

REGULAÇÃO DO SETOR DE SANEAMENTO NO BRASIL: UMA BREVE ANÁLISE SOBRE O DESENVOLVIMENTO DAS AGÊNCIAS

Cristina de Saboya Gouveia Santos⁽¹⁾

Administradora graduada pela Universidade Federal do Ceará – UFC, pós-graduada em Auditoria e Controle Público pela Faculdade Metropolitana de Belo Horizonte, Mestre em Saúde Pública com ênfase em Gestão e Regulação de Serviços Públicos de Saneamento Básico pela ENSP/FIOCRUZ. Reguladora de Serviços Públicos, atualmente é Coordenadora de Fiscalização Financeira na Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA.

Endereço⁽¹⁾: Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA, Setor Ferroviário – Parque Ferroviário de Brasília – Estação Rodoferroviária, Sobrelaja – Ala Norte – Brasília – DF - CEP: 70.631-900 – Tel.: +55 (61) 3961-5023 – e-mail: cristina.santos@adasa.df.gov.br

RESUMO

A Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, estabeleceu as diretrizes nacionais para o Setor de Saneamento Básico brasileiro e é considerada seu marco regulatório. Conforme disposto no normativo, a regulação setorial somente é possível por meio de Agências Reguladoras, instituídas como autarquias em regime especial e sujeitas às normas constitucionais brasileiras, porém com expressa autonomia. Nesse contexto, a Lei, em seu art. 21, estabelece que a regulação atenderá aos princípios de independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora, além de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade de suas decisões. Com base em pesquisas realizadas anualmente pela Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR, este artigo tem por objetivo analisar a evolução do desenvolvimento das Agências Reguladoras do setor de Saneamento nos últimos três anos, quanto ao comprometimento aos princípios elencados pela Lei nº 11.445/2007. A metodologia utilizada consistiu na medição de indicadores elaborados com base nos dados das Pesquisas *Regulação 2012*, *Regulação 2013* e *Regulação 2014*, referentes aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Os resultados obtidos demonstraram que os níveis de comprometimento das Agências aos princípios regulatórios são de extrema importância para o desenvolvimento da regulação, devendo este comprometimento ser considerado meta institucional, com a participação dos corpos diretivo e técnico das Agências Reguladoras. Outra conclusão é que a regulação do setor de Saneamento tem avançado, porém de forma tímida e, de certa maneira, desordenada. Enquanto algumas áreas evoluíram, outras apenas oscilaram.

Palavras-chave: Saneamento Básico, Regulação, Lei nº 11.445/2007, Princípios Regulatórios.

INTRODUÇÃO

Na década de 1980 ouviu-se falar pela primeira vez sobre a globalização, um movimento que pode ser traduzido como a integração mundial, tanto do ponto de vista econômico como financeiro, em que há predomínio do neoliberalismo e do qual resultaram a privatização de empresas estatais, causando um encolhimento dos níveis de intervenção do Estado e o consequente fim da era do Estado de Bem-Estar Social ou *WelfareState*, caracterizado por um conjunto de serviços e benefícios sociais promovidos pelo Estado, de alcance universal.

Em contraponto à exagerada intervenção na economia, apareceram as primeiras ideias do que seria o Estado Regulador. Para Mattos (2006), o novo Estado Regulador é caracterizado pela criação de agências independentes, privatizações de empresas estatais, terceirizações de funções administrativas do Estado e regulação da economia segundo técnicas administrativas de defesa da concorrência e de correção de "falhas de mercado". No novo modelo, o Estado deixaria de ser o responsável direto pela produção de bens e serviços e passaria a ser apenas o promotor e o regulador.

No Brasil, o processo de reforma administrativa, em meados da década de 1990, e conhecida como Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado¹ está diretamente relacionado com a criação das Agências Reguladoras. No entender de Aragão (2003, p. 275), as Agências Reguladoras são:

[...] autarquias de regime especial, dotadas de considerável autonomia frente à Administração centralizada, incumbidas do exercício de funções regulatórias e dirigidas por colegiados cujos membros são nomeados por prazo determinado pelo Presidente da República, após prévia aprovação pelo Senado Federal, vedada a exoneração ad nutum.

Apesar de o objeto principal das Agências ser a regulação de setores de infraestrutura concedidos à iniciativa privada, o setor de Saneamento Básico, operado majoritariamente por prestadores estatais, só teve sua regulação obrigatória por intermédio da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Nesse contexto, a lei trouxe os princípios para o exercício da função de regulação, conforme seu artigo 21.

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

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

A independência decisória, incluindo as autonomias administrativa, orçamentária e financeira, está intimamente ligada à tomada de decisões baseadas em critérios técnicos, em detrimento dos motivos político-partidários, em sua área de competência. As determinações da agência devem ser autônomas, à margem das imposições do Poder Executivo, embora devam levar em conta as políticas públicas e os planos governamentais. No caso do Saneamento Básico, tal dissociação é ainda mais difícil, tendo em vista que a grande maioria dos usuários é atendida por prestadoras de serviços de água e esgoto constituídas como empresas de economia mista, controladas pelo próprio Poder Executivo. Assim, tem-se a situação do Estado regulando o próprio Estado, daí a importância da independência. Marques Neto (2000 p. 87) ensina que “a independência, aqui, deve servir para que o órgão regulador seja um instrumento de política governamental, e não um instrumento de política de um governo”.

A noção de transparência é relacionada com a redução da assimetria de informações entre agências reguladoras e sociedade, com o objetivo de minimizar as falhas de gestão e permitir um amplo controle sobre os atos das agências. Conforme Stiglitz (1999), “com mais informação, o público será capaz de discernir melhor o valor adicionado pela ação pública”. Sobre a transparência, o Tribunal de Contas da União (2012), em auditoria, manifestou-se:

sugere-se recomendar às agências o desenvolvimento de políticas voltadas à ampla divulgação de suas ações, mormente aquelas de maior apelo e impacto social, com foco e linguagem adequados. A estruturação de tais políticas tende a fomentar uma maior participação da sociedade na atividade regulatória, além de permitir um maior esclarecimento ao público da importância dos entes reguladores e do impacto que as decisões destes podem ter em suas vidas cotidianas. Para tanto, é necessária a disponibilização de recursos humanos e financeiros adequados e suficientes, além da efetiva estruturação de uma política formal voltada para melhor divulgação das ações das agências.

Um conceito bastante atual é o de *accountability*, mais comumente traduzido por responsabilização pelas decisões tomadas e ações executadas. É expresso por meio de mecanismos que estimulem os governos e as

¹ O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado salienta o processo de descentralização da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder do Estado, mas deve ser por ele subsidiado. O PDRAE chama este processo de “publicização”.

Agências de Regulação à contínua prestação de contas. A noção de *accountability* está intimamente ligada à ideia de transparência.

A Técnica se traduz pela facilidade de se tomar decisões baseadas em critérios estritamente técnicos, ou seja, isentos de interferência de grupos de interesse. Estas decisões são normalmente tomadas pelos dirigentes das agências, que devem considerar as opiniões e posições expressas por servidores, de preferência efetivos, e traduzidas por documentos que devem ser robustamente isentos, com o maior nível de profissionalismo possível, a ponto de embasar apenas tecnicamente toda e qualquer decisão. A atividade de regulação é composta por matérias complexas e diversificadas e que necessitam de conhecimentos mais específicos. Daí também a necessidade de capacitação. Questões como Celeridade e Objetividade das decisões são importantes para que não se perca o momento e o foco da regulação, e que devem ser prioritários nas ações.

Este trabalho tem o propósito de analisar a evolução do nível de aderência das Agências Reguladoras do setor de Saneamento Básico, aos princípios regulatórios dispostos no art. 21 da Lei nº 11.445/2007, ao longo dos últimos três anos, por meio da evolução de alguns atributos ligados à independência, à transparência e à técnica dos entes reguladores. Esses atributos serviram de base para a construção de diversos indicadores, e que procuram refletir os próprios princípios regulatórios dispostos na Lei.

Os indicadores utilizaram os dados apresentados nas pesquisas realizadas pela Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR² – *Regulação 2012*, que contempla dados referentes a 2011, *Regulação 2013*, que contém os dados de 2012 e *Regulação 2014*, que apresenta dados do exercício de 2013. Da pesquisa *Regulação 2012* participaram 23 agências reguladoras, enquanto que responderam às pesquisas *Regulação 2013* e *Regulação 2014*, 27 agências. Estes entes reguladores são de abrangência municipal, estadual e distrital, além das consorciadas, e estão distribuídos em todas as regiões do Brasil. Como a Lei nº 11.445/2007 estabelece os princípios a todos os agentes reguladores, sem distinção da esfera da entidade ou do tipo de formação administrativa, como no caso dos consórcios, tais características não foram consideradas importantes para os resultados obtidos. As pesquisas estão resumidas na Tabela 1 apresentada a seguir.

Tabela 1 - Resumo Pesquisas Regulação ABAR

PESQUISA	EXERCÍCIO BASE	Nº AGÊNCIAS PARTICIPANTES
<i>Regulação 2012</i>	2011	23
<i>Regulação 2013</i>	2012	27
<i>Regulação 2014</i>	2013	27

Fonte: A Autora

É importante ressaltar que o trabalho ora proposto considerou apenas agências que regulam os serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, já que a regulação relacionada aos Resíduos Sólidos e à Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas é ainda bastante incipiente. Outra importante informação é que as pesquisas anteriores à *Regulação 2012* abrangiam períodos desconhecidos dos exercícios civis, o que justifica a coleta dos dados para este trabalho apenas a partir desse ano. A título de esclarecimento, a Pesquisa *Regulação 2008* abrangeu o período de Junho de 2008 a Maio de 2009, a *Regulação 2009* o período Junho/2009 a Maio/2010 e finalmente a *Regulação 2011* trabalhou o período entre Junho de 2010 e Dezembro de 2011.

² A ABAR é uma associação civil de direito privado, fundada em 1999. É uma entidade sem fins lucrativos, cujo principal objetivo é contribuir para o avanço e a consolidação das atividades regulatórias em todo País. A pesquisa Regulação é realizada anualmente desde 2009, mas apenas a partir de 2012 abrangeu todo o exercício.

O desenvolvimento do presente artigo está organizado em três seções, sendo apresentado na Seção 1 a metodologia e o banco de dados utilizado, assim como suas fontes. A Seção 2 lista os resultados da abordagem, e por fim, a Seção 3 apresenta algumas conclusões.

METODOLOGIA UTILIZADA

A metodologia a ser utilizada consiste na medição de indicadores construídos com base nos dados coletados na série histórica da Pesquisa *Regulação*, e que buscam coincidir com os próprios princípios elencados pela Lei. Foram elaboradas apenas variáveis dicotômicas, atribuindo-se valores 1,00 aos indicadores que apresentam adequação aos princípios regulatórios, e 0,00 aos que não apresentam tal adequação.

Os indicadores propostos estão listados a seguir, acompanhados de uma breve apresentação de valores:

- IMD – Existência de Mandatos de Diretores: indica o valor 1,00 para as agências que adotam mandatos fixos e o valor 0,00 para as que não possuem tal atributo para seus dirigentes;
- IRD – Proibição de Recondução dos Diretores: aponta o valor 1,00 para as agências que proíbem a recondução de seus diretores, e o valor 0,00 para as que a permitem;
- TRA – Realização de Audiências Públicas: associa 1,00 para agências que realizam audiências públicas e 0,00 para as que não realizam;
- TRC – Existência de Conselhos: aponta os valores 1,00 para as agências que possuem Conselhos, Deliberativos ou Consultivos, e 0,00 para as que não possuem;
- TTA – Frequência Definida para Revisões Tarifárias: atribui o valor 1,00 às agências que possuem frequência definida em normativos, para a realização de revisões tarifárias e o valor 0,00 às agências que não possuem;
- TEC – Existência de Convênios ou Cooperação Técnica: associa o valor 1,00 para a agência que mantém parcerias com instituições conveniadas ou a título de cooperação técnica, e aponta o valor 0,00 para o ente que não possui; e
- TSC – Quadro de Servidores Concursados: atribui o valor 1,00 às agências que possuem servidores concursados em seus quadros de pessoal e o valor 0,00 às agências que possuem seus quadros ocupados apenas por servidores comissionados ou terceirizados.

O primeiro indicador trabalhado é o IMD – Existência de Mandatos de Diretores. Esse indicador foi escolhido pela certeza de que a existência de mandatos fixos para os diretores é um pressuposto de que a ingerência política do Poder Executivo sobre a Agência é minimizada. O Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial (2003 p.16), elaborado pela Casa Civil, afirma que “o mandato fixo para os dirigentes é característica chave para a independência das agências vis-à-vis o governo e, de forma indireta, de pressões das empresas dos setores regulados”.

O segundo indicador é apresentado como IRD – Proibição de Recondução dos Diretores. Sua importância decorre da possibilidade de a recondução levar os diretores à uma certa dependência do Poder Executivo, na expectativa da possibilidade de renovação do mandato. A este respeito, o Tribunal de Contas da União (2012 p.17) afirma que “a possibilidade de recondução dos dirigentes é arriscada, pois pode incentivar o dirigente a aceitar pressões do governo no intuito de permanecer no cargo”. Assim, a agência que não permite a recondução de sua diretoria é considerada, em tese, mais independente.

O terceiro indicador é o TRA – Realização de Audiências Públicas. Soares (2002) afirma que “a audiência pública é uma das formas de participação e de controle popular da Administração Pública no Estado Social e

Democrático de Direito”. A transparência e o incentivo à participação social são imprescindíveis para a boa relação entre as agências e os prestadores de serviços, ou entre as agências e os usuários. Aliás, usuários e prestadores de serviços são os principais atores das Audiências Públicas, tornando-as imprescindíveis para o quesito Transparência das Agências Reguladoras.

O indicador TRC – Existência de Conselhos tem sua importância atestada pela participação social, que é primordial para as ações das Agências de Regulação, já que são espaços de composição entre o Estado e a sociedade civil e tem a função de formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Os Conselhos vão além do papel de fortalecimento da participação da população, já que fiscalizam a execução das políticas públicas setoriais, como forma de avaliar as decisões regulatórias tomadas pelas agências, e que afetam diretamente o interesse público. Corroborando com esta posição, Pinheiro, Lima e Assis (2007, p. 147) preceituam:

é possível avaliar como pertinente, oportuno e salutar, para a gestão pública regulatória do saneamento ambiental, o fortalecimento dos canais de participação popular e a organização do controle social, expressos nas atuações dos Conselhos de Saneamento Básico ou similar e no suporte técnico ao estímulo ao trabalho de criação das Associações de Usuários de Saneamento Ambiental.

O indicador TTA– Frequência Definida para Revisões Tarifárias é importante tanto para os usuários como para os prestadores dos serviços, pois traz estabilidade e segurança ao Contrato. A definição clara das normas é essencial para assegurar a transparência, tão necessária na busca pela eficiência, seja pelo equilíbrio econômico-financeiro do prestador dos serviços, seja para a modicidade das tarifas para os usuários. Neste ponto, é importante esclarecer a diferença entre Reajuste e Revisão Tarifária. O Reajuste Tarifário ocorre para que haja o repasse à tarifa, dos custos não gerenciáveis da companhia, além de atualizar monetariamente os custos gerenciáveis. Normalmente é repassado a cada ano. Já a Revisão Tarifária ocorre para preservar o equilíbrio econômico-financeiro da delegação, podendo ser o valor das tarifas alterado para mais ou para menos. O indicador TTA afere apenas a existência de frequência definida para a realização de Revisões Tarifárias, já que se trata de um processo bem mais complexo, em que leva em conta toda a estrutura de custos do prestador dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

O indicador TEC – Existência de Convênios ou Cooperação Técnica se justifica pela importância de se firmar parcerias com atores envolvidos com o setor de Saneamento, como Ministério Público, Universidades, Poder Executivo, Associações de Usuários, Associações de Municípios, outras Agências Reguladoras ou ainda com outras instituições. Tais parcerias contribuem para o intercâmbio de informações, com vistas à diminuição de assimetrias de informações, bem como pela certificação das informações, que leva ao aprimoramento do controle dos dados fornecidos pelos prestadores e pela minimização dos custos de fiscalização e de ouvidoria. Coutinho (2010) corrobora com esta visão:

As agências reguladoras e os órgãos com quem mantêm interação permanente devem, enfim, criar rotinas de diálogo institucional, bem como devem estabelecer vínculos de colaboração e troca de experiências com outros reguladores, incluindo os estrangeiros.

O último indicador, TSC – Quadro de Servidores Concursados tem sua importância demonstrada na incerteza da permanência dos servidores, assim como a multiplicidade de vínculos precários que dificultam a realização de investimentos em qualificação e especialização, prejudicando o desempenho do ente regulador. A importância do quadro técnico concursado está demonstrada por Ramalho (2009 p. 138), que afirma:

A multiplicidade de vínculos e a incerteza da permanência de funcionários precários dificultam as possibilidades de investimento em qualificação e especialização do corpo funcional, prejudicando o desempenho do ente regulador nas suas atribuições.

Conforme lição de Souto (2005, p. 254), "as funções que exijam o exercício do poder de império estatal (...) só podem ser exercidas por ocupantes de cargo público de provimento efetivo."

Esta posição é majoritária, e não vê no regime celetista, o chamado emprego público, as condições necessárias para o exercício das atividades típicas de Estado, como questões técnicas das atividades regulatórias, do tipo aplicação de multas, expedição de normas e realização de reajustes e revisões tarifários.

A Tabela 2 a seguir apresenta os indicadores e seus dados.

Tabela 2 - Indicadores e Seus Dados

INDICADORES	DADOS
Existência de Mandatos de Diretores – IMD	1,00 – Sim
	0,00 – Não
Proibição de Recondução dos Diretores – IRD	1,00 – Sim
	0,00 – Não
Realização de Audiências Públicas – TRA	1,00 – Sim
	0,00 – Não
Existência de Conselhos – TRC	1,00 – Sim
	0,00 – Não
Frequência Definida para Revisões Tarifárias – TTA	1,00 – Sim
	0,00 – Não
Existência de Convênios ou Cooperação Técnica – TEC	1,00 – Sim
	0,00 – Não
Quadro de Servidores Concursados – TSC	1,00 – Sim
	0,00 – Não

Fonte: A Autora

RESULTADOS OBTIDOS

É importante esclarecer que a análise realizada levou em conta o universo das agências participantes de cada Pesquisa no período estudado. Não foram considerados as *performances* de cada agência em separado, quanto aos indicadores elaborados e sim como o grupo se comportou a cada ano. Assim, embora tenha havido alterações na amostra a cada ano, com a entrada e a saída de agências participantes, este fato não foi considerado nos resultados obtidos. Por óbvio que se a Agência que participou apenas em uma ou duas Pesquisas, e que impactou positivamente em um indicador, sua ausência também terá impactado no mesmo indicador – negativamente – no exercício que não participou. A Tabela 3, a seguir, apresenta as Agências participantes de cada Pesquisa analisada.

Tabela 3 - Agências Participantes das Pesquisas

AGÊNCIA REGULADORA	2012	2013	2014
ADASA	SIM	SIM	SIM
AGEAC	NÃO	NÃO	SIM
AGENERSA	SIM	SIM	NÃO
AGEPAN	SIM	SIM	SIM
AGERGS	SIM	SIM	SIM
AGERSA/BA	NÃO	SIM	SIM
AGERSA/ES	SIM	SIM	NÃO
AGESAN	SIM	SIM	SIM
AGIR	NÃO	SIM	SIM
AGR/GO	NÃO	SIM	SIM
AGR/TUBARÃO	NÃO	SIM	SIM
AMAE	SIM	SIM	SIM
AMAES	SIM	SIM	SIM
ARCE	SIM	SIM	SIM
ARCON	SIM	SIM	SIM
ARES-PCJ	NÃO	SIM	SIM
ARIS	SIM	SIM	SIM
ARPB	SIM	SIM	SIM
ARPE	SIM	SIM	SIM
ARPF PORTO FERREIRA	NÃO	NÃO	SIM
ARSAE/MAUÁ	NÃO	NÃO	SIM
ARSAE/MG	SIM	SIM	SIM
ARSAEG	SIM	SIM	NÃO
ARSAL	SIM	SIM	SIM
ARSAM	SIM	SIM	SIM
ARSBAN	SIM	SIM	SIM
ARSESP	SIM	SIM	SIM
ARSETE	SIM	SIM	SIM
ARSI	SIM	SIM	SIM
ATR	SIM	SIM	SIM
CORESAB	SIM	NÃO	NÃO
	23	27	27

Fonte: A Autora

Após a elaboração dos indicadores e do levantamento dos Reguladores participantes de cada Pesquisa, os índices foram então aplicados, a cada ano, de forma a evidenciar a evolução do desenvolvimento da Regulação do Saneamento Básico.

As Tabelas 4, 5 e 6, a seguir, apresentam as Pesquisas e as agências participantes, com a medição de cada indicador.

Tabela 4 - Aplicação dos Indicadores – Pesquisa Regulação 2012

Agência	Existência de Mandatos de Diretores – IMD	Proibição de Recondição dos Diretores – IRD	Realização de Audiências Públicas – TRA	Existência de Conselhos – TRC	Frequência Definida para Revisões Tarifárias – TTA	Existência de Convênios ou Cooperação Técnica – TEC	Quadro de Servidores Concursados – TSC
ADASA	1	0	1	0	1	1	1
AGENERSA	1	0	0	0	1	1	1
AGEPAN	1	0	0	1	0	1	1
AGERGS	1	1	1	1	1	0	1
AGERSA/ES	1	0	1	1	1	0	0
AGESAN	1	0	0	1	1	1	0
AGR	1	0	0	0	1	1	1
AMAE	1	0	0	1	1	0	1
ARCE	1	0	0	0	0	1	1
ARCON	1	0	0	0	0	1	1
ARIS	1	0	1	1	0	1	0
ARPB	1	1	1	1	0	0	0
ARPE	1	0	0	0	1	1	0
ARSAEG	1	0	1	1	1	0	0
ARSAE/MG	1	0	1	0	1	0	0
ARSAL	1	0	0	0	1	0	0
ARSAM	1	1	0	1	1	1	0
ARSBAN	1	0	1	1	1	1	1
ARSESP	1	1	0	1	1	1	1
ARSETE	1	0	0	1	0	0	0
ARSI	1	0	1	1	0	0	1
ATR	1	0	0	0	0	0	0
CORESAB	0	0	1	1	1	0	0
	22	4	10	14	15	12	11

Fonte: A Autora

Tabela 5 - Aplicação dos Indicadores – Pesquisa Regulação 2013

Agência	Existência de Mandatos de Diretores – IMD	Proibição de Recondição dos Diretores – IRD	Realização de Audiências Públicas – TRA	Existência de Conselhos – TRC	Frequência Definida para Revisões Tarifárias – TTA	Existência de Convênios ou Cooperação Técnica – TEC	Quadro de Servidores Concursados – TSC
AGERSA/ES	1	0	0	1	1	1	0
AGR/TUBARÃO	1	0	0	1	1	0	0
AMAE	1	0	1	1	1	0	1
AMAES	1	0	0	1	1	0	0
ARSAEG	1	0	1	0	1	0	0
ARSBAN	1	0	0	1	1	0	1
ARSETE	1	0	0	1	1	0	0
ADASA	1	0	1	0	1	1	1
AGENERSA	1	0	0	1	1	1	1
AGEPAN	1	0	0	1	0	0	1
AGERGS	1	1	0	1	1	1	1
AGERSA/BA	0	0	1	1	1	1	0
AGESAN	1	0	0	1	1	1	0
AGR/GO	1	0	0	1	1	1	1
ARCE	1	0	1	0	0	1	1
ARCON	1	0	0	0	0	1	1
ARPB	1	0	0	1	0	1	0
ARPE	1	0	0	0	1	1	0
ARSAE/MG	1	0	1	0	1	0	0
ARSAL	1	0	0	0	0	1	0
ARSAM	1	1	0	1	1	1	0
ARSESP	1	1	1	1	1	1	1
ARSI	1	0	1	1	0	1	1
ATR	1	0	0	0	0	1	0
AGIR	1	0	0	1	1	1	0
ARES-PCJ	1	0	0	1	1	1	0
ARIS	1	0	1	1	1	1	0
	26	3	9	19	20	19	11

Fonte: A Autora

Tabela 6 - Aplicação dos Indicadores – Pesquisa *Regulação 2014*

Agência	Existência de Mandatos de Diretores – IMD	Proibição de Reconstituição dos Diretores – IRD	Realização de Audiências Públicas – TRA	Existência de Conselhos – TRC	Frequência Definida para Revisões Tarifárias – TTA	Existência de Convênios ou Cooperação Técnica – TEC	Quadro de Servidores Concursados – TSC
AGIR	1	0	1	1	0	0	1
ARES-PCJ	1	0	1	1	1	1	1
ARIS	1	0	1	1	1	1	0
AGEAC	1	0	0	0	0	0	0
AGEPAN	1	0	0	1	1	1	1
AGERGS	1	1	0	1	1	1	1
AGERSA/BA	0	0	0	1	0	0	0
AGESAN	1	0	0	1	0	0	0
AGR	1	0	0	1	1	1	1
ARCE	1	0	1	0	0	0	1
ARCON	1	0	0	0	0	0	1
ARPB	1	0	0	1	0	0	0
ARPE	1	0	1	0	1	1	0
ARSAE/MG	1	0	1	0	1	1	0
ARSAL	1	0	1	0	0	0	0
ARSAM	1	1	0	1	1	1	0
ARSESP	1	1	1	1	1	1	1
ARSI	1	0	0	1	0	0	1
ATR	1	1	0	0	0	0	1
ADASA	1	0	1	0	1	1	1
AMAE	1	0	1	1	1	1	1
AMAES	1	0	1	1	1	1	0
ARPF PORTO FERREIRA	1	1	0	0	1	1	0
AGR	1	0	0	1	1	1	0
ARSBAN	1	0	1	1	1	1	1
ARSAE/MAUÁ	1	0	0	0	1	1	0
ARSETE	1	0	0	0	0	0	0
	26	5	12	16	16	16	13

Fonte: A Autora

Após analisar as agências em cada uma das três edições da pesquisa, é possível demonstrar a evolução dos indicadores, ao longo dos três anos. As conclusões são apresentadas a seguir, na Figura 1 – Gráfico da Evolução dos Indicadores a cada Pesquisa.

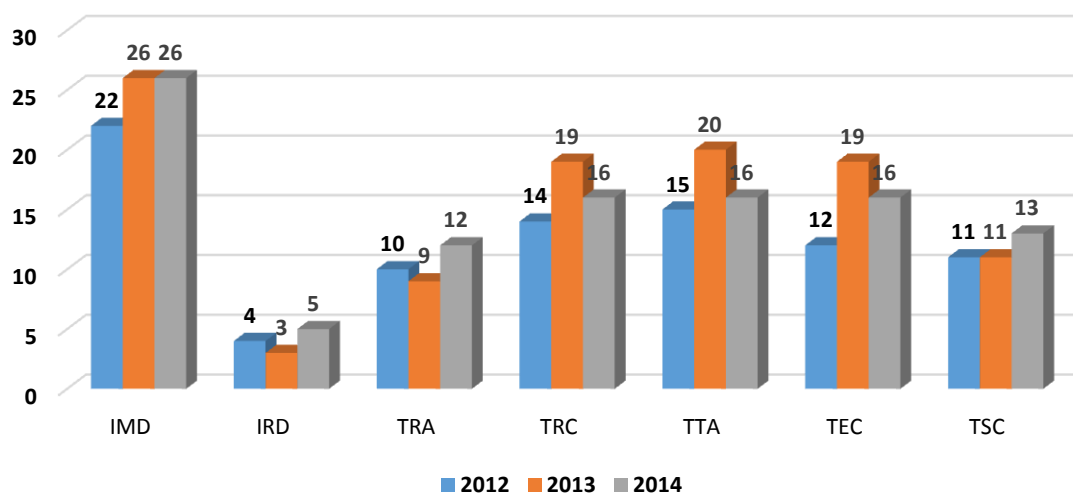


Figura 1 - Gráfico da Evolução dos Indicadores a cada Pesquisa

Fonte: A Autora

A análise dos indicadores revela que as Pesquisas Regulação 2012, 2013 e 2014 não são uniformes, tendo sido detectadas variações não só no número, mas nas próprias agências participantes. Diversas agências participaram apenas de uma ou duas edições, prejudicando a evolução da série histórica. O gráfico que apresenta a evolução dos indicadores a cada pesquisa aponta para os indicadores IMD – Existência de Mandatos de Diretores e TSC – Quadro de Servidores Concursados, como os que tiveram crescimento no período das três pesquisas. O IMD estava presente em 22 Agências, na Pesquisa 2012, enquanto que nas Pesquisas 2013 e 2014, foi encontrado em 26 Reguladoras. Já o TSC teve um crescimento mais contido, passando de 11 em 2012 e 2013 para 13 Agências em 2014.

Os indicadores IRD e TRA tiveram uma diminuição entre 2012 e 2013, para então avançar em 2014. O aumento do número de Agências aderentes a estes dois indicadores pode ser entendido como uma evolução do Setor como um todo, ainda que de forma mais tímida. O IRD, mesmo com o crescimento, indica que a Regulação ainda precisa avançar bastante no quesito “Recondução”. Na Pesquisa Regulação 2014, do universo de 27 Reguladoras, apenas 5 não permitem a recondução de seus dirigentes, ou seja, menos de 20%.

Os outros indicadores – TRC, TTA e TEC apresentaram aumentos entre 2012 e 2013, porém decresceram em 2014.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

É difícil chegar à conclusão de que a Regulação tenha evoluído nestes últimos anos, já que agências que participaram da pesquisa de 2012 não estão nas de 2013 e 2014 e vice-versa. Ao se analisar os indicadores de uma forma geral, é possível encontrar espaçados avanços, mas de forma tímida e desordenada, visualizando que algumas áreas avançaram, porém outras apenas oscilaram.

Atenta-se ainda para a necessidade de conscientização das Agências Reguladoras, com vistas à participação nas Pesquisas Regulação, de modo a permitir a construção de uma série histórica consistente, que possibilite o monitoramento e o acompanhamento, além das comparações necessárias, ano após ano.

Outra dificuldade encontrada diz respeito ao pequeno período amostral, justificado pela falta de dados referentes aos exercícios completos, anteriores à pesquisa *Regulação 2012*. Neste ponto é importante recomendar também a padronização dos dados coletados a cada ano, o que não impede o aperfeiçoamento contínuo da série. Ao contrário, este deve ser buscado anualmente, sempre com o intuito de informar os pontos a serem desenvolvidos pelas Agências Reguladoras, que devem atuar na construção de uma Regulação forte e organizada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO – ABAR. **Saneamento básico: regulação 2012**. Fortaleza: Expressão, 2012.

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

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO – ABAR. **Saneamento básico: regulação 2014**. Brasília: Ellite Gráfica e Editora, 2014.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

_____. Casa Civil. Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial. **Análise e Avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro**. Poder Executivo, Brasília, DF, 2003.

_____. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 08 jan. 2007. Seção 1, p. 3.

_____. Tribunal de Contas da União, **Auditoria de natureza operacional. Governança regulatória no âmbito das agências reguladoras de infraestrutura. Oportunidades de melhoria. Determinações e recomendações. Identificação de boas práticas. Disseminação. Comunicação**. Acórdão nº 2261. Relator José Jorge. Brasília: 2012.

COUTINHO, Diogo R. **Os desafios inescapáveis da regulação sanitária no Brasil**. Revista do Direito Sanitário, São Paulo, v.10, n. 3, p. 73-76, nov. 2009/fev. 2010.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo, **A Nova Regulação Estatal e as Agências Independentes**, in Direito Administrativo Econômico, Malheiros, 2000, Sundfeld, Carlos Ari (Coordenador).

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. **A Formação Do Estado Regulador**. Novos Estudos. - CEBRAP n.76. São Paulo Nov. 2006.

PINHEIRO, José I., LIMA, Urbano M., ASSIS, João B. Controle social na regulação da prestação dos serviços de água e esgotos em Natal. In: **Regulação: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto**. Alceu de Castro Galvão Júnior, Marfisa Maria Ferreira Ximenes (Editores). Fortaleza: Pouchain Ramos, 2007.

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

STIGLITZ, Joseph. **On liberty, the right to know, and public discourse: the role of transparency in public life**. Oxford: Oxford Amnesty Lectures, 1999.

SOARES, Evanna. **A audiência pública no processo administrativo**. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 58, 1 ago. 2002. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/3145>>. Acesso em: 25 mai. 2013.

SOUTO, Marcos J.V. **Direito Administrativo Regulatório**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. 155