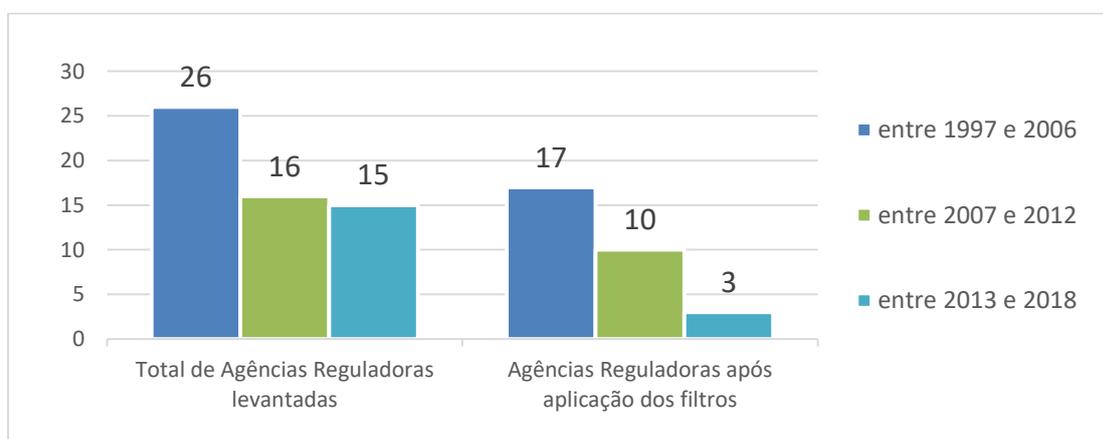
| Nº | Região | Estado | Agência | Abrangência territorial | Escopo de atuação | Natureza jurídica do prestador de serviços |
|----|--------------------|---------------------|------------|-------------------------|-------------------|--|
| 1 | Norte | Pará | AMAE | Municipal | Apenas saneamento | SE mista |
| 2 | | Tocantins | ATR | Estadual | Multissetorial | Empresa privada, Autarquia |
| 3 | Nordeste | Alagoas | ARSAL | Estadual | Multissetorial | SE mista |
| 4 | | Bahia | AGERSA | Estadual | Apenas saneamento | SE mista |
| 5 | | Ceará | ARCE | Estadual | Multissetorial | SE mista, Autarquia |
| 6 | | | ACFOR | Municipal | Apenas saneamento | SE mista e Empresa privada |
| 7 | | Maranhão | ARSEMA | Estadual | Multissetorial | SE mista |
| 8 | | Pernambuco | ARPE | Estadual | Multissetorial | SE mista |
| 9 | | Rio Grande do Norte | ARSBAN | Municipal | Apenas saneamento | SE mista |
| 10 | | Sergipe | AGRESE | Estadual | Multissetorial | SE mista |
| 11 | | Centro-Oeste | DF | ADASA | Estadual | Multissetorial |
| 12 | Goiás | | AGR | Estadual | Multissetorial | SE mista |
| 13 | Mato Grosso | | AGER | Estadual | Multissetorial | Empresa privada |
| 14 | | | ARSEC | Municipal | Multissetorial | Empresa privada |
| 15 | Mato Grosso do Sul | | AGEPAN | Estadual | Multissetorial | SE mista |
| 16 | | | AGEREG | Municipal | Multissetorial | Empresa privada |
| 17 | Sudeste | Espírito Santo | ARSP | Estadual | Multissetorial | SE mista |
| 18 | | Minas Gerais | ARSAE-MG | Estadual | Apenas saneamento | SE mista |
| 19 | | | ARISB - MG | Intermunicipal | Apenas saneamento | Autarquia, adm. direta |

| | | | | | | |
|----|----------|-------------------|----------------|-------------------|---|---|
| 20 | | Rio de Janeiro | AGENERSA | Estadual | Multissetorial | SE mista, Empresa privada |
| 21 | | São Paulo | ARSESP | Estadual | Multissetorial | SE mista, Empresa privada |
| 22 | ARES-PCJ | | Intermunicipal | Apenas saneamento | SE mista, Empresa privada, Autarquia, adm. direta | |
| 23 | | Paraná | AGEPAR | Estadual | Multissetorial | SE mista |
| 24 | | Rio Grande de Sul | AGER – ERECHIM | Municipal | Multissetorial | SE mista |
| 25 | | | AGESB | Municipal | Multissetorial | SE mista |
| 26 | | | AGERGS | Estadual | Multissetorial | SE mista |
| 27 | Sul | Santa Catarina | ARESC | Estadual | Multissetorial | SE mista |
| 28 | | | AGIR | Intermunicipal | Multissetorial | SE mista, Empresa privada, Autarquia, adm. direta |
| 29 | | | ARIS | Intermunicipal | Apenas saneamento | SE mista, Empresa privada, Autarquia, adm. direta |
| 30 | | | AGR Tubarão | Municipal | Apenas saneamento | Empresa privada |

Fonte: Elaboração própria (2019)

Uma característica marcante das agências selecionadas foi o maior tempo de existência. Enquanto quinze agências ou 26% do levantamento inicial foram criadas entre 2013 e 2018, após a aplicação dos filtros restaram apenas três ou 10% criadas neste período, indicando que o tempo de existência guarda relação positiva com a realização de processo de elaboração de norma e utilização de mecanismos de participação de interessados, conforme os gráficos a seguir.

Gráfico 10 – Tempo de existência das Agências



Fonte: Elaboração própria (2019)

3.3. O Índice de Governança Participativa - iGP

A segunda etapa da coleta de dados consistiu no envio de *survey* às agências reguladoras que haviam passado pelos filtros aplicados na primeira etapa, ou seja, que haviam elaborado norma de saneamento e realizado algum processo de participação na elaboração da norma - Consulta Pública, Audiência Pública ou reunião em Conselho ou Comitê que contivesse membros externos à própria agência.

Dentre as 30 agências que passaram pelos filtros, para as quais foi enviado o questionário, obtivemos 14 respostas, mesmo conduzindo intenso e permanente contato com as agências para obter a maior quantidade possível de retorno. Além do contato inicial, realizado por telefone, quando foram apresentados os pressupostos da pesquisa e foi identificado o setor com atribuição de conduzir os processos de participação na agência, enviamos o questionário por e-mail e realizamos 3 contatos posteriores para sanar eventuais dúvidas e sensibilizar a agência sobre a importância da resposta.

O ponto de contato nas agências foi o servidor responsável pela realização dos processos de participação de interessados, que variou entre o representante da Ouvidoria, da área de Comunicação ou de Regulação de saneamento básico. Por fim, como último esforço nesta etapa da coleta de dados, foi realizada uma apresentação da pesquisa na reunião da Câmara Técnica de Saneamento, Saúde e Recursos Hídricos da ABAR, que ocorreu nos dias 27 e 28 de junho de 2019, na cidade de Americana - SP, quando os representantes das agências foram novamente abordados para solicitar resposta ao questionário.

Empregadas as recomendações quanto à aplicação de questionários expostas na literatura e concluídos os esforços mencionados, consideramos que a coleta de dados atingiu seu ponto de esgotamento e que a quantidade de 14 respostas pode ser considerada positiva, já que a última edição da pesquisa realizada pela ABAR⁹ obteve 18 respostas, e segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 201) “Em média, os questionários expedidos pelo pesquisador alcançam 25% de devolução.”.

Na sequência, os questionários passaram por processo de conferência,

⁹ ABAR, Saneamento Básico – Regulação, 2017.

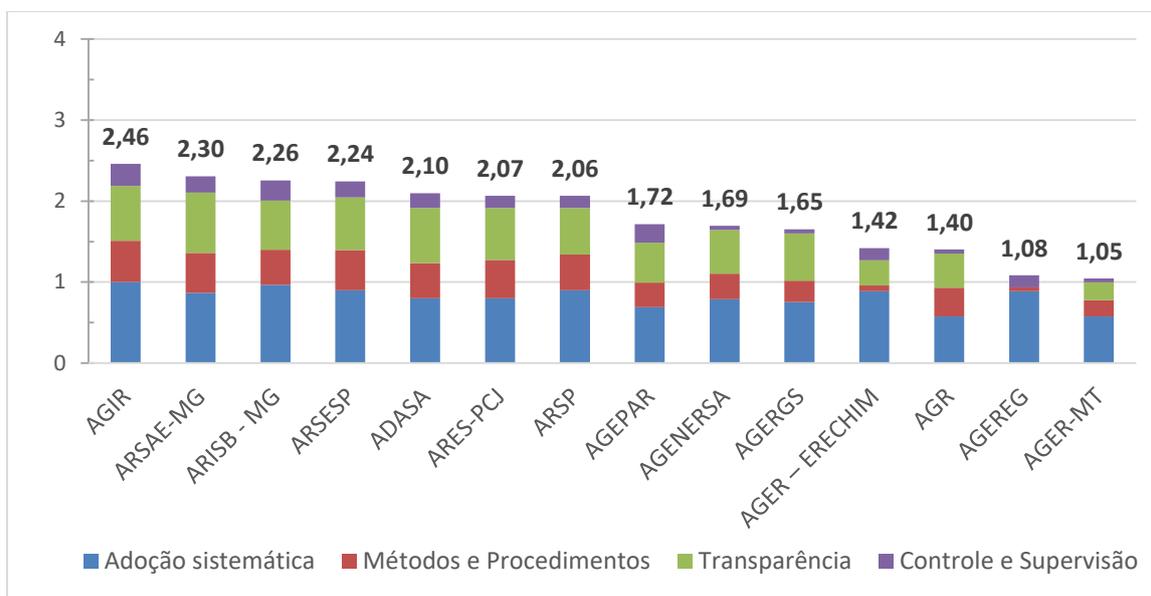
realizada por meio da confrontação entre as respostas enviadas e I) as práticas adotadas pelas agências, segundo informações e documentos disponibilizados nos sítios institucionais, e II) as obrigações previstas na legislação, de acordo com as leis de criação e os atos normativos que tratam das matérias objeto dos indicadores.

O índice de Governança Participativa – iGP é formado por 4 componentes, que se referem sequencialmente a: I) **adoção sistemática** de processos de participação, II) **métodos e procedimentos** utilizados nos processos, III) **transparência** dos processos, e IV) **controle e supervisão** das atividades de participação. E cada um dos 4 componentes é dividido em subcomponentes, seguindo a mesma metodologia adotada pelo iREG da OCDE¹⁰.

Adentrando na análise do índice, que considerou as atividades desenvolvidas no ano de 2018, é possível notar níveis variados de maturidade entre as agências respondentes. As agências mais bem ranqueadas obtiveram resultados próximos ao obtido pelo Brasil no levantamento realizado pela OCDE em 2014¹¹, que foi de 2,18. No entanto, as agências na parte inferior do ranqueamento apresentaram níveis baixos na implementação das práticas de participação de interessados, conforme gráfico a seguir.

¹⁰ Ver ARNDT, C. et al. 2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Result. OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 1, OECD Publishing, Paris, 2015 e APÊNDICE B – METODOLOGIA PARA CONSTRUÇÃO DO ÍNDICE DE GOVERNANÇA PARTICIPATIVA – iGP.

¹¹ Ver Querbach, T.; Arndt, C. *Regulatory policy in Latin America: An analysis of the state of play*, OECD Regulatory Policy Working Papers, N° 7, OECD Publishing, Paris, 2017 (pp. 38).

Gráfico 11 – índice de Governança Participativa - iGP por Agência

Fonte: elaboração própria (2019)

Se compararmos a média do iGP das agências respondentes na presente pesquisa com as médias I) dos países pesquisados pela OCDE em 2017¹², II) dos países da América Latina, cujos dados se referem ao ano de 2015¹¹, e III) da pontuação do Brasil, aferida pela OCDE em 2014, chegamos ao resultado da tabela abaixo.

Tabela 07 – Comparação entre as médias do iREG e iGP

| Levantamento | Média |
|---------------------------------|-------|
| iREG OCDE 2017 | 2,11 |
| iREG <i>Latin America</i> 2015 | 1,61 |
| iREG Brazil 2014 | 2,18 |
| iGP Agências de Saneamento 2018 | 1,82 |

Fonte: elaboração própria (2019)

Considerarmos que as agências respondentes supostamente compõem o grupo de entidades de regulação mais bem desenvolvidas do setor de saneamento quanto à adoção de práticas de governança participativa, primeiramente por terem passado pelos filtros aplicados na primeira etapa da

¹² Ver OECD, *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, 2017.

coleta de dados e também pela disposição em responder o questionário¹³, uma vez que pessoas ou organizações tendem a ficar inibidas a responder questões cujas respostas podem ser negativas à própria imagem, é provável que a média geral das agências do setor seja inferior ao medido na presente pesquisa.

Este dado corrobora uma das hipóteses da pesquisa, segundo a qual a regulação no setor de saneamento ainda se encontra em estágio de desenvolvimento quanto à participação de interessados, característica relacionada ao próprio contexto histórico do setor, conforme exposto por Heller, Rezende e Heller,

A história do saneamento do Brasil revela poucas situações de participação e controle social e, nessas, baixo nível nas escalas de participação. Tal constatação resulta do traço de centralização e autoritarismo que caracterizou o setor, bem como das próprias orientações do Estado brasileiro. (2007 p. 63).

Quando analisamos os componentes do iGP em separado, verificamos resultados discrepantes - por um lado, níveis altos dos indicadores vinculados à adoção sistemática, com média de 0,81, e, por outro lado, níveis baixos dos indicadores contidos em outros dois componentes, com destaque negativo para controle e supervisão. Os indicadores de **adoção sistemática** dizem respeito, primordialmente, ao arcabouço legal relacionado às práticas de participação no processo regulatório, mede se as leis ou instrumentos jurídicos de criação das agências preveem à adoção obrigatória de estruturas e práticas de participação. Enquanto os indicadores do componente **controle e supervisão** tratam do monitoramento das atividades de participação pelas instâncias superiores das agências ou pelos órgãos de vinculação.

Conforme a tabela a seguir, o componente controle e supervisão foi justamente o que apresentou a menor média, de 0,15, e também o menor desvio padrão entre as agências, de 0,08, indicando déficit generalizado da prestação de contas e controle sobre as atividades de participação.

¹³ Ver Gil (2008), item 12.9. Prevenção de deformações. Segundo o autor: "Nem todas as pessoas estão motivadas para fornecer as respostas solicitadas. Algumas podem até mesmo se sentir ameaçadas ao serem indagadas acerca de determinados assuntos. Por outro lado, há questões que por sua natureza ou forma são capazes de criar constrangimentos nos respondentes." (GIL, 2008, p. 128)

Tabela 08 – Média, Mediana e Desvio Padrão dos componentes do iGP

| Componente | Média | Mediana | Desvio Padrão |
|-------------------------|-------|---------|---------------|
| Adoção sistemática | 0,81 | 0,83 | 0,13 |
| Métodos e Procedimentos | 0,35 | 0,39 | 0,15 |
| Transparência | 0,51 | 0,58 | 0,21 |
| Controle e Supervisão | 0,15 | 0,15 | 0,08 |

Fonte: elaboração própria (2019)

A seguir serão realçadas variáveis que integram cada um dos quatro componentes do iGP. Quanto ao primeiro componente – a **adoção sistemática** – ganha relevância a obrigação legal das agências adotarem ao menos uma prática de participação social nos processos de edição de normas. Para a mensuração desse indicador, foram considerados os dois mecanismos mais usuais na legislação brasileira: a existência de Conselho ou Comitê com a participação de membros da sociedade civil ou a realização de Consultas e Audiências Públicas.

Para este quesito, apenas uma agência não continha a obrigação expressa em seu ato jurídico de criação de utilizar um desses mecanismos na edição de normas.

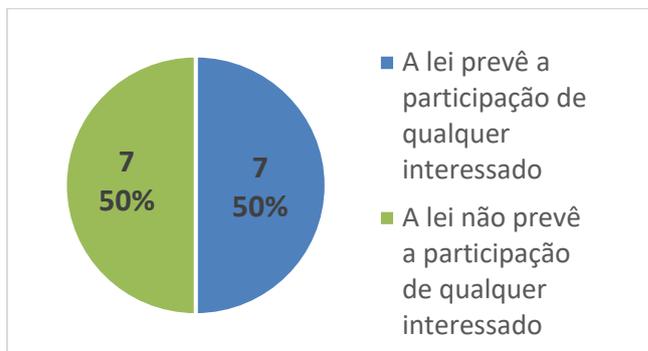
Gráfico 12 – Obrigação legal de adotar prática de participação social no processo de edição de normas

Fonte: elaboração própria (2019)

Em contrapartida, a característica adversa observada no componente de adoção sistemática foi a ausência de previsão legal de que os processos de participação sejam abertos ao público em geral e não apenas a instituições ou pessoas pré-selecionadas. Conforme o gráfico a seguir, apenas metade dos atos

de criação das agências contêm essa disposição.

Gráfico 13 – Obrigação legal de franquear a participação ao público em geral

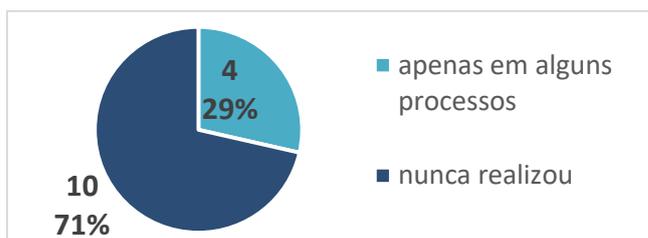


Fonte: elaboração própria (2019)

O segundo componente – de **Métodos e Procedimentos** – abrange variáveis concernentes aos ritos e à qualidade dos processos de participação, como, por exemplo, quais os momentos em que são realizadas as Consultas e Audiências Públicas – antes e/ou após a elaboração de minuta da norma –, os documentos que são disponibilizados ao público e o prazo para que os interessados preparem e enviem suas contribuições.

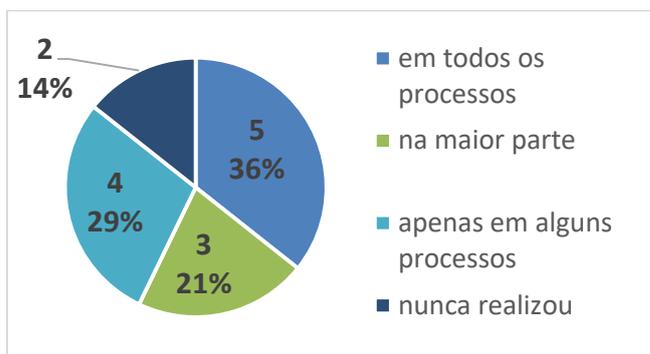
Os dados sobre a realização de Consultas e Audiências Públicas, mecanismo de participação mais acessível ao grande público, refletem o baixo grau de maturidade das agências do setor. Apenas 4 agências utilizaram o mecanismo, no ano de 2018, na etapa prévia à elaboração de minuta ou proposta da norma; e essas 4 agências utilizaram apenas de forma esporádica. Na etapa posterior à edição da versão inicial da norma, o resultado é melhor, mas não pode ser considerado todo positivo – 12 agências utilizaram o mecanismo no ano, mas apenas 5 utilizaram em todos os processos.

Gráfico 14 – Realização de Consulta ou Audiência Pública na etapa prévia do processo de edição de norma



Fonte: elaboração própria (2019)

Gráfico 15 – Realização de Consulta ou Audiência Pública na etapa posterior do processo de edição de norma

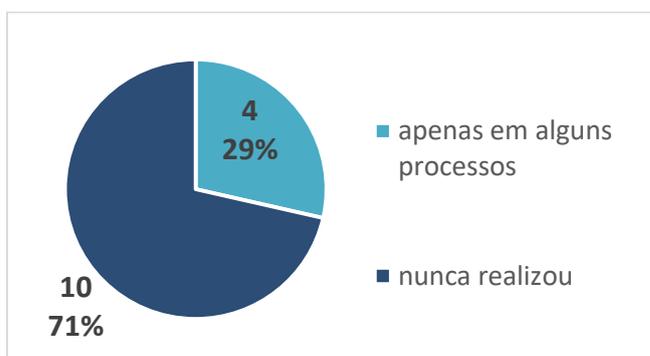


Fonte: elaboração própria (2019)

Uma prática considerada relevante para conferir transparência, segurança e solidez ao processo de edição de normas é a realização de Análise de Impacto Regulatório – AIR. O procedimento prevê a avaliação dos impactos futuros nos custos dos serviços, no meio-ambiente, para os consumidores e em outros setores da economia, ou seja, visa medir as externalidades – positivas e negativas – para que a tomada de decisão da entidade reguladora se baseie em informações precisas. A Análise de Impacto Regulatório - AIR também preconiza a consulta aos interessados e impactados pela norma em estudo, o que a torna inerentemente um mecanismo que promove a participação social.

Segundo os dados coletados na pesquisa, apenas 4 agências realizaram Análise de Impacto Regulatório no processo de edição de norma, no ano de 2018, mas apenas para alguns processos, conforme o gráfico.

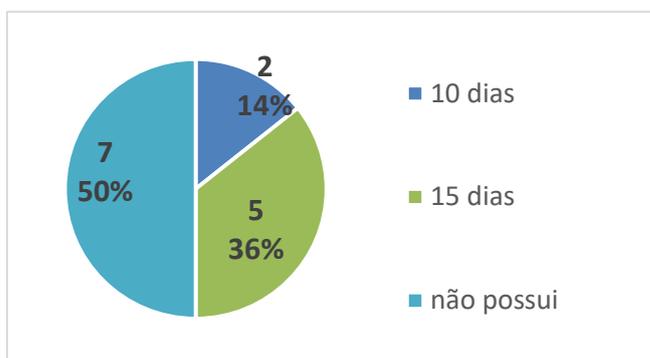
Gráfico 16 – Realização de Análise de Impacto Regulatório – AIR no processo de edição de norma



Fonte: elaboração própria (2019)

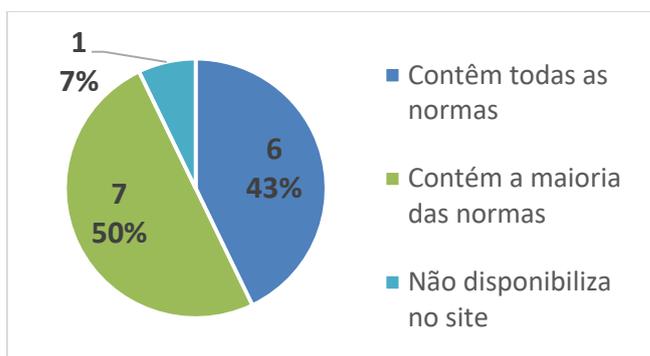
A última variável que destacamos no componente Métodos e Procedimentos é o tempo mínimo previsto em lei para duração das Consultas Públicas. Este tempo deve ser suficiente para que os interessados analisem os documentos disponibilizados pela agência, realizem seus estudos, formulem as contribuições e as encaminhem. A ausência de disposição legal de tempo mínimo pode tornar a Consulta Pública tão curta a ponto de inviabilizar a participação de atores menos familiarizados com os conceitos técnicos utilizados na atividade regulatória e menos atentos aos informes da agência. Conforme o gráfico, metade das agências pesquisadas não está obrigada legalmente a conceder tempo mínimo para contribuição nas Consultas Públicas.

Gráfico 17 – Tempo mínimo para envio de contribuição nas Consultas Públicas



Fonte: elaboração própria (2019)

Passando para o componente **Transparência** nos processos de participação, encontramos aspectos positivos nas práticas adotadas pelas agências do setor, como a variável que se refere à disponibilização das normas nos sites institucionais. O dado indica que apenas 1 agência não contém repositório no site institucional para disponibilizar ao público em geral as normas já editadas.

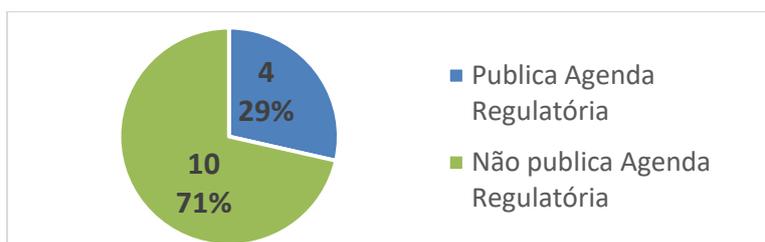
Gráfico 18 – Disponibilização das normas nos sites institucionais

Fonte: elaboração própria (2019)

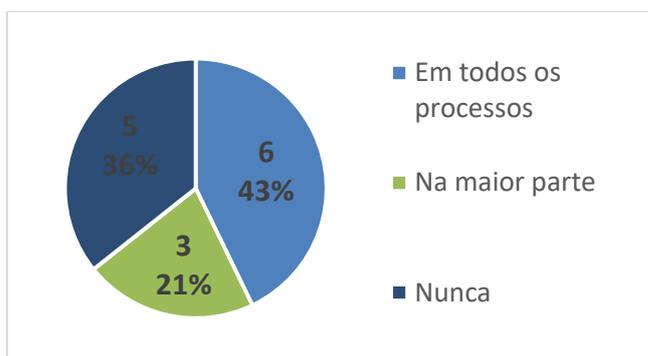
No entanto, a aferição de outras variáveis acabou por minar o resultado geral do componente, como o reduzido número de agências que publicaram Agenda Regulatória, instrumento que oferece previsibilidade aos interessados, e que divulgaram respostas para as contribuições recebidas, prática que gera confiabilidade aos processos.

As práticas voltadas à transparência, também mencionadas como política de acesso à informação ou governo aberto, podem ser consideradas um pilar fundamental da governança pública. Constam dentre as principais recomendações apontadas pelo Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 2017), OCDE (OECD, 2014 e 2017) e ABAR (ABAR, 2018), assim como são invariavelmente associadas às políticas de integridade e combate à corrupção, pelos Tribunais de Contas e Controladorias.

No presente levantamento, o componente de transparência foi o que apresentou maior variância entre as agências. Enquanto a média das 7 mais bem ranqueadas foi de 0,65, a média das 7 menos desenvolvidas foi de 0,37, o que indica diferença substancial no nível de desenvolvimento institucional da regulação no setor.

Gráfico 19 – Publicação de Agenda Regulatória

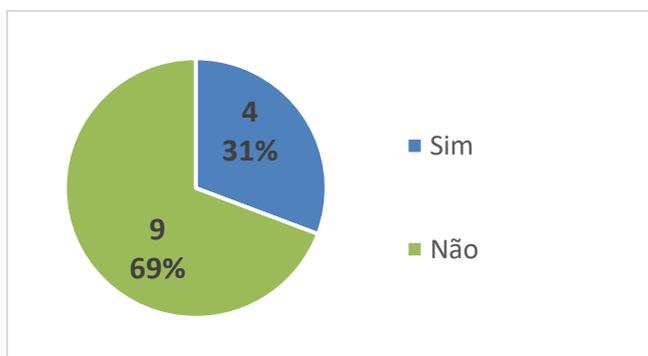
Fonte: elaboração própria (2019)

Gráfico 20 – Divulgação de respostas para as contribuições recebidas

Fonte: elaboração própria (2019)

Por fim, foi no componente **Controle e Supervisão** que as agências apresentaram o pior resultado. No entanto, este também foi o componente com pior desempenho em todos os levantamentos realizados pela OCDE. Dentre os indicadores desse componente, um mede a produção de informações sobre os processos participativos e outro a prestação de contas sobre o resultado desses processos. Essas variáveis permitem avaliar se as agências possuem dados e se publicam esses dados a fim de possibilitar o acompanhamento e a avaliação de suas políticas de participação social.

Conforme o gráfico abaixo, apenas 4 agências produziram estatísticas sobre os processos de participação social no ano de 2018; e o aspecto mais negativo é que nenhuma delas elaborou relatório específico para prestar contas sobre a realização desses processos.

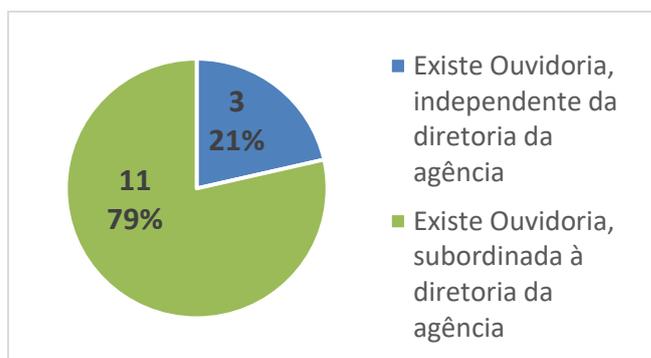
Gráfico 21 – Produção de estatísticas a respeito dos processos de participação

Fonte: elaboração própria (2019)

Dentro do componente Controle e Supervisão também estão os indicadores que verificam a existência de estruturas ou unidades organizacionais que

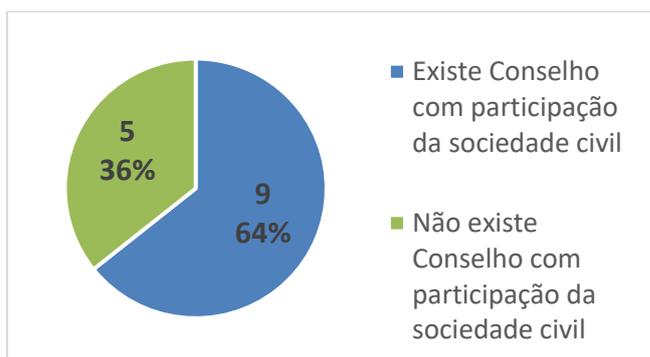
possuam atribuições voltadas ao controle sobre as atividades e ações realizadas pelas agências. Quanto à estruturação e às características das Ouvidorias e Conselhos, o resultado foi o seguinte:

Gráfico 22 – Existência de Ouvidoria (e posição hierárquica)



Fonte: elaboração própria (2019)

Gráfico 23 – Existência de Conselho com participação da sociedade civil



Fonte: elaboração própria (2019)

As disposições contidas em lei relativas ao cargo de Ouvidor, como a independência hierárquica do corpo diretivo, a autonomia para publicar relatórios e acessar os documentos produzidos ou custodiados pela agência e a garantia de mandato fixo são requisitos importantes para a eficácia do controle interno sobre a atuação da agência. No mesmo sentido, a presença de representantes de organizações da sociedade civil nos Conselhos das agências caracteriza um elemento central da institucionalização do controle social. Dessa forma, os dados obtidos com a pesquisa são positivos quanto à abrangência de criação das Ouvidorias e Conselhos, porém cabe a ressalva quanto alto grau de dependência das Ouvidorias na relação com as Diretorias das agências.

Concluído o destaque a alguns indicadores presentes em cada um dos

componentes do índice de Governança Participativa – iGP, retomamos à análise do índice para realizar inferências na busca de resposta para a primeira pergunta da pesquisa: “*Em que patamar se encontram as Agências Reguladoras de saneamento básico quanto à adoção de práticas de governança voltadas à participação de interessados?*”.

Os dados nos levam a crer que as agências reguladoras do setor estão em fase de amadurecimento ou de implementação de rotinas, práticas e estruturas voltadas à participação de interessados nas suas atividades, em especial na edição de normas, dado que corrobora nossa hipótese. No entanto, há de se destacar um importante fator para a ampliação da participação social na regulação do setor: a qualidade das leis ou atos de criação das agências, que em sua maioria contêm obrigações claras e aderentes às boas práticas de engajamento recomendadas pelos organismos internacionais, cujo bom resultado ficou evidenciado no componente de Adoção Sistemática.

No mesmo sentido, quanto à legislação que sustenta a política de saneamento, Correia (2008, p. 365-266), considerou que as diretrizes gerais da Lei nº 11.445/2007 tiveram “como principal mérito obrigar que os titulares dos serviços caminhem do atual modelo ‘sub-regulado’ ou ‘auto-regulado’ para uma efetiva regulação.”. E destacou que dentre os “principais aspectos da Lei do Saneamento que devem orientar a política regulatória do setor”, estão as “normas que obrigam a criação do ente regulador seguem o padrão convencionado de agências reguladoras (independência, transparência, publicidade, direito dos usuários, poder normativo etc.)”.

Se considerarmos a característica histórica de centralidade e baixa inserção de atores da sociedade civil no processo decisório da política pública do setor, os resultados do IGP aferidos na pesquisa podem ser considerados positivos. Em pouco tempo de existência, já há um grupo de entidades reguladoras no setor de saneamento básico – as 7 mais bem ranqueadas – cujo arcabouço legal e práticas adotadas de governança participativa as colocam no mesmo patamar dos países pesquisados pela OCDE, até acima da média, conforme a tabela a seguir.

Tabela 09 – Comparação entre as médias do iREG e do iGP (das 7 melhores agências)

| | Média Geral | Média do componente Adoção sistemática | Média do componente Métodos e Procedimentos | Média do componente Transparência | Média do componente Controle e Supervisão |
|---|-------------|--|---|-----------------------------------|---|
| Média OCDE (2017) | 2,11 | 0,67 | 0,59 | 0,49 | 0,36 |
| Média 7 melhores agências de saneamento | 2,21 | 0,89 | 0,47 | 0,65 | 0,20 |

Fonte: elaboração própria (2019)

A média geral dos índices foi próxima - 2,11 para os países membros da OCDE e 2,21 para as melhores agências do presente levantamento -, no entanto os componentes apontaram para situações diferentes. O bom resultado dos componentes *adoção sistemática* e *transparência* sugere que o arcabouço legal da regulação no setor indica um futuro promissor para as práticas de participação, como a consolidação da Lei de Acesso à Informação – LAI, de abrangência nacional, enquanto a pontuação mais baixa dos componentes *métodos e procedimentos* e *controle e supervisão* parece revelar o estágio ainda incipiente da adoção da regulação do setor.

3.4. Atores Presentes e Interesses Representados

Neste subcapítulo, passamos a analisar o segundo grupo de dados coletados: os atores que estiveram presentes nos processos de participação promovidos pelas agências pesquisadas. Diante desses dados, buscaremos elementos para responder às outras duas questões da pesquisa: quais são os segmentos de atores e os interesses mais representados nos processos de participação promovidos pelas agências reguladoras do setor e se o avanço na implementação de estruturas e práticas de participação social tem causado a inserção de segmentos de atores historicamente sub-representados na política pública de saneamento básico.

Os atores foram mapeados a partir das contribuições enviadas para as Consultas Públicas, das manifestações realizadas nas Audiências Públicas e da presença registrada em atas de reuniões dos Conselhos ou Comitês que debateram a edição das normas. A delimitação temporal foi o ano de 2018, a fim

de coincidir com os indicadores coletados na etapa anterior.

Das 14 agências que responderam o questionário, a partir das quais foi medido o índice de Governança Participativa - iGP, 9 haviam publicado nos sites institucionais informações sobre os atores que haviam participado dos processos mencionados e outras cinco agências não disponibilizaram tais informações, o que limitou a amostra nesta etapa da pesquisa. A tabela abaixo relaciona os atores por agência reguladora e segmento, a fim de agrupá-los pelos interesses centrais que representam.

Tabela 10 – Atores presentes nos processos de participação

| AGIR iGP = 2,46 | |
|---|---|
| Segmento | Atores |
| Poder concedente | Prefeituras, Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí, Conselho Municipal de Saneamento Básico de Blumenau |
| Prestador de serviços | CASAN, SAMAE, BRK Ambiental |
| Entidades de classe | OAB/SC |
| Proteção ambiental | Observatório Social |
| Universidades, acadêmicos e especialistas | FURB, UNIASSELVI, Jéssica Rocha Gama, Samuel Alves Barbi Costa, Rita Cavaleiro de Ferreira |
| ARSAE – MG iGP = 2,30 | |
| Segmento | Atores |
| Poder concedente | Prefeituras, Secretarias estaduais |
| Prestador de serviços | Copasa, Cesama, SAAE |
| Mercado Financeiro | NMC Projetos e Consultoria, Consultor independente |
| Entidades setoriais | Abes |
| Defesa do consumidor | Procon |
| Universidades, acadêmicos e especialistas | Fiocruz |
| ARISB – MG iGP = 2,26 | |
| Segmento | Atores |
| Poder concedente | Prefeituras |
| Poder legislativo | Vereadores |
| Prestador de serviços | SAAE, DAE |
| Proteção ambiental | Polícia Militar de Meio Ambiente, Instituto Estadual de Florestas, Secretaria Municipal de Meio Ambiente |
| Universidades, acadêmicos e especialistas | Instituto Federal do Triângulo Mineiro |

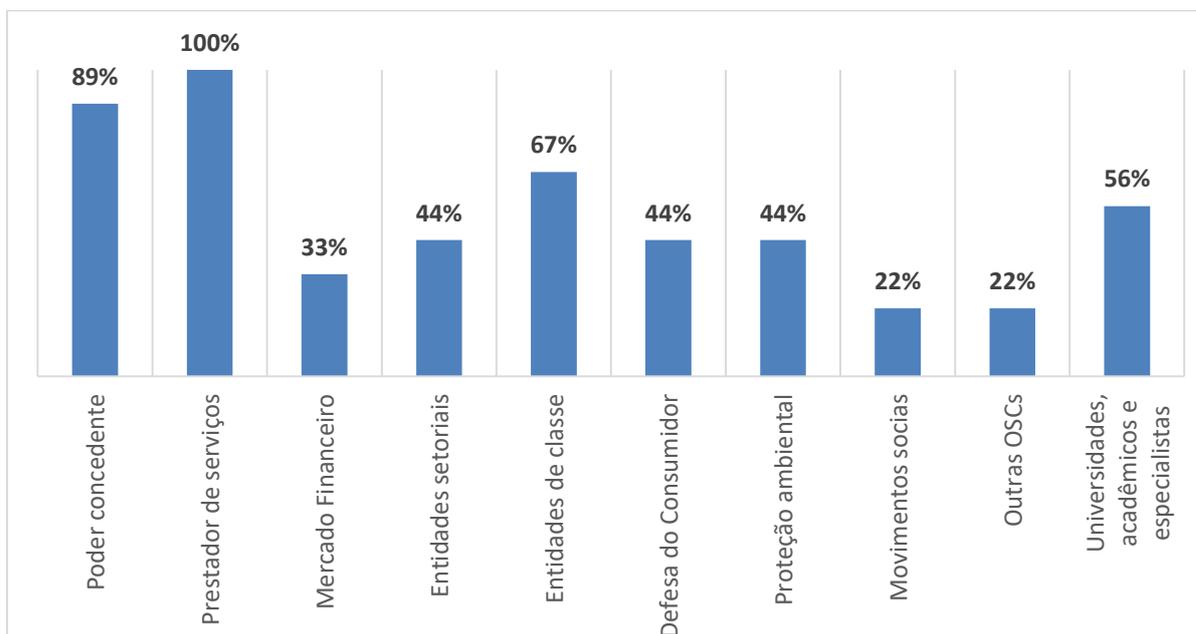
| ARSESP iGP = 2,24 | |
|---|--|
| Segmento | Atores |
| Poder concedente | Prefeituras |
| Poder legislativo | Vereadores |
| Prestador de serviços | Sabesp |
| Mercado Financeiro | Fator Água, Goldman Sachs, Mourão Henrique Consultores Associados, Siglasul, Julian Thornton |
| Entidades setoriais | Fiesp, Abes |
| Entidades de classe | Sintaema, FNU |
| Defesa do consumidor | Defensoria Pública, Procon |
| Proteção ambiental | IDS, TNC |
| Universidades, acadêmicos e especialistas | UFABC |
| ARES – PCJ iGP = 2,07 | |
| Segmento | Atores |
| Poder concedente | Prefeituras |
| Prestador de serviços | SANASA, SAAEs, DAAEs, BRK Ambiental, SAECIL, Sanebavi, CODEN |
| Entidades de classe | CRESS-SP |
| Proteção ambiental | COMDEMA, Grupo Multidisciplinar de Educação Ambiental Piracicaba, ONG Sociedade Vida Plena |
| Universidades, acadêmicos e especialistas | Fiocruz, UFRJ, Universidade de Lisboa |
| ARSP iGP = 2,06 | |
| Segmento | Atores |
| Poder concedente | Prefeituras, Secretarias estaduais |
| Prestador de serviços | Cesan |
| Entidades de classe | Sindaema/ES, SIPCES |
| Movimentos sociais | Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares do Estado do Espírito Santo – Famopes |
| AGEPAR iGP = 1,72 | |
| Segmento | Atores |
| Poder concedente | Prefeituras, Secretarias estaduais |
| Prestador de serviços | Sanepar, CAGEPAR |
| Mercado Financeiro | Borduna Capital, CLC Partners, Bahia & Sabbagh Consultoria, JGP Gestão de Recursos, BNP Paribas Asset Management Brasil, SPX Equities, Constellation Investimentos e Participações, Fides Asset Management |
| Entidades setoriais | FIEP, FEPASC, Faciap, FAEP, Fetranspar, ABCR |
| Entidades de classe | Crea/PR, OAB/PR, Instituto de Engenharia do Paraná |

| AGENERSA (não realizou revisão tarifária no ano) iGP = 1,69 | |
|---|---|
| Segmento | Atores |
| Prestador de serviços | CEDAE, Rio Águas |
| Entidades setoriais | Firjan |
| Defesa do consumidor | Defensora Pública |
| Outras OSCs | Câmara Comunitária da Barra da Tijuca |
| AGERGS (não realizou revisão tarifária no ano) iGP = 1,65 | |
| Segmento | Atores |
| Poder concedente | Prefeituras, Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul |
| Poder legislativo | Vereadores |
| Prestador de serviços | Corsan, BRK Ambiental |
| Entidades de classe | OAB/RS, Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul |
| Defesa do consumidor | Procon, ADECON |
| Movimentos sociais | Associação de Moradores do Bairro Progresso em Alegrete |
| Outras OSCs | AGERT, ARI |

Fonte: elaboração própria (2019)

O gráfico abaixo apresenta um resumo com o percentual geral da presença de cada um dos segmentos de atores nas 9 agências da amostra; indica quais segmentos estiveram mais ou menos presentes nos debates promovidos pelas agências e, por conseguinte, quais ideias, valores e interesses foram mais representados na regulação do setor de saneamento básico.

Gráfico 24 – Percentual geral da presença de atores nos processos de participação



Fonte: elaboração própria (2019)

O segmento com maior presença nos processos de participação promovidos pelas 9 agências foi o de prestador de serviços, com 100% de incidência. Na sequência vieram poder concedente e entidades de classe, com 89% e 67%, respectivamente. É importante clarear que os dados não representam intensidade ou efetividade na participação, uma vez que não foi medida a quantidade de processos de que cada ator participou, assim como não foi levantada a quantidade de contribuições aceitas pelas agências na edição das normas. Esta pesquisa buscou mapear os atores e segmentos presentes nas arenas instituídas pelas agências, dado que se refere à composição do subsistema de políticas, que por sua vez aponta para os interesses representados.

Capella e Brasil (2015), ressaltam a importância da identificação dos atores, permeados por suas ideias, crenças e interesses, para analisar o processo decisório e as mudanças nas políticas públicas; e definem subsistema da seguinte forma:

Os subsistemas, conceito originalmente desenvolvido por John Freeman (1955), representam padrões de interações estabelecidos entre atores envolvidos em uma área específica de uma política pública. Nos subsistemas, esse grupo de atores – que podem ser servidores públicos, grupos de interesse, pesquisadores acadêmicos, membros do

Legislativo, representantes de governos locais, entre outros – estabelece redes de relacionamento e utiliza estratégias de persuasão e barganha de forma a privilegiar seus interesses. (p. 453).

Cabe aqui mencionar um aspecto já abordado na revisão da literatura relacionado aos diferentes enfoques nos estudos sobre democracia participativa, uma vez que a participação social no âmbito das Agências Reguladoras ocorre primordialmente na disputa entre grupos de interesse em decorrência dos elementos constitutivos do tipo da política pública (MULLER e SUREL, 2002; LOWI, 1972) e da maior capacidade de ação das organizações e corporações. Ou seja, a presente pesquisa não pretende avaliar formas de participação social que remetam à democracia direta, mas sim à governança participativa no âmbito do subsistema de políticas do setor. Neste contexto, os interesses, pautas, causas e ideias são raramente vocalizados por cidadãos de forma direta. Pelo contrário, de modo geral são defendidos por pessoas jurídicas, sejam privadas, públicas ou da sociedade civil, incluindo, evidentemente, as empresas prestadoras de serviços e seus acionistas, atuais e em potencial.

Em pesquisa empírica realizada com os Conselhos participativos na cidade de São Paulo, Houtzager, Lavallo e Acharya (2004, p.12) chegam a seguinte conclusão a respeito dos tipos de atores presentes:

Indivíduos ou participação de cidadãos, de um lado, e atores coletivos ou participação de organizações civis, do outro, obedecem a diferentes lógicas particulares que não deveriam ser combinadas. Há claros sinais de os últimos estarem construindo novas formas de representação, cuja cabal compreensão não pode simplesmente ser equacionada em termos de democracia direta e cujos traços parecem diferir daqueles próprios às instituições de representação convencionais das democracias liberais. Por certo, isso confirma a importância da distinção entre participação de cidadãos comuns e de organizações civis.

A segmentação dos atores considerou como fator preponderante o propósito de existência das organizações ou instituições. Sem adentrar no espinhoso debate sobre os fundamentos ou tipos de representação, da formalística à substantiva, (LOUREIRO, 2009) consideramos que, no debate público, o representante de uma organização, por mais que não se dispa de seus valores pessoais, tende a assumir com mais força os objetivos da organização que representa. Este comportamento parece se tornar mais marcante quanto mais consolidada e estruturada for a organização que representa.

Retomando os resultados da pesquisa, os dados indicam presença limitada

de atores que representam os interesses e pautas de proteção ambiental (44%), de defesa de consumidores (44%) e, principalmente, de combate à pobreza pauta que estaria representada pelo segmento de movimento sociais, cuja participação foi de apenas 22%. Considerando o potencial de impacto das normas elaboradas pelas agências e as externalidades da política pública de saneamento básico, haveria de se almejar maior presença de representantes desses três segmentos.

Também foi possível observar que alguns segmentos de atores marcam presença em situações específicas, como as consultorias e empresas do Mercado Financeiro. Apesar do percentual geral relativamente baixo (33%), este segmento esteve presente e com peso significativo, em todos os processos participativos que trataram das revisões tarifárias de Companhias Estaduais com ações negociadas na bolsa de valores.

Os dados também apontaram para uma diferença sensível entre a presença de representantes de governos municipais e estaduais, ambos listados no segmento Poder Concedente. No período estudado, enquanto as prefeituras estiveram presentes em processos promovidos por 8 das 9 agências, em apenas 3 agências houve participação institucionalizada de governos estaduais, conforme a tabela a seguir.

Tabela 11 – Presença de representantes de governos em processos participativos

| Tipo de agência reguladora | Presença de representante de governo municipal | Presença de representante de governo estadual |
|----------------------------|--|---|
| Agências estaduais | 5 (83%) | 3 (50%) |
| Agências intermunicipais | 3 (100%) | 0 (0%) |

Fonte: elaboração própria (2019)

Levantamos duas possíveis explicações para esse fenômeno: a utilização, pelos governos estaduais, de outros meios de interlocução com as agências reguladoras, menos institucionais e transparentes; e que os interesses e visões dos governos estaduais acabam sendo transmitidos pelas Companhias Estaduais ou pelas próprias agências reguladoras estaduais, devido à vinculação hierárquica. No segundo caso, estaria configurada a confusão entre os papéis de poder concedente e prestador de serviços ou de poder concedente e agência

reguladora, gerando prováveis conflitos de interesse. A fim de resguardar a separação entre as funções de poder concedente, prestador de serviços e entidade reguladora, seria benéfico que os governos estaduais defendessem suas visões e programas nas arenas institucionais de participação promovidas pelas agências reguladoras.

Cabe retomar um importante debate no campo das políticas públicas sobre o impacto da presença de atores e do aprendizado (*policy learning*) para o processo de mudança nas políticas e relacionar com a dificuldade do setor de saneamento em avançar de forma consistente para a universalização dos serviços de saneamento. Apesar dos dados da pesquisa não serem capazes de apontar para a estabilidade ou instabilidade do subsistema de políticas do setor, principalmente porque retratam apenas o ano de 2018 e se limitam às arenas da regulação, podemos sugerir que, a partir do conhecimento acumulado nos levantamentos empíricos e no debate teórico, para alcançar a universalização do saneamento básico no Brasil seria importante que houvesse uma reconfiguração do subsistema de políticas para que fossem inseridas novas informações, dados e valores para o debate.

Conforme afirmou Sabatier (1988), ao apresentar os elementos centrais do modelo de análise de políticas públicas chamado *Advocacy Coalition Framework - ACF*, que se tornou uma das principais referências do campo, o processo de mudança numa política pública pode ser melhor compreendido ao analisar o subsistema dessa política. Tal análise inclui os atores públicos e privados envolvidos com as questões ou problemas em debate, e o “aprendizado orientado a políticas (que) refere-se as alterações relativamente duradouras de pensamentos ou intenções comportamentais resultantes da experiência e preocupadas com a consecução (ou revisão) dos objetivos das políticas” (SABATIER, 1988, p. 133).

Neste sentido, cumpre realçar a baixa presença de organizações da sociedade civil tradicionalmente inseridas nas arenas e debates de políticas públicas relacionadas à proteção ambiental, mas ausentes no levantamento da presente pesquisa, como o Instituto Socioambiental – ISA, o Imafloa, o Greenpeace, o WWF e o Instituto Ethos; e relacionados à proteção e defesa de consumidores, como o Idec e Proteste. Além da limitadíssima participação de entidades ou agentes públicos diretamente envolvidos com as políticas de

proteção ambiental, habitação, promoção da saúde e combate à pobreza, como, por exemplo, as Companhias ou Agências Ambientais, as Companhias Habitacionais e as unidades de saúde ou vigilância sanitária. A participação dessas organizações e entidades, dentre outras, poderia introduzir diferentes informações e visões sobre os aspectos ambientais, consumeristas, de saúde pública e promoção social, resultando numa tomada de decisão mais equilibrada dos reguladores.

Na próxima seção passaremos a analisar as correlações entre os atores mapeados nesta etapa da pesquisa e o índice de Governança Participativa – iGP.

3.5. Correlação entre o iGP e a Presença de Atores

A fim de responder a última pergunta da pesquisa, buscamos verificar a existência de correlação entre o índice de Governança Participativa - iGP e a presença dos segmentos de atores nos processos de participação promovidos pelas agências reguladoras. A resposta para essa questão nos traria elementos para avaliar a qualidade do processo de participação, particularmente com relação à capacidade de inserir no processo de políticas públicas novas ideias, pautas, valores e visões, que, conseqüentemente, poderiam resultar num melhor equilíbrio entre os diversos interesses presentes na sociedade.

A tabela abaixo lista as 9 agências que simultaneamente responderam o *survey*, para as quais foi gerado iGP, e que disponibilizaram nos sites institucionais informações sobre os atores que estiveram presentes, no ano de 2018, em ao menos um dos seguintes processos de participação: Consulta Pública, Audiência Pública e Conselho ou Comitê, indicando os segmentos da sociedade presentes e ausentes.

Tabela 12 – Presença ou ausência de segmentos de atores

| Agência Reguladora | iGP | Poder concedente | Prestador de serviços | Mercado Financeiro | Entidades setoriais | Entidades de classe | Defesa do Consumidor | Proteção ambiental | Movimentos sociais | Outras OSCs | Universidades, acadêmicos e especialistas |
|--------------------|------|------------------|-----------------------|--------------------|---------------------|---------------------|----------------------|--------------------|--------------------|-------------|---|
| AGIR | 2,46 | sim | sim | não | não | sim | não | sim | não | não | sim |
| ARSAE-MG | 2,30 | sim | sim | sim | sim | não | sim | não | não | não | sim |
| ARISB-MG | 2,26 | sim | sim | não | não | não | não | sim | não | não | sim |
| ARSESP | 2,24 | sim | sim | sim | sim | sim | sim | sim | não | não | sim |
| ARES-PCJ | 2,07 | sim | sim | não | não | sim | não | sim | não | não | sim |
| ARSP | 2,06 | sim | sim | não | não | sim | não | não | sim | não | não |
| AGEPAR | 1,72 | sim | sim | sim | sim | sim | não | não | não | não | não |
| AGENERSA | 1,69 | não | sim | não | sim | não | sim | não | não | sim | não |
| AGERGS | 1,65 | sim | sim | não | não | sim | sim | não | sim | sim | não |

Fonte: elaboração própria (2019)

Com base nos dados da tabela anterior, foi medido o percentual geral de segmentos que participaram dos processos para cada agência, que traduz quantos segmentos estiveram presentes no ano de 2018. Por exemplo, nos processos de participação promovidos pela AGIR em 2018, 5 de 10 segmentos estiveram presentes, ou seja, 50% do total de segmentos.

Tabela 13 – Percentual de segmentos presentes

| Agência Reguladora | iGP | Percentual geral de segmentos presentes |
|--------------------|------|---|
| AGIR | 2,46 | 50% |
| ARSAE-MG | 2,30 | 60% |
| ARISB-MG | 2,26 | 40% |
| ARSESP | 2,24 | 80% |
| ARES-PCJ | 2,07 | 50% |
| ARSP | 2,06 | 40% |
| AGEPAR | 1,72 | 50% |
| AGENERSA | 1,69 | 40% |
| AGERGS | 1,65 | 60% |

Fonte: elaboração própria (2019)

Medimos, na sequência, a correlação entre o iGP: I) com cada um dos segmentos de atores e II) com o percentual geral de segmentos presentes. Utilizamos o teste de correlação para verificar a existência de causalidade ou relação entre a implementação de práticas e estruturas de participação de interessados (variável x) e a presença de segmentos de atores (variável y).

Conforme Gil (2008):

Muitas das pesquisas realizadas no âmbito das ciências sociais têm como propósito unicamente descrever cada uma das variáveis isoladamente. Mas pesquisas que vão mais além: procuram verificar a existência de relação entre variáveis. É o caso das pesquisas explicativas, cujo propósito é o de testar hipóteses, ou, em outras palavras: verificar a existência de relação entre a variável independente e a variável dependente. Também é o caso das pesquisas que, mesmo sem definir relações de dependência, procuram verificar em que medida as variáveis estão relacionadas entre si. Essa modalidade de análise é denominada bivariada e vale-se de procedimentos estatísticos conhecidos como testes de correlação, que se expressam por coeficientes, cujos valores podem oscilar entre - 1,00 e + 1,00. O coeficiente - 1,00 indica correlação negativa perfeita e o coeficiente + 1,00 correlação positiva perfeita. O coeficiente igual a zero, por sua vez, indica a inexistência de qualquer relação entre as variáveis. (p. 163).

O resultado do teste de correlação, conforme apresentado a seguir, sinalizou que a presença dos segmentos de *Proteção ambiental e Universidade, Acadêmicos e Especialistas* possuíram as maiores correlações com o iGP. Ambas as correlações foram positivas e com alto coeficiente, o que poderia significar que quanto melhor fosse a governança participativa em uma agência reguladora, mais bem representados esses segmentos estariam. No entanto, inversamente, os segmentos de *Outras OSCs, Defesa do Consumidor e Movimentos Sociais* apresentaram correlações negativas com o iGP, o que nos leva a minimizar o resultado dos testes de correlação realizados na pesquisa. Apesar do percentual geral de segmentos ter indicado correlação positiva, de 0,18, diante dos sinais contraditórios das correlações entre segmentos de certo modo similares, uma vez que compõem atores da sociedade civil, entendemos que seria precipitado afirmar categoricamente que o nível maior de governança participativa resultou na presença mais ampla de segmentos de atores nos processos promovidos pelas agências.

Tabela 14 – Correlações entre o iGP e os segmentos de atores

| Segmentos de atores | Coefficiente de Correlação de Pearson |
|---|---------------------------------------|
| Poder concedente | 0,45 |
| Prestador de serviços | - |
| Mercado Financeiro | 0,09 |
| Entidades setoriais | -0,20 |
| Entidades de classe | -0,08 |
| Defesa do Consumidor | -0,25 |
| Proteção ambiental | 0,66 |
| Movimentos sociais | -0,37 |
| Outros OSCs | -0,72 |
| Universidades, acadêmicos e especialistas | 0,86 |
| Percentual geral | 0,18 |

Fonte: elaboração própria (2019)

Ademais, outras variáveis, como as características jurídico-institucionais das agências e os temas tratados nos processos participativos, parecem guardar correlações plausíveis com a presença de alguns segmentos de atores, como, por exemplo, a correlação entre o segmento Mercado Financeiro e agências que regulam Companhias Estaduais com ações negociadas na bolsa de valores. No ano de 2018, foram realizadas revisões tarifárias de empresas listadas na bolsa de valores apenas pelas agências ARSAE-MG, ARSESP e AGEPAR, e justamente nestes casos houve forte presença de atores do Mercado Financeiro.

E possivelmente outras variáveis (z) podem incidir sobre a variável (y) *presença de atores*, como a dificuldade de grupos e organizações acompanharem os trabalhos de agências reguladoras instaladas fora das principais capitais, devido à limitação de recursos, o que pode se relacionar com a ausência de alguns segmentos nos processos participativos pesquisados. Conforme Miguel (2011):

Diversos grupos, organizações ou mesmo indivíduos podem almejar a posição de porta-vozes de determinadas visões políticas ou interesses sociais. Nem todos, porém, têm condições de se colocar na esfera pública de maneira a reivindicar tal posição. São necessários recursos materiais e simbólicos, providos muitas vezes pelo Estado, por fundações privadas, por organismos multilaterais como o Banco Mundial

ou por redes transnacionais de *advocacy*. (p. 51).

Ou, ainda, o fato de que no período estudado, o ano de 2018, determinadas agências tenham promovido ocasionalmente poucos processos de participação, limitando a presença de atores.

Enfim, entendemos que para generalizar a inferência de que a variável (x) *iGP* determina o comportamento da variável (y) *presença de atores* seria prudente ampliar a base de dados da pesquisa para analisar a evolução temporal das variáveis, além de testar a incidência de outras variáveis (z), como, por exemplo: os temas tratados nas normas objetos dos processos de participação; a quantidade de processos de participação promovidos por cada agência no decorrer do tempo, ou seja, a solidez de uma cultura participativa; ou as características institucionais das organizações da sociedade civil que atuam no setor. Afinal, “a capacidade de participar está condicionada [dentre outros fatores] pela história da construção dos atores, pelas suas relações com outros atores (do Estado ou do universo das organizações civis) e pelo âmbito das instituições políticas.” (LAVALLE, 2004, p.3).

Por estas razões, apesar da pretensão inicial de verificar causalidade entre as variáveis *governança participativa* e *presença de atores*, optamos por restringir a exploração dos testes de correlação e esclarecer sua limitação.

4. CONCLUSÕES E QUESTÕES EM ABERTO

A partir da confrontação entre os processos que moldaram a política pública de saneamento básico no Brasil, descritos na revisão da literatura, e os dados colhidos na pesquisa é seguro afirmar que a exigência de regulação realizada por entidade autônoma, independente do prestador de serviços, como condição de validade dos contratos de programa e de concessão no saneamento, determinada pela Lei Federal nº 11.445/2007, reforçou a necessidade de uma cultura participativa na atividade regulatória do setor. Atualmente, já existe base legal comum à maior parte das agências reguladoras, obrigando-as a adotar práticas voltadas à transparência e consulta aos interessados, diferentemente do que ocorria nos períodos do PLANASA e do “vácuo institucional”. Os dados também relevam um grupo de agências (as 7 melhor posicionadas no iGP) em situação similar de governança participativa aos países membros da OCDE – grupo formado pelas economias mais desenvolvidas no mundo.

Em contrapartida, apesar das limitações explicitadas na condução dos testes de correlação, o resultado do percentual de segmentos presentes (tabela 13) e da presença ou ausência de segmentos de atores nos processos participativos das agências pesquisadas (tabela 12) sugerem que a ampliação dos mecanismos de participação ou de governança participativa não garantem a presença de segmentos de atores e, por consequência, não resultam necessariamente num ambiente regulatório mais equilibrado e inclusivo.

Esta situação se alinha ao apontado por Jacobi (2007), que, no texto abaixo, elegeu a disponibilidade de recursos econômicos e sociais e o acesso à informação como determinantes para a exclusão de determinados atores nos processos participativos.

Os mecanismos para a democracia deliberativa, entendida como modelo ou ideal de justificação do exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação e relacionados com questões ambientais, avançaram. Entretanto, ainda não incorporaram os grupos sociais normalmente excluídos dos mecanismos tradicionais de deliberação como atores com presença nos processos decisórios. Isto decorre do fato que estes grupos ainda não possuem os recursos econômicos e sociais e as informações que permitiriam sua participação nas atividades que permeiam processos decisórios em torno de questões ambientais. (p. 239).

Se a ampliação da governança participativa no âmbito das agências

reguladoras servir apenas para fortalecer o processo de negociação entre as elites econômicas e políticas, que de fato constitui importante função da governança (Banco Mundial, 2017), porém falhar na ampliação da capacidade de outros atores apresentarem suas visões, pautas e interesses, é provável que a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico seja dificultada, considerando o binômio interesse econômico na exploração dos serviços e segmentos sociais onde se encontra majoritariamente o déficit do serviço (tabelas 01 e 02).

Há de se destacar que as agências reguladoras se tornaram importante referencial técnico e fonte de informações para que os titulares dos serviços elaborem seus planos de saneamento básico que, por sua vez, preveem os investimentos a serem realizados pelos prestadores de serviço. Após a aprovação dos planos de saneamento, cabe às agências a atribuição de analisá-los e definir as tarifas adequadas para suportar tais investimentos. Ou seja, a participação de interessados no âmbito da atividade regulatória tem potencial de incidir diretamente sobre a decisão de alocação dos recursos necessários para a universalização dos serviços.

O encadeamento desses processos aponta para a importância de que as agências reguladoras, enquanto entidades de Estado, elevem o problema da universalização do acesso aos serviços no rol de suas prioridades, equiparando-a à garantia do equilíbrio econômico-financeiro dos prestadores de serviço. Conforme Borja (2014), é necessário que o Estado brasileiro considere o acesso universal ao serviço de saneamento um direito social.

A tarefa da universalização do saneamento básico de qualidade no Brasil envolve um amplo esforço político-ideológico dos diversos segmentos da sociedade civil organizada, no sentido de levar a ação de saneamento básico para o campo do direito social e como tal integrante de uma política pública sustentada em uma forte ação do Estado. (p. 445).

Também é pertinente retomar o conceito de governança de Diniz, associado à noção de interesse público, para atribuir ao Estado a responsabilidade de construir consenso entre os diferentes interesses e demandas presentes na sociedade. Esse compromisso do poder público é facilitado quando se assegura a presença dos distintos segmentos de atores no processo de formulação das políticas, inclusive aqueles em posições conflitantes nos diferentes setores. De acordo com a autora:

O conceito de *governance* sugerido requer que se recupere a noção de interesse público, (...) Por outro lado, para não ser uma expressão vazia ou puramente retórica, interesse público deve refletir a operação eficiente das instâncias de agregação, onde se dá a compatibilização do leque diversificado e contraditório das demandas sociais. Em outros termos, tal formulação traduz um projeto coletivo que representa a capacidade do sistema político em geral e das elites governantes em particular de conviverem com o dissenso e o conflito, não através do esforço de anulá-los, mas da disposição para a negociação e o compromisso. (DINIZ, 1996, p. 14-15).

Por fim, a presente pesquisa buscou contribuir para o debate técnico e acadêmico do setor de saneamento básico, traçando um panorama da implementação de processos e práticas de participação e controle social na atividade regulatória e analisando a efetividade desse modelo participativo para inclusão de atores, mas diante de suas limitações, dentre elas, a temporal, deixa em aberto uma série de questionamentos, que justificam, inclusive, a abertura de novas frentes de investigação.

O que leva as agências reguladoras a ampliarem suas estruturas e práticas de governança participativa ao longo do tempo (enfoque comparativo longitudinal)? Existe correlação positiva entre os indicadores de governança participativa no âmbito da atividade regulatória e os indicadores de cobertura de água e esgoto nos municípios regulados; ou seja, a governança participativa na regulação contribui para a universalização do acesso aos serviços? O que leva os atores a participarem dos processos participativos no âmbito das Agências Reguladoras? Qual a visão dos atores sobre os processos participativos conduzidos pelas Agências Reguladoras, assim como sobre a própria atividade regulatória?

Responder as questões acima demandaria a elaboração de novas pesquisas, tanto quantitativas, quanto qualitativas, que poderiam complementar os resultados alcançados neste trabalho.

REFERÊNCIAS

ABAR – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO, **Saneamento Básico: Regulação 2015**, Brasília: Ellite Gráfica e Editora, 2015.

ABAR – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO, **Saneamento Básico: Regulação 2017**, Brasília: ABAR, 2017.

ABERS, R. N. et al. Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia nos comitês e consórcios de bacias hidrográficas no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, Campinas v. XII, n. 1, p. 115-132, jan.-jun. 2009.

ABES – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, **Diagnóstico Setorial e Ações Propostas**: relatório técnico do Projeto de Regulação do Setor de Água e Saneamento, São Paulo: ABES, 2017.

ADAM, S.; KRIESI, H. The network approach. In: SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. (Eds.) **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, p. 189–220, 2007.

ALMEIDA, D. R. Prefácio: dilemas e virtudes da institucionalização da participação. In: SILVA, E. M; BARROS, L. S (orgs.). **Experiência de Participação Institucionalizada**. Belo Horizonte: UFMG / FAFICH, 2013.

ARNDT, C. et al. **2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Result**. OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 1, OECD Publishing, Paris, 2015.

AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 50, p. 25-46, 2000.

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

AVRITZER, L. **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora da Unesp, 2004.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

BANCO MUNDIAL. **Relatório de Desenvolvimento Mundial 2017: Governança e a Lei**. Folheto da Visão Geral. Banco Mundial, Washington, D.C., 2017

BEVIR, M.; RHODES, R.; WELLER, P. Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector in Comparative and Historical Perspective. **Public Administration**, v. 81, n. 1, p. 1-17, 2003.

BINENBOJM, G. Agências Reguladoras independentes e democracia no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p. 147-167, abr. 2005.

BORJA, P. C. Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira. **Saúde e Sociedade**. São Paulo, v. 23, n. 2, p. 432-447, 2014.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro**. Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial, Brasília, 2003.

BRASIL. Lei Federal nº 11.445, de 5 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 União**, Brasília, DF, 8.1.2007 e retificado em 11.1.2007.

BRASIL. Decreto Presidencial nº 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22.6.2010, Edição extra.

BRASIL. Decreto Presidencial nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26.5.2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 120, n. 1, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 34, p. 55-72, jul. 2000.

BRITTO, A. L. (org.). **Avaliação político-institucional do setor de saneamento básico (Panorama do Saneamento Básico no Brasil, v.4)**. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2014.

CAPELLA, A. C. N. **Menos governo e mais governança? Repensando a lógica da ação estatal**. In: 6º Encontro da ABCP, 2008, Anais. Curitiba, 2008.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, n. 3, p. 449-474, jul./set. 2015.

CASTRO, J. E. Water governance in the twentieth-first century. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 10, n. 2, p. 97-118, jul./dez. 2007.

CASTRO, J. E. **Água e Democracia na América Latina**. Paraíba: EDUEPB, 2016.

CASTRO, J. E. **O acesso universal à água é uma questão de democracia.** Boletim regional, urbano e ambiental Ipea, Brasília, n. 15, p. 59-65, jul./dez. 2016b.

COHEN, J.; ROGERS, J. **Secondary Associations and Democratic Governance.** Politics & Society, v. 20, issue 4, p. 393-472, 1992.

CORREIA, M. B. C, A regulação no setor de saneamento: comparação entre França, Inglaterra e Brasil, **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 3, p. 353-373, jul./set. 2008.

DAGNINO, E. Sociedade Civil, Participação e Cidadania: Do que Estamos Falando? In: MATO, D. **Políticas de Ciudadania y Sociedad Civil em Tiempos de Globalizacion.** Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DAHL, R. **A democracia e seus críticos.** São Paulo: Editora Martins Fontes, 2012.

DINIZ, E. Governabilidade, governança e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público.** Brasília, v. 120, n. 47, p. 5-21, 1996.

DINGWERTH, K. **Democratic governance beyond the state: operationalising an idea.** Global Governance Working Paper, v. 14, p. 9-35, 2004.

DOWBOR, L.; TAGNIN, R. A. (Org.). **Administrando a água como se fosse importante: gestão ambiental e sustentabilidade.** São Paulo: Senac, 2005.

DUUN, J. **A História da Democracia: um ensaio sobre a liberação do povo.** São Paulo: Unifesp, 2016.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (eds.) **Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance.** (Real Utopias Project). London: Verso, 2003.

GALVÃO JR, A. C.; PAGANINI, W. S. Aspectos conceituais da regulação dos

serviços de água e esgoto no Brasil. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 79-88, 2009.

GALVÃO JR, A. C.; TUROLLA, F. A.; PAGANINI, W. S. Viabilidade da regulação subnacional dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário sob a lei 11.445/2007, **Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 134-143, abr./jun., 2008.

GALVÃO JR, A. C.; XIMENES, M. M. F. **Regulação: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto**. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2007.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

HABERMAS, J. **The theory of communicative action**. v. 1. Reason and the rationalization of society. Boston, Beacon Press, 1984.

HABERMAS, J. **The theory of communicative action**. v. 2. Lifeworld and system: A critique of functionalist reason. Boston, Beacon Press, 1987.

HELLER, L.; CASTRO, J. E. (orgs.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

HELLER, L.; GOMES, U. A. F. **Elementos conceituais para o saneamento básico (Panorama do Saneamento Básico no Brasil, v.1)**. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2014.

HELLER, L.; REZENDE, S. C.; HELLER, P. G. B. Participação e controle social em saneamento básico: aspectos teórico-conceituais. In: GALVÃO JR, A. C.; XIMENES, M. M. F. **Regulação: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto**. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2007.

HOUTZAGER, P.; LAVALLE, A; ACHARYA, A. Atores da Sociedade Civil e Atores Políticos: Participação nas Novas Políticas Democráticas em São Paulo. In: AVRITZER, L. **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2004.

JACOBI, P. R. Governança institucional de problemas ambientais. **Revista Política e Sociedade**, Florianópolis, v. 4, n. 7, out. 2007.

JACOBI, P. R. Planejamento e participação na governança da água no Brasil e suas interfaces com a governabilidade dos serviços de saneamento. In: HELLER, L.; CASTRO, J. E. (Orgs.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 542-556, 2013.

KERLINGER, F. N. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual**. São Paulo: EPU, 1980.

KELLSTEDT, P. M.; WHITTEN, G. D. **Fundamentos da Pesquisa em Ciência Política**. São Paulo: Blucher, 2015.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1993.

LAVALLE, A. G. Após a participação: Nota introdutória. **Lua Nova**, São Paulo, 84: 13-23, 2011.

LAVALLE, A. G.; VERA, E. I. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 95-139, 2011.

LOPES, M. G; NASCIMENTO. A. S. A Participação Política Institucional em Perspective Histórica. **Revista Perspectivas**, São Paulo, v. 47, p. 107-137, jan./jun. 2016.

LOUREIRO, M. R; Interpretações contemporâneas da representação. **Revista Brasileira da Ciência Política**, Brasília, n. 1, p. 63-93, jan./jun. 2009.

LOWI, T. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, n. 32, p. 298-310. 1972.

LUCHMANN, L. H. H, **A Democracia Deliberativa: Sociedade Civil, Esfera Pública e Institucionalidade**, Cadernos de Pesquisa, nº 33, novembro, 2002.

MAJONE, G. The regulatory state and its legitimacy problems. **West European Politics**, v. 22, n. 1, pp. 1-24, may. 1999.

MAJONE, G. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 50, n. 1, pp. 5-36, jan-mar, 1999b.

MELO, M. A. Governance e Reforma do Estado: O Paradigma Agente X Principal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 47, vol. 120, n. 1, p. 67-82, 1996.

MELO, M. A. Política Regulatória: uma revisão da literatura. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**, São Paulo, n. 50, p. 7-44, 2000.

MELO, M. A. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 116, n. 46, p. 55-68, 2001.

MELO, M. A. **As Agências Regulatórias: desenho institucional e governança regulatória nas agências federais e estaduais**. In: XXVII Encontro Anual da ANPOCS: programa e resumos. 2003.

MENEGUIM, F. B.; PRADO, I. P. **Os serviços de saneamento básico, sua regulação e o federalismo brasileiro**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2018

MIGUEL, L. F. Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e advocacy. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 25-63, 2011.

MONTENEGRO, M.H. **Perspectivas da gestão associada nos serviços públicos de saneamento básico**. In: Seminário Regionalização e Gestão Associada de Serviços Públicos de Saneamento Básico, 2006, Brasília. Anais... Brasília: PMSS, 2006.

MULLER, P; SUREL, Y. **A Análise das Políticas Públicas**. Pelotas: EDUCAT,

2002.

NUNES, E. Agências regulatórias: gênese, contexto, perspectivas e controle. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, n. 2, p. 161-220, 2003.

OECD. **OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: The Governance of Regulators**. Paris: OECD Publishing, 2014.

OECD. **OECD Regulatory Policy Outlook 2015**. Paris: OECD Publishing, 2015.

OECD, **Government at a Glance 2017**. OECD Publishing, Paris, 2017.

OSZLAK, O. **Estado e Sociedade: Novas Regras do Jogo?** In: Sociedade e Estado: Superando Fronteiras, São Paulo: Fundap, 1998.

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

PATEMAN, C. **Participation and democratic theory**. London: Cambridge University Press, 1970.

PECI, A. **Controle social no contexto da reforma regulatória**. In: IX Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e a Administração Pública (Painel 78: Regulação e formas de controle), Madri, 02 a 05 de novembro de 2004.

PECI, A. Reforma Regulatória Brasileira dos Anos 90 à Luz do Modelo de Kleber Nascimento. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, Jan./Mar. 2007a.

PECI, A. **Regulação no Brasil: desenho, governança, avaliação**. São Paulo: Atlas, 2007b.

PITERMAN, A.; HELLER, L.; REZENDE, S. C. (A falta de) Controle social das

políticas municipais de saneamento: um estudo em quatro municípios de Minas Gerais. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 22, n. 4, p. 1180-1192, dec. 2013.

PITKIN, F. H. ***The Concept of Representation***. Berkeley, University of California Press, 1967.

PÓ, M. V. **O jogo regulatório brasileiro: a estabilidade contratual para além da autonomia das agências**. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

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

QUERBACH, T.; ARNDT, C. *Regulatory policy in Latin America: An analysis of the state of play*, OECD Regulatory Policy Working Papers, n. 7, OECD Publishing, Paris, 2017.

REZENDE, S. C. (Org.). **Cadernos temáticos (Panorama do Saneamento Básico no Brasil, v. 7)**, Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2014.

RIBEIRO, W. A. O saneamento básico como um direito social. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, n. 52, p. 229-251, 2015.

RICHARD, S.; RIEU, T. Uma Abordagem Histórica para Esclarecer a Governança da Água. In: JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. A. **Dimensões Político Institucionais da Governança da Água na América Latina e Europa**. São Paulo: Annablume. 2009.

RHODES, R. A. W. **Understanding Governance**. Buckingham: Open University Press, 1997.

RHODES, R. A. W. **Understanding Governance: 20 years on 1**. United

Kingdom, 2017.

SABATIER, P. A. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. **Policy Sciences**, v. 21, p. 129-168, 1988.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. (Eds.) **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 2007.

SALLES, M. J. **Política Nacional de Saneamento: percorrendo caminhos em busca da universalização**. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2009.

SANTOS, A. M. Quando comparamos para explicar: desenhos de pesquisa e sequências temporais na investigação de instituições políticas. **Revista Brasileira das Ciências Sociais**, São Paulo, v. 27, n. 80, p. 203-217, out. 2012.

SANTOS, B. S. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, J. M. **Modelo de avaliação das Agências Reguladoras municipais de serviços de saneamento básico**. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – UFP - Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.

SANTOS JR., O. A.; BRITTO, A. L.; PORTO, H. R. L. (Orgs.). **Políticas de saneamento ambiental: Inovações na perspectiva do controle social**. Rio de Janeiro: FASE, 1998.

SÁTYRO, N.; REIS, B. W. P. Reflexões para a produção de inferências indutivas válidas em Ciências Sociais. **Teoria & Sociedade**, Minas Gerais, v. 22, p. 13-39, 2014.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, R. T. A regulação e o controle público da infra-estrutura e dos serviços urbanos no Brasil. In: DEAK, C & SCHIFFER, S. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: FUPAM/Edusp, 1999.

SOUZA, C. M. N. Participação dos cidadãos e saneamento básico: panorama da legislação nacional. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, São Paulo, n. 63, p. 141-158, 2016.

UN. UN General Assembly, ***Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development***, A/RES/70/1, 2015.

URBINATI, N. ***Representative democracy: principles and genealogy***. Chicago, The University of Chicago Press, 2006.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**, n. 67, pp. 191-228, 2006b.

VARGAS, M. C. **O negócio da água: riscos e oportunidades das concessões de saneamento à iniciativa privada: estudos de caso no sudeste brasileiro**. São Paulo: Fapesp Annablume, 2005.

VARGAS, M. C. **Regulação e Controle Social dos Serviços Urbanos no Brasil: dilemas de implementação no saneamento brasileiro**. In: IV Encontro Nacional da Anppas, Brasília, 2008.

VARGAS, M. C. Universalização dos serviços de saneamento básico. In: PHILIPPI JR, A.; GALVÃO JR, A. C. **Gestão do Saneamento Básico: Abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Barueri, SP: Manole, p. 721-750, 2012.

TATAGIBA, L. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. **A participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, p. 323-370, 2004.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO ENVIADO ÀS AGÊNCIAS REGULADORAS



DEFINIÇÕES DE TERMOS UTILIZADOS

- ✓ **Processo de participação de interessados** = conjunto de ações tomadas pela Agência, como a realização de Audiências e Consultas Públicas, seminários, workshop, reuniões em conselhos e câmaras técnicas, etc visando envolver os interessados, preocupados e afetados pela regulação, incluindo cidadãos, usuários, empresas reguladas, empregados, setor público, organizações da sociedade civil, parceiros comerciais e outros.
- ✓ **Proposta ou minuta de regulamento** = projeto de norma, regra ou regulamento, proposto pela Agência Reguladora, que afeta as atividades e negócios do prestador de serviços e vincula os usuários.
- ✓ **Página Interativa no site** = página no site da Agência em que os interessados podem inserir comentários e contribuições, os quais são brevemente respondidos pela Agência.

3



INFORMAÇÕES SOBRE A AGÊNCIA REGULADORA

| | |
|---------------------------------|--|
| Nome da Agência Reguladora: | Clique ou toque aqui para inserir o texto. |
| Vinculação Jurídica: | <input type="checkbox"/> Estadual <input type="checkbox"/> Intermunicipal <input type="checkbox"/> Municipal |
| Data de fundação: | Clique ou toque aqui para inserir o texto. |
| Lei ou ato jurídico de criação: | Clique ou toque aqui para inserir o texto. |

INFORMAÇÕES SOBRE AS PESSOAS QUE RESPONDERAM O QUESTIONÁRIO

Respondente 1

| | |
|-------------------------------------|--|
| Nome: | Clique ou toque aqui para inserir o texto. |
| Telefone: | Clique ou toque aqui para inserir o texto. |
| E-mail: | Clique ou toque aqui para inserir o texto. |
| Cargo: | Clique ou toque aqui para inserir o texto. |
| Departamento ou setor que trabalha: | Clique ou toque aqui para inserir o texto. |

Respondente 2 (se houver)

| | |
|-------------------------------------|--|
| Nome: | Clique ou toque aqui para inserir o texto. |
| Telefone: | Clique ou toque aqui para inserir o texto. |
| E-mail: | Clique ou toque aqui para inserir o texto. |
| Cargo: | Clique ou toque aqui para inserir o texto. |
| Departamento ou setor que trabalha: | Clique ou toque aqui para inserir o texto. |

Respondente 3 (se houver)

| | |
|-------------------------------------|--|
| Nome: | Clique ou toque aqui para inserir o texto. |
| Telefone: | Clique ou toque aqui para inserir o texto. |
| E-mail: | Clique ou toque aqui para inserir o texto. |
| Cargo: | Clique ou toque aqui para inserir o texto. |
| Departamento ou setor que trabalha: | Clique ou toque aqui para inserir o texto. |

4



BLOCO A - ADOÇÃO SISTEMÁTICA DE PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO / ENGAJAMENTO DE INTERESSADOS

Questão 1 – Existe obrigação legal prevendo que a Agência conduza processos de participação de interessados na elaboração de normas e regulamentos?

Resposta:

| |
|--|
| <input type="checkbox"/> Sim – neste caso, por favor especifique a lei: Clique ou toque aqui para inserir o texto. |
| <input type="checkbox"/> Não |

Questão 2 – Existe obrigação legal prevendo que Audiências e Consultas Públicas sejam abertas ao público em geral?

Resposta:

| |
|--|
| <input type="checkbox"/> Sim – neste caso, por favor especifique a lei: Clique ou toque aqui para inserir o texto. |
| <input type="checkbox"/> Não |

Questão 3 – Há algum caso em que a legislação desobrigue a Agência de conduzir processos de participação de interessados na elaboração de normas e regulamentos (exemplo: normas relativas a assuntos de emergência)?

Resposta:

| |
|---|
| <input type="checkbox"/> Sim – neste caso, por favor especifique os casos: Clique ou toque aqui para inserir o texto. |
| <input type="checkbox"/> Não |

Questão 4 – Existe ato normativo (exemplo: portaria, resolução, deliberação, etc) que trate especificamente de procedimentos a serem adotados pela Agência na condução de processos de participação de interessados?

Resposta:

| |
|--|
| <input type="checkbox"/> Sim – neste caso, por favor especifique o ato normativo: Clique ou toque aqui para inserir o texto. |
| <input type="checkbox"/> Não |

5



Questão 5 – A Agência conduz processos de participação de interessados antes de elaborar uma proposta ou minuta de regulamento, ou seja, para informar os interessados sobre um problema e fomentar debates sobre possíveis alternativas?

Resposta:

| |
|--|
| <input type="checkbox"/> Sim |
| <input type="checkbox"/> Não – neste caso, pule para a questão 7 |

Questão 6 – Com que frequência a Agência conduz processos de participação de interessados nesses casos (etapa prévia à elaboração de proposta ou minuta)?

Resposta:

| |
|---|
| <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos |
| <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos (mais de 50%) |
| <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos |

Questão 7 – A Agência conduz processos de participação de interessados após elaborar uma proposta ou minuta de regulamento, isto é, quando uma alternativa já foi identificada e será apresentada aos interessados?

Resposta:

| |
|--|
| <input type="checkbox"/> Sim |
| <input type="checkbox"/> Não – neste caso, pule para a questão 9 |

Questão 8 – Com que frequência a Agência conduz processos de participação de interessados nesses casos (etapa posterior à elaboração de minuta)?

Resposta:

| |
|---|
| <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos |
| <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos (mais de 50%) |
| <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos |

6



QUESTIONÁRIO INDICADORES DE GOVERNANÇA
REGULATÓRIA - DIMENSÃO PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS

Questão 9 – A Agência conduz processos de participação de interessados em outras atividades de sua competência, como, por exemplo, no processo de fiscalização ou monitoramento da prestação de serviços?

Resposta:

Sim – neste caso, por favor especifique os casos: Clique ou toque aqui para inserir o texto.

Não

BLOCO B – PROCEDIMENTOS ADOTADOS PELA AGENCIA NOS PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO / ENGAJAMENTO DE INTERESSADOS

Questão 10 – Quais mecanismos ou formas de participação de interessados são utilizados pela Agência na etapa prévia à elaboração de proposta ou minuta de regulamento? Por favor, selecione a alternativa condizente para cada mecanismo de participação.

Resposta:

| Mecanismo de participação | Resposta |
|---------------------------------------|---|
| Audiência pública presencial | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |
| Audiência pública virtual | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |
| Consulta pública | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |
| Reunião com interessados selecionados | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |

7



QUESTIONÁRIO INDICADORES DE GOVERNANÇA
REGULATÓRIA - DIMENSÃO PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS

Questão 10 – continuação

| Mecanismo de participação | Resposta |
|--|---|
| Workshop ou seminário | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |
| Consulta a conselho, comissão ou comitê consultivo | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |
| Página interativa no site | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |
| Outro - se houver, por favor especifique o mecanismo: Clique ou toque aqui para inserir o texto. | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos |

Questão 11 – Quais documentos são disponibilizados pela Agência na etapa prévia à elaboração de proposta ou minuta de regulamento? Por favor, selecione a alternativa condizente para cada documento.

Resposta:

| Documento | Resposta |
|--------------------------------|---|
| Análise de impacto regulatório | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |
| Exposição de motivos | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |
| Estudos analíticos | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |

8



QUESTIONÁRIO INDICADORES DE GOVERNANÇA
REGULATÓRIA - DIMENSÃO PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS

Questão 11 – continuação

| Documento | Resposta |
|--|---|
| Nota técnica | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |
| Outro - se houver, por favor especifique o documento: Clique ou toque aqui para inserir o texto. | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos |

Questão 12 – Quais mecanismos ou formas de participação de interessados são utilizados pela Agência na etapa posterior à elaboração de proposta ou minuta de regulamento? Por favor, selecione a alternativa condizente para cada mecanismo de participação.

Resposta:

| Mecanismo de participação | Resposta |
|---------------------------------------|---|
| Audiência pública presencial | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |
| Audiência pública virtual | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |
| Consulta pública | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |
| Reunião com interessados selecionados | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |
| Workshop ou seminário | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |

9



QUESTIONÁRIO INDICADORES DE GOVERNANÇA
REGULATÓRIA - DIMENSÃO PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS

Questão 12 – continuação

| Mecanismo de participação | Resposta |
|--|---|
| Consulta a conselho, comissão ou comitê consultivo | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |
| Página interativa no site | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |
| Outro - se houver, por favor especifique o mecanismo: Clique ou toque aqui para inserir o texto. | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos |

Questão 13 – Quais documentos são disponibilizados pela Agência na etapa posterior à elaboração de proposta ou minuta de regulamento? Por favor, selecione a alternativa condizente para cada documento.

Resposta:

| Documento | Resposta |
|-----------------------------------|---|
| Proposta ou minuta de regulamento | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |
| Análise de impacto regulatório | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |
| Exposição de motivos | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |
| Estudos analíticos | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |

Questão 13 – continuação

10



QUESTIONÁRIO INDICADORES DE GOVERNANÇA
REGULATÓRIA - DIMENSÃO PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS

| Documento | Resposta |
|--|--|
| Nota técnica | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos |
| | <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos |
| | <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos |
| | <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |
| Outro - se houver, por favor especifique o documento: Clique ou toque aqui para inserir o texto. | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos |
| | <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos |
| | <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos |

Questão 14 – As contribuições e comentários podem ser feitos anonimamente pelos participantes das Consultas Públicas?

Resposta:

Sim

Não / Não se aplica

Questão 15 – Existe previsão legal de um período mínimo para o envio de contribuições nas Consultas Públicas?

Resposta:

Sim - neste caso, por favor especifique aqui a lei e o período mínimo: Clique ou toque aqui para inserir o texto.

Não

Questão 16 – Está disponível no site da Agência orientação sobre como os interessados podem participar do processo de participação?

Resposta:

Sim - neste caso, por favor especifique de que forma (exemplo: cartilha ou manual sobre o processo de participação ou regulamento da consulta pública): Clique ou toque aqui para inserir o texto.

Não

11



QUESTIONÁRIO INDICADORES DE GOVERNANÇA
REGULATÓRIA - DIMENSÃO PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS

Questão 17 – A Agência disponibiliza página interativa no site, aberta ao público em geral, na condução dos processos de participação de interessados, nas situações descritas a seguir? Por favor, selecione a alternativa condizente para situação.

Resposta:

| Situação | Resposta |
|---|---|
| Agenda regulatória | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca |
| Novas normas e regulamentos | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca |
| Revisão de normas e regulamentos existentes | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca |

**BLOCO C - TRANSPARÊNCIA DAS ATIVIDADES DE PARTICIPAÇÃO /
ENGAJAMENTO DE INTERESSADOS**

Questão 18 – Existe banco de dados disponível gratuitamente no site da Agência, que contenha as normas e regulamentos editados pela Agência, em um formato pesquisável?

Resposta:

Sim, contém **todas** as normas e regulamentos editados pela Agência - neste caso, por favor especifique quanto tempo leva para que um regulamento novo ou atualizado seja integrado ao banco: Clique ou toque aqui para inserir o texto.

Sim, contém as **principais** normas e regulamentos editados pela Agência - neste caso, por favor especifique quanto tempo leva para que um regulamento novo ou atualizado seja integrado ao banco: Clique ou toque aqui para inserir o texto.

Não

12



QUESTIONÁRIO INDICADORES DE GOVERNANÇA
REGULATÓRIA - DIMENSÃO PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS

Questão 19 – A Agência publica na internet a agenda regulatória, ou seja, um planejamento com as normas e regulamentos que pretende elaborar, modificar ou revogar em um período de tempo específico?

Resposta:

Sim - neste caso, por favor especifique com que frequência a agenda regulatória é desenvolvida: Clique ou toque aqui para inserir o texto.

Não - se não, pule para a questão 21

Questão 20 – A Agência publica na internet relatórios regulares sobre o progresso da Agenda Regulatória?

Resposta:

Sim - neste caso, por favor especifique com que frequência esse relatório é publicado: Clique ou toque aqui para inserir o texto.

Não

Questão 21 – A Agência responde os comentários e contribuições dos participantes realizados nas Audiências e Consultas Públicas?

Resposta:

Em todas as normas e regulamentos

Na maioria das normas e regulamentos

Em apenas algumas normas e regulamentos

Nunca / Não se aplica

Questão 22 – Os comentários e contribuições dos participantes realizados nas Audiências e Consultas Públicas, assim como a resposta da Agência, são tornados públicos?

Resposta:

Em todas as normas e regulamentos

Na maioria das normas e regulamentos

Em apenas algumas normas e regulamentos

Nunca / Não se aplica

Questão 23 – De que forma a Agência disponibiliza a resposta para os comentários e

13



QUESTIONÁRIO INDICADORES DE GOVERNANÇA
REGULATÓRIA - DIMENSÃO PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS

contribuições? Por favor, selecione cada alternativa condizente com a prática da Agência.

Resposta:

| Forma de disponibilização | Resposta |
|---|---|
| Publicação no site da Agência | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |
| Publicação no site do governo (estadual ou municipal) | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |
| Publicação no diário oficial ou em outro jornal | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |
| Envio, por escrito, para os participantes | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |

Questão 24 – O governo (Estadual ou Municipal(is)) têm página na internet em que lista todas as Consultas Públicas em andamento, incluindo as conduzidas pela Agência?

Resposta:

Sim - neste caso, especifique o site: Clique ou toque aqui para inserir o texto.

Não

Questão 25 – Existe obrigação legal prevendo que a Agência analise e leve em consideração os comentários e contribuições dos participantes de Audiências e Consultas Públicas na elaboração das normas e regulamentos?

Resposta:

Sim - neste caso, especifique a lei: Clique ou toque aqui para inserir o texto.

Não

Questão 26 – Os comentários e contribuições dos participantes são incluídos na Análise de Impacto Regulatório - AIR (se a AIR for elaborada)?

14



QUESTIONÁRIO INDICADORES DE GOVERNANÇA
REGULATÓRIA - DIMENSÃO PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS

Resposta:

| |
|--|
| <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos |
| <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos |
| <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos |
| <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |

Questão 27 – A Agência informa sistematicamente os interessados, com antecedência, sobre a realização de Audiências e Consultas Públicas?

Resposta:

| |
|--|
| <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos |
| <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos |
| <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos |
| <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |

Questão 28 – De que forma a Agência divulga a realização das Audiências e Consultas Públicas? Por favor, selecione a alternativa condizente para cada forma de divulgação.

Resposta:

| Forma de divulgação | Resposta |
|--|---|
| Publicação de aviso no site da Agência | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |
| Publicação de aviso no site do governo | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |
| Publicação de aviso no diário oficial | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |

Questão 28 – continuação

| Forma de divulgação | Resposta |
|--------------------------------------|--|
| Envio de e convite para interessados | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos |

15



QUESTIONÁRIO INDICADORES DE GOVERNANÇA
REGULATÓRIA - DIMENSÃO PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS

| | |
|--|---|
| selecionados | <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |
| Divulgação de nota à imprensa | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |
| Anúncio em jornal ou TV | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |
| Mídias sociais | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |
| Outro - se houver, por favor especifique a forma de divulgação: Clique ou toque aqui para inserir o texto. | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos |

Questão 29 – Quando a Agência decide não realizar uma Audiência ou Consulta Pública, esta decisão é tornada pública?

Resposta:

| |
|---|
| <input type="checkbox"/> Sim – neste caso, as razões também são tomadas públicas? () Sim () Não |
| <input type="checkbox"/> Não / Não se aplica |
| <input type="checkbox"/> Não, porém as Audiências e Consultas são sempre realizadas quando previstas em lei / regulamento, sem exceção. |

16



QUESTIONÁRIO INDICADORES DE GOVERNANÇA
REGULATÓRIA - DIMENSÃO PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS

Questão 30 – Quais documentos são disponibilizados pela Agência após o encerramento do processo de participação de interessados? Por favor, selecione a alternativa condizente para cada documento.

Resposta:

| Documento | Resposta |
|---|---|
| Lista de presença de Audiências Públicas | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |
| Gravações de vídeo de Audiências Públicas | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |
| Gravações de áudio de Audiências Públicas | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |
| Contribuições e comentários enviados por escrito pelos participantes | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |
| Relatório contendo a análise das contribuições e comentários realizados pelos participantes | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |
| Atas de reuniões realizadas com interessados selecionados | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |
| Lista de presença de reuniões realizadas com interessados selecionados | <input type="checkbox"/> Para todas as normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para a maioria das normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Para apenas algumas normas e regulamentos <input type="checkbox"/> Nunca / Não se aplica |

17



QUESTIONÁRIO INDICADORES DE GOVERNANÇA
REGULATÓRIA - DIMENSÃO PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS

BLOCO D - CONTROLE E SUPERVISÃO DAS ATIVIDADES DE PARTICIPAÇÃO / ENGAJAMENTO DE INTERESSADOS

Questão 31 – Existe estrutura no Estado ou Município(s) (exemplo: comissão, secretaria ou departamento) responsável por monitorar e avaliar especificamente as atividades de participação de interessados realizadas pela Agência?

Resposta:

| |
|--|
| <input type="checkbox"/> Sim – neste caso, por favor especifique a estrutura: Clique ou toque aqui para inserir o texto. |
| <input type="checkbox"/> Não |

Questão 32 – A Agência produz dados ou estatísticas sobre os seguintes aspectos dos processos de participação de interessados? Por favor, selecione a alternativa condizente com cada dado ou informação.

Resposta:

| Dado ou informação | Resposta |
|--|---|
| Quantidade de processos com participação na etapa prévia à elaboração de proposta ou minuta | <input type="checkbox"/> Sim, e disponibiliza apenas internamente <input type="checkbox"/> Sim, e publica no site da Agência <input type="checkbox"/> Não |
| Quantidade de processos com participação na etapa posterior à elaboração de proposta ou minuta | <input type="checkbox"/> Sim, e disponibiliza apenas internamente <input type="checkbox"/> Sim, e publica no site da Agência <input type="checkbox"/> Não |
| Quantidade média de contribuições recebidas nas Audiências e Consultas Públicas | <input type="checkbox"/> Sim, e disponibiliza apenas internamente <input type="checkbox"/> Sim, e publica no site da Agência <input type="checkbox"/> Não |
| Quantidade de alterações realizadas nas propostas ou minutas como resultado de contribuições recebidas | <input type="checkbox"/> Sim, e disponibiliza apenas internamente <input type="checkbox"/> Sim, e publica no site da Agência <input type="checkbox"/> Não |
| Pesquisa de opinião dos participantes sobre os processos de participação | <input type="checkbox"/> Sim, e disponibiliza apenas internamente <input type="checkbox"/> Sim, e publica no site da Agência <input type="checkbox"/> Não |

18



QUESTIONÁRIO INDICADORES DE GOVERNANÇA
REGULATÓRIA - DIMENSÃO PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS

Questão 33 – São publicados relatórios sobre o desempenho dos processos de participação de interessados conduzidos pela Agência?

Resposta:

Sim – neste caso, com que frequência os relatórios são publicados: Clique ou toque aqui para inserir o texto.

Não

Questão 34 – Caso exista obrigação legal da Agência considerar as contribuições feitas nas Audiências e Consultas Pública e essa obrigação for descumprida, que tipo de revisão pode ocorrer? Por favor, selecione a alternativa condizente com cada tipo de revisão.

Resposta:

| Tipo de revisão | Resposta |
|---|--|
| Revisão administrativa de órgão hierarquicamente superior | <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não |
| Revisão judicial | <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não |

Questão 35 – Existe estrutura formal de Ouvidoria na Agência, capaz de buscar soluções para as demandas dos cidadãos e oferecer informações gerenciais e sugestões à diretoria?

Resposta:

Sim – neste caso, a Ouvidoria é subordinada a alguma diretoria ou à presidência?
 Sim Não

Não

Questão 36 – A Ouvidoria da Agência busca fomentar a participação de interessados, orientando-os acerca do direito de participar e quanto aos procedimentos que deve seguir?

Resposta:

Sim – neste caso, por favor exemplifique aqui as ações tomadas pela Ouvidoria com essa finalidade: Clique ou toque aqui para inserir o texto.

Não / Não se aplica



QUESTIONÁRIO INDICADORES DE GOVERNANÇA
REGULATÓRIA - DIMENSÃO PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS

Questão 37 – Existe estrutura formal de Conselho, Comissão ou Comitê na Agência, cuja atribuição abarque o acompanhamento e monitoramento das atividades envolvidas pela Agência?

Resposta:

Sim – neste caso, por favor indique quantas reuniões foram realizadas pelo conselho/ comissão ou comitê no ano de 2018: Clique ou toque aqui para inserir o texto.

Não

Questão 38 – Quais organizações participam do Conselho, Comissão ou Comitê existente na Agência? Por favor, selecione a alternativa condizente para cada tipo de representante.

Resposta:

| Tipo de representante | Resposta |
|---|--|
| Poder concedente (exemplo: secretaria ou departamento do Estado ou Município) | <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não |
| Prestador de serviços | <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não |
| Da própria Agência Reguladora | <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não |
| Entidade de Defesa do Consumidor (exemplo: PROCON, IDEC) | <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não |
| Associações (exemplo: ABES, AESBE, ABCON, Associação de bairro) | <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não |
| Sindicatos, entidades de classe ou conselhos profissionais | <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não |
| Outras ONGs (exemplo: Trata Brasil, IDS) | <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não |

Espaço destinado a inserir observações e comentários (caso necessário)

Clique ou toque aqui para inserir o texto.

FIM DO QUESTIONÁRIO

APÊNDICE B – METODOLOGIA PARA A CONSTRUÇÃO DO ÍNDICE DE GOVERNANÇA PARTICIPATIVA – IGP

O índice de Governança Participativa – iGP foi construído a partir da metodologia utilizada pelo *Indicators of Regulatory Policy and Governance – iREG*, da OCDE¹⁴.

A pontuação do índice de Governança Participativa – iGP varia entre 0 e 4 e resulta da soma das pontuações dos quatro componentes: I) **adoção sistemática** de processos de participação, II) **métodos e procedimentos** utilizados nos processos, III) **transparência** dos processos, e IV) **controle e supervisão** das atividades de participação. A pontuação máxima de cada componente é igual a 1. Quanto maior a pontuação obtida pelos componentes, e consequentemente pelo índice, melhor o estágio de estruturação e adoção de práticas de participação de interessados.

A pontuação de cada componente é obtida pelo cálculo da média simples dos seus subcomponentes. Da mesma forma, a pontuação de cada subcomponente é obtida pelo cálculo da média simples da pontuação das questões que compõem o subcomponente. Quando a questão possui subquestões, a pontuação da questão também é obtida pelo cálculo da média simples da pontuação da cada subquestão.

A pontuação ‘Padrão’ dada para as respostas segue as seguintes regras:

1. Quando as alternativas de resposta são ‘sim’ ou ‘não’: ‘sim’ = 1; ‘não’ = 0.
2. Quando as alternativas de resposta são ‘para todas as normas e regulamentos’; ‘para a maioria das normas e regulamentos’; ‘para apenas algumas normas e regulamentos’; e ‘nunca’: ‘para todas as normas e regulamentos’ = 1; ‘para a maioria das normas e regulamentos’ = 0,8; ‘para apenas algumas normas e regulamentos’ = 0,4; e ‘nunca’ = 0.
3. Caso nenhuma resposta tenha sido fornecida para a questão e não

¹⁴ Ver ARNDT, C. et al. 2015 *Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Result*. OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 1, OECD Publishing, Paris, 2015

tenha sido possível obter a informação no site da agência, a resposta foi registrada como 'não' ou 'nunca'.

A tabela 15 lista os componentes, subcomponentes, questões e formas de pontuação para cada resposta fornecida. A coluna *Forma de pontuação* contém detalhe sobre como a resposta para aquela questão foi pontuada.

- Nas questões identificadas como 'Padrão', a pontuação dada segue uma das regras padrão.
- Nas questões identificadas como 'Igual para todas as normas e maioria' é dada a mesma pontuação para as respostas 'para todas as normas e regulamentos' e 'para a maioria das normas e regulamentos', de 1 ponto. As demais alternativas seguem a pontuação 'Padrão'.
- Algumas perguntas têm alternativas de resposta que não seguem a escala 'Padrão' ou 'Igual para todas as normas e maioria'. Elas estão marcadas como 'Fora do padrão" e contém notas explicativas.

Tabela 15 – Componentes, subcomponentes, questões do iGP

| Componente | Subcomponente | Questões | Alternativas de resposta ¹⁵ | Forma de pontuação |
|-----------------------|---|--|--|--------------------------------------|
| 1. Adoção sistemática | 1.1. Obrigação legal | 1. Existe obrigação legal prevendo que a Agência conduza processos de participação / engajamento de interessados na elaboração de normas e regulamentos? | 1 | Padrão |
| | | 2. Existe obrigação legal prevê que as Audiências e Consultas Públicas sejam abertas ao público em geral? | 1 | Padrão |
| | | 4. Existe ato normativo (exemplo: portaria, resolução, deliberação, etc) que trate especificamente de procedimentos a serem adotados pela Agência na condução de processos de participação / engajamento de interessados? | 1 | Padrão |
| | 1.2. Adoção sistemática de participação - etapa prévia | 5. A Agência conduz processos de participação / engajamento de interessados antes de elaborar uma proposta ou minuta de regulamento, ou seja, para informar os interessados sobre um problema e fomentar debates sobre possíveis alternativas? | 1 | Padrão |
| | | 6. Com que frequência a Agência conduz processos de participação / engajamento de interessados nesses casos (etapa prévia à elaboração de proposta ou minuta)? | 2 | Igual para todas as normas e maioria |
| | 1.3. Adoção sistemática de participação - etapa posterior | 7. A Agência conduz processos de participação / engajamento de interessados após elaborar uma proposta ou minuta de regulamento, isto é, quando uma alternativa já foi identificada? | 1 | Padrão |
| | | 8. Com que frequência a Agência conduz processos de participação / engajamento de interessados nesses casos (etapa posterior à elaboração de minuta)? | 2 | Padrão |

¹⁵ Ver legenda no final da tabela com as alternativas de resposta para as questões

| | | | | |
|--|--|--|--------|--------------------------------------|
| 2. Métodos e procedimentos | 2.1. Consulta Pública para o público em geral - etapa prévia | 10. Quais mecanismos ou formas de participação / engajamento de interessados são utilizados pela Agência na etapa prévia à elaboração de proposta ou minuta? Consulta Pública | 3 | Igual para todas as normas e maioria |
| | 2.2. Consulta Pública para o público em geral - etapa posterior | 12. Quais mecanismos ou formas de participação / engajamento de interessados são utilizadas pela Agência na etapa posterior à elaboração de proposta ou minuta? Consulta Pública | 3 | Padrão |
| | 2.3. Metodologia dos processos de participação - etapa prévia | 10. Quais mecanismos ou formas de participação / engajamento de interessados são utilizados pela Agência na etapa prévia à elaboração de proposta ou minuta? audiência pública presencial; audiência pública virtual; reunião com interessados selecionados; consulta a conselho, comissão ou comitê consultivo; ambiente virtual de participação | 3 | Igual para todas as normas e maioria |
| | | 11. Quais documentos são disponibilizados pela Agência na etapa prévia à elaboração de proposta ou minuta? Análise de impacto regulatório; exposição de motivos; estudos analíticos; nota técnica | 3 | Igual para todas as normas e maioria |
| | 2.4. Metodologia dos processos de participação - etapa posterior | 12. Quais mecanismos ou formas de participação / engajamento de interessados são utilizadas pela Agência na etapa posterior à elaboração de proposta ou minuta? audiência pública presencial; audiência pública virtual; reunião com interessados selecionados; consulta a conselho, comissão ou comitê consultivo; ambiente virtual de participação | 3 | Padrão |
| | | 13. Quais documentos são disponibilizados pela Agência na etapa posterior à elaboração de proposta ou minuta? Análise de impacto regulatório; exposição de motivos; estudos analíticos; nota técnica | 3 | Padrão |
| | 2.5. Tempo mínimo para envio de contribuição | 15. Existe previsão legal de um período mínimo para a duração das Audiências e Consultas Públicas? | 1 | Padrão |
| | 2.6. Orientação para participar dos processos | 16. Está disponível no site da Agência orientação sobre como participar do processo de participação / engajamento de interessados? | 1 | Padrão |
| 3. Transparência | 2.7. Uso de website interativo - etapa prévia | 17. A Agência utiliza site interativo, aberto ao público em geral, na condução das Consultas Públicas descritas a seguir? Agenda regulatória | 3 | Padrão |
| | 2.8. Uso de website interativo - etapa posterior | 17. A Agência utiliza site interativo, aberto ao público em geral, na condução das Consultas Públicas descritas a seguir? Novas normas e regulamentos; Revisão de normas e regulamentos existentes | 3 | Padrão |
| | 3.1. Disponibilidade de informação | 18. Existe banco de dados disponível gratuitamente na internet, que contenha todas as normas e regulamentos editados pela Agência, em um formato pesquisável? | 1 | Padrão |
| | | 19. A Agência publica na internet a Agenda Regulatória, ou seja, um planejamento com as normas e regulamentos que pretende elaborar, modificar ou revogar em um período de tempo específico? | 1 | Padrão |
| | | 20. A Agência publica na internet relatórios regulares sobre o progresso da Agenda Regulatória? | 1 | Padrão |
| | | 24. O governo central (Estadual ou Municipal(s)) têm página na internet em que lista todas as Consultas Públicas em andamento, incluindo as conduzidas pela Agência? | 1 | Padrão |
| | 3.2. Resposta para contribuições enviadas | 21. A Agência responde os comentários e contribuições dos participantes nas Audiências e Consultas Públicas? | 3 | Padrão |
| | | 22. Os comentários e contribuições dos participantes nas Audiências e Consultas Públicas, assim como a resposta da Agência, são tornados públicos? | 3 | Padrão |
| | | 23. De que forma a Agência responde os comentários e contribuições? | 3 | Padrão |
| | | 25. Existe lei que obrigue a Agência a analisar e considerar os comentários e contribuições na elaboração da norma / regulamento? | 1 | Padrão |
| 26. Os comentários e contribuições dos participantes são incluídos na Análise de Impacto Regulatório - AIR (se a AIR for elaborada)? | | 3 | Padrão | |
| 3.3. Publicidade dos processos de participação | 27. A Agência informa sistematicamente os interessados, com antecedência, sobre a abertura de Audiências e Consultas Públicas? | 3 | Padrão | |

| | | | | |
|--------------------------|---|--|---|-----------------------------|
| | | 28. De que forma a Agência divulga a abertura das Audiências e Consultas Públicas? diário oficial; jornal; tv ou rádio; anúncios de imprensa; mídias sociais; site da secretaria/ governo central; site da Agência; envio de e-mail para interessados selecionados; por meio de publicação de aviso no site da Agência; por meio de publicação de aviso no diário oficial; por meio de envio de convite para interessados selecionados; por meio de divulgação de nota à imprensa | 3 | Padrão |
| | | 30. Que documentos são disponibilizados pela Agência após o encerramento do processo de participação / engajamento de interessados? atas de reuniões com interessados; lista de presença de reuniões com interessados; gravações de vídeos das Audiências; gravações de áudios das Audiências; contribuições e comentários enviados por escrito pelos participantes; relatório contendo a análise das contribuições e comentários realizados pelos participantes | 3 | Padrão |
| | 3.4. Transparência do processo | 29. Quando a Agência decide não realizar uma Audiência ou Consulta Pública, esta decisão é tornada pública? | 5 | Fora do Padrão ¹ |
| 4. Controle e supervisão | 4.1. Supervisão e controle de qualidade | 31. Existe estrutura no Estado ou Município(s) (exemplo: comissão, secretaria ou departamento) responsável por monitorar e avaliar especificamente as atividades de participação / engajamento de interessados realizadas pela Agência? | 1 | Padrão |
| | | 34. Caso exista obrigação legal da Agência considerar as contribuições feitas nas Consultas Públicas e essa obrigação seja descumprida, que tipo de revisão pode ocorrer? Revisão administrativa de órgão hierarquicamente superior; Revisão judicial. | 1 | Padrão |
| | | 35. Existe estrutura formal de Ouvidoria na Agência, capaz de buscar soluções para as demandas dos cidadãos e oferecer informações gerenciais e sugestões à diretoria? | 6 | Fora do Padrão ² |
| | | 38. Quais organizações participam do Conselho, Comissão ou Comitê existente na Agência? Poder concedente; Prestador de serviços; Da própria Agência Reguladora; Entidade de Defesa do Consumido; Associações (exemplo: ABES, AESBE, ABCON); Sindicatos ou entidades de classe; Outras ONGs (exemplo: Trata Brasil, IDS). | 1 | Fora do Padrão ³ |
| | 4.2. Publicidade dos controles | 32. A Agência produz dados ou estatísticas sobre os seguintes aspectos dos processos de participação de interessados? quantidade de processos realizados na etapa prévia à elaboração de proposta ou minuta; quantidade de processos realizados na etapa posterior à elaboração de proposta/ minuta; quantidade média de contribuições recebidas nas Audiências e Consultas Públicas; quantidade de alterações realizadas nas propostas / minutas como resultado de contribuições recebidas; pesquisa de opinião dos participantes sobre as Audiências e Consultas Públicas. | 7 | Fora do Padrão ⁴ |
| | | 33. São publicados relatórios sobre o desempenho das práticas de participação / engajamento de interessados? | 1 | Padrão |

Pontuação de respostas *Fora do Padrão*:

1 – 'não, porém as Audiências e Consultas são sempre realizadas quando previstas em lei' = 1; 'sim – neste caso, as razões também são tornadas públicas' = 0,8; 'não/não se aplica' = 0.

2 – 'sim – neste caso, a Ouvidoria é subordinada a alguma diretoria ou à presidência' = 0,5; 'sim – neste caso, a Ouvidoria é independente da diretoria e presidência' = 1; 'não' = 0.

3 – 'sim, para algum membro da sociedade civil' = 1; 'não, para todos os membros da sociedade civil' = 0.

4 – 'sim, e disponibiliza apenas internamente' = 0,4; 'sim, e publica no site da Agência' = 1; 'não' = 0.

Fonte: elaboração própria (2019)

Legenda da Tabela 15 - Alternativas de resposta

| | |
|---|---|
| 1 | 'sim' ou 'não' |
| 2 | 'para todas as normas e regulamentos'; 'para a maioria das normas e regulamentos'; 'para apenas algumas normas e regulamentos' |
| 3 | 'para todas as normas e regulamentos'; 'para a maioria das normas e regulamentos'; 'para apenas algumas normas e regulamentos'; 'nunca' |
| 4 | 'sim, contém todas as normas e regulamentos'; 'sim, contém a maioria das normas e regulamentos'; 'não' |
| 5 | 'sim - se sim, as razões também são tornadas públicas?'; 'não' 'não, porém são sempre realizadas quando previstas em lei / regulamento' |
| 6 | 'sim – neste caso, a Ouvidoria é subordinada a alguma diretoria ou à presidência?'; 'não' |
| 7 | 'sim, e disponibiliza apenas internamente'; 'sim, e publica no site da agência'; 'não' |