

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO PROFISSIONAL**



Fonte: *site* da AGESB (créditos: ASCOM/AGESB)

**RELATÓRIO DE ANÁLISE DOS MECANISMOS DE ENGAJAMENTO
DISPONIBILIZADOS PELA AGESB: EXTRAÍDO DA DISSERTAÇÃO
“AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA PARTICIPATIVA DE UMA POLÍTICA
REGULATÓRIA LOCAL: O CASO DA AGÊNCIA MUNICIPAL DE REGULAÇÃO
DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE SÃO BORJA (AGESB)”**

**São Borja - RS
2022**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO PROFISSIONAL**

**RELATÓRIO DE ANÁLISE DOS MECANISMOS DE ENGAJAMENTO
DISPONIBILIZADOS PELA AGESB: EXTRAÍDO DA DISSERTAÇÃO
“AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA PARTICIPATIVA DE UMA POLÍTICA
REGULATÓRIA LOCAL: O CASO DA AGÊNCIA MUNICIPAL DE REGULAÇÃO
DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE SÃO BORJA (AGESB)”**

JEFERSON ANDRADE DUDA

São Borja - RS

2022

D844r Duda, Jeferson Andrade

Relatório de análise dos mecanismos de engajamento disponibilizados pela AGESB: extraído da dissertação “avaliação da governança participativa de uma política regulatória local: o caso da Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de São Borja (AGESB)” / Jeferson Andrade Duda. – São Borja, RS: 2022.
60p.

Relatório Acadêmico, acompanha dissertação apresentada ao curso de mestrado em Política Pública da Universidade Federal do Pampa – Orientador: Cláudio Júnior Damin.

1. Governança pública 2. Política pública 3. Serviço público
I. Universidade Federal do Pampa II. Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de São Borja (AGESB)

CDU: 35.07

AGRADECIMENTOS

Ao Nosso Senhor Jesus Cristo, a quem tudo devo.

Ao Prof. Cláudio Damin, meu diligente orientador no Mestrado.

Aos demais docentes do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – Mestrado Profissional da UNIPAMPA, pelas preciosas lições.

Aos Conselheiros Diretores da AGESB Helder Bastos Piegas e Laureani Pazzini Silveira, pela valiosa interlocução.

Na pessoa do Prof. Valmor Rhoden, a todos os docentes da UNIPAMPA que se envolveram, ao longo da trajetória da AGESB, em projetos de cooperação em apoio à construção das suas estratégias de comunicação social e engajamento público, em que se sustenta, em larga medida, o banco de dados da pesquisa.

RESUMO

O objetivo deste relatório é encaminhar à AGESB os produtos técnicos extraídos da dissertação “Avaliação da governança participativa de uma política regulatória local: o caso da Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de São Borja (AGESB)”, apresentada, sob a orientação do Prof. Dr. Cláudio Júnior Damin, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). A pesquisa de que derivou o presente relatório procurou mensurar a dimensão participativa de uma agência reguladora municipal específica, a AGESB, tomada como objeto de estudo de caso. Após algumas adaptações, foi utilizado um indicador composto, o Índice de Governança Participativa, ou iGP, baseado em indicadores desenvolvidos pela OCDE, os *Regulatory Policy and Governance Indicators (iREG)*. A pesquisa concluiu que a AGESB encontra-se, na companhia das agências reguladoras infranacionais mais desenvolvidas, em fase de implementação de procedimentos de participação na edição de normas, que é o foco do iGP. A avaliação, porém, incorporou a participação em outras atividades, como a decisão em processos de matéria tarifária e monitoramento da qualidade dos serviços regulados, atribuindo ao estágio da AGESB no que se refere à adoção de práticas de engajamento de interessados o conceito de Governança Participativa Moderada, que reflete um cenário relativamente satisfatório, tendo em conta a recente introdução de consultas públicas nos processos decisórios da Agência. Ao final, a pesquisa resultou nos produtos técnicos reunidos neste relatório: uma Minuta de Resolução em substituição à que atualmente disciplina as audiências e consultas públicas no âmbito da AGESB; exemplos de dados a serem disponibilizados na página da Agência na Internet; e outras recomendações.

Palavras-Chave: agência reguladora; política pública; avaliação; governança; participação.

ABSTRACT

The objective of this report is to forward to AGESB the technical products extracted from the dissertation “Evaluation of participatory governance of a local regulatory policy: the case of the Municipal Agency for the Regulation of Delegated Public Services of São Borja (AGESB)”, presented, under the guidance of Prof. Dr. Cláudio Júnior Damin, to the Postgraduate Program in Public Policies at the Federal University of Pampa (UNIPAMPA). The research from which this report was derived sought to measure the participatory dimension of a specific municipal regulatory agency, AGESB, taken as the object of the case study. After some adaptations, a composite indicator was used, the Participatory Governance Index, or iGP, based on indicators developed by the OECD, the Regulatory Policy and Governance Indicators (iREG). The research concluded that AGESB is, in the company of the most developed subnational regulatory agencies, in the phase of implementing procedures for participation in the publication of standards, which is the focus of the iGP. The evaluation, however, incorporated participation in other activities, such as decision-making in tariff processes and monitoring the quality of regulated services, attributing the concept of Participatory Governance to the AGESB stage in terms of adopting stakeholder engagement practices. Moderate, which reflects a relatively satisfactory scenario, taking into account the recent introduction of public consultations in the Agency's decision-making processes. In the end, the research resulted in the technical products gathered in this report: a Draft Resolution to replace the one that currently governs public hearings and consultations within the scope of AGESB; examples of data to be made available on the Agency's website; and other recommendations.

Keywords: regulatory agency; public policy; evaluation; governance; participation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Diagrama da delimitação temática da pesquisa	9
Figura 2 – Princípios da dimensão engajamento dos <i>stakeholders</i> que compõe os Indicadores de Política Regulatória e Governança de 2015 da OCDE	14

LISTA DE SIGLAS

ABAR - Associação Brasileira das Agências Reguladoras

ACISB - Associação Comercial, Industrial, de Prestação de Serviços e Agropecuária de São Borja

AGERGS - Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul

AGESB - Agência Municipal de Regulação dos Serviços Delegados de São Borja

ANA - Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações

ARSESP - Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo

EM - Exposição de Motivos

GT - Grupo de Trabalho

iGP - Índice de Governança Participativa

iGP-A - Índice de Governança Participativa - Adaptado

IN - Instrução Normativa

iREG - Indicators of Regulatory Policy and Governance

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PPGPP - Programa do Mestrado Profissional em Políticas Públicas

RN - Resolução Normativa

TAC - termo de ajustamento de conduta

UNIPAMPA - Universidade Federal do Pampa

USAM - União das Associações dos Moradores de São Borja

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 DESENVOLVIMENTO	9
2.1 Metodologia adotada	11
2.2 Índice de Governança Participativa (iGP)	12
2.3 Índice de Governança Participativa - Adaptado (iGP-A)	14
3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	16
REFERÊNCIAS	22
APÊNDICE A - MINUTAS DE RESOLUÇÃO EM SUBSTITUIÇÃO À INSTRUÇÃO NORMATIVA N.º 002/2013 E DE SUA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS	24
APÊNDICE B - EXEMPLOS DE DADOS QUE PODERIAM CONSTAR DE RELATÓRIO SOBRE PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO A SER DISPONIBILIZADO NO WEBSITE DA AGESB	33
APÊNDICE C - COMPILAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES PRODUZIDAS AO LONGO DA PESQUISA	43

1 INTRODUÇÃO

O presente relatório tem o propósito de encaminhar à AGESB os produtos técnicos extraídos da dissertação “Avaliação da governança participativa de uma política regulatória local: o caso da Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de São Borja (AGESB)”, apresentada, sob a Orientação do Prof. Dr. Cláudio Júnior Damin, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA)¹.

A proposta é, defendida a dissertação, retomar o projeto de relatório técnico que foi abandonado, ao longo da pesquisa, por se revelar frustrada a ideia inicial de, além da dissertação, entregar, na conclusão do curso, relatório que abrigasse um robusto trabalho de recolhimento de experiências práticas, exemplos de estruturas organizacionais, legislações de regência e desenhos de *website* interativo de outras agências reguladoras país afora, de âmbito municipal como a AGESB. No entanto, as adaptações engendradas sobre a metodologia de avaliação selecionada e, principalmente, sua aplicação em si ao objeto de observação, envolvendo perto de meia centena de variáveis distribuídas em duas dezenas de indicadores, acabaram por absorver todo o percurso da pesquisa.

Contudo, diante da tarefa de transmitir à AGESB as observações mais pragmáticas da pesquisa, optou-se por fazê-lo por meio de relatório de análise de políticas públicas. Julgou-se que esse formato remete a abordagem apropriada à incumbência de comunicar, de maneira mais concisa e precisa, as propostas e recomendações práticas que resultaram da pesquisa, cuja metodologia e fundamentação teórica, embora ausentes deste documento, podem ser consultadas em detalhes, ao longo das 259 páginas da dissertação. Quanto à ambição inicial de apresentar um relatório com elementos de comparação mais amplos, abrangendo dados específicos retirados diretamente dos *sites* de outras agências reguladoras municipais, ficará para projetos futuros.

¹ A íntegra da dissertação pode ser conferida no RIU (Repositório Institucional da UNIPAMPA): <https://repositorio.unipampa.edu.br/jspui/handle/riu/7723>.

2 DESENVOLVIMENTO

Associada à Linha 1 – Análise de programas, projetos e políticas governamentais do Programa de Mestrado Profissional em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), a pesquisa de que derivou o presente relatório incide sobre o tema da governança regulatória (SANTOS, 2012, p. 22-25; THORSTENSEN; ARIMA JÚNIOR, 2020, p. 29-31) delimitada à dimensão do engajamento de interessados (*stakeholders*) ou governança participativa. Aborda, também, a temática da avaliação de política pública, posto que se estrutura o escopo do estudo sobre projeto de análise da referida dimensão participativa de uma política regulatória implementada em nível local (Figura 1), em torno da AGESB.

Figura 1 – Diagrama da delimitação temática da pesquisa



Fonte: Elaboração própria (2022)

O objetivo geral da pesquisa foi o de medir a dimensão da participação, na governança regulatória de uma determinada agência reguladora municipal, que se traduz na tentativa de obter a resposta ao problema colocado: qual o grau de estruturação e desenvolvimento dos mecanismos e instrumentos de participação que a agência reguladora municipal selecionada disponibiliza: baixo, moderado, alto ou muito alto? Descartou-se, de plano, a investigação sobre a existência de canais e processos participativos, posto que levantamentos preliminares deram conta de que existiam.

E, para alcançar o objetivo geral proposto, ou a resposta a seu problema de pesquisa, o estudo traçou os objetivos específicos que seguem:

- a) realizar exercício empírico de aplicação, sobre a experiência da agência selecionada (a AGESB), de indicador composto, recolhido de bibliografia ancorada em princípios e recomendações de organismos internacionais de reconhecida competência técnica no assunto, como a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento);
- b) com base nesse ensaio de empiria e consoante o propósito característico dos programas de mestrado profissional em transferir conhecimento científico da academia para o universo corporativo e organizacional, desenvolver e aplicar ao mesmo objeto de estudo (a governança da AGESB) uma ferramenta de avaliação mais prática, apta a reunir, à bagagem teórica do modelo a partir do qual ela foi adaptada, uma escala de valoração que dispense análises comparativas e permita um diagnóstico imediato a respeito do estágio de desenvolvimento da governança participativa de uma determinada agência reguladora, para uso tanto em estratégias de auto-avaliação organizacional e promoção de *compliance* quanto em auditagens e consultorias externas; e
- c) no mesmo diapasão ditado pelo gênero de mestrado a que se vincula a pesquisa e em complementação aos resultados apresentados por ela, produzir recomendações técnicas com o propósito de aperfeiçoamento da classificação obtida pela agência avaliada, ou para a conservação do índice auferido, em caso de a entidade ter atingido o grau ótimo de permeabilidade institucional à participação.

Convém tecer ressalva no sentido de que a pesquisa não pretendeu dimensionar o grau de engajamento em si, ou de resposta dos interessados, em termos de uso efetivo ou de interação mensurável, aos canais e processos participativos disponibilizados pela AGESB. Para ambições de medição desse aspecto, não parece razoável, à primeira vista, que sejam concebíveis rígidos padrões prescritivos. Por exemplo, qual poderia ser considerado o ponto ótimo de participação em uma audiência pública convocada para tratar de minuta sobre normatização dos serviços de transporte coletivo urbano? Teoricamente, até se poderia estimar, por meio de um cálculo aproximado, o conjunto dos usuários do serviço e de segmentos mais diretamente envolvidos ou impactados pela normatização proposta, como a empresa concessionária e a entidade representativa

dos seus trabalhadores. Porém, na prática, poderia ser mais útil a sistematização de dados quantificáveis em uma série histórica que permitisse o acompanhamento, no tempo, de avanços e recuos da efetiva participação dos *stakeholders*.

Filtrados por indicadores qualitativos, como a que segmento social pertence cada participante (como, por exemplo, entidades empresariais, associações, sindicatos, movimentos sociais, defesa dos direitos do consumidor, órgãos de proteção ambiental, academia, consultores, ministério público e secretarias municipais), esses dados poderiam, inclusive, ser publicados, como forma de transparência e avaliação institucional dos resultados práticos das estruturas de participação ofertadas pela política regulatória.

Enfim, é um percurso a ser considerado em trabalhos futuros incidentes sobre o caso da AGESB. A pesquisa de que derivou o presente relatório seria, então, o primeiro passo para um diagnóstico mais completo.

2.1 Metodologia adotada

Para além da revisão bibliográfica, foram utilizados, para o desenvolvimento da pesquisa, dados coletados de fontes documentais, disponibilizadas no sítio da AGESB na Internet. Partiu-se de levantamento de características institucionais básicas, como ano de criação e escopo de atuação da Agência, e elementos relacionados, especificamente, a mecanismos e canais de participação preliminarmente detectados, como ouvidoria e consultas públicas. Dessa forma, tratou-se, em relação aos procedimentos adotados para a coleta de dados empíricos, de uma pesquisa de base documental.

Buscou-se, por meio do exame da documentação disponível no *site* da AGESB, como legislação de regência, produção regulatória, informes, decisões, serviços e canais de interação *online*, responder às questões correspondentes aos critérios que consubstanciam os indicadores de participação empregados na avaliação de que trata a pesquisa.

A fonte de extração de informações escolhida (preferencialmente, o *website* da Agência e, subsidiariamente, o seu perfil mantido na rede social Facebook) segue a linha de outros estudos na área de governança em agências reguladoras, ancorados, essencialmente, na obtenção de dados nos *sites* das organizações

(ALBUQUERQUE JÚNIOR *et al*, 2013, p. 306; PÓ; ABRUCIO, 2006, p. 690; SANTOS, 2016, p. 93, 109 e 129; SILVEIRA, 2017, p. 12).

A transparência (OLIVA, 2020, p. 53; THORSTENSEN; ARIMA JÚNIOR, 2020, p. 36) constitui um dos quatro eixos que compõem o índice de envolvimento/engajamento dos interessados, formulado pela OCDE para exame da governança regulatória, ao lado dos indicadores de adoção sistemática, metodologia e supervisão e controle de qualidade. Portanto, recolher dados desde o *locus* em que a Agência disponibiliza publicamente informações sobre sua estrutura e atuação integra o exercício de avaliação de um dos aspectos ou critérios principais a serem levados em conta nesta análise.

Cabe observar que o *site* da Agência (<https://www.agesb.com.br/>) estava, por ocasião da coleta de dados, sendo remodelado pelo setor de comunicação encarregado da tarefa. Algumas funções estavam temporariamente fora do ar, mas a estimativa era que seria reintegrado todo o conteúdo disponível no *design* anterior, como notícias e instruções normativas, que, aliás, continuaram acessíveis no endereço <https://agesb.comunidades.net/>.

O *site* da AGESB, em sua nova versão (acessível por <https://www.agesb.com.br/>), assumiu um formato de *blog* interativo, bastante familiar para a ampla parcela da população que usa redes sociais. É possível adicionar comentários a cada postagem do *blog*, oportunidade de interação que, aparentemente, o *site* antigo (hospedado em <https://agesb.comunidades.net/>) não oferecia. Até fazer *login* é possível, através de procedimento bem prático. É só cadastrar um *e-mail*, para o qual um *link* é enviado, de modo a permitir que o visitante da página cadastre uma senha de acesso.

2.2 Índice de Governança Participativa (iGP)

As buscas no *site* da Agência foram dirigidas à obtenção de respostas às questões que integram a lista de verificação ou *checklist*, com base em que foram recolhidos os dados resultantes da aplicação, ao caso da AGESB, do modelo proposto por Oliva (2020), com a finalidade de medir a dimensão de engajamento de interessados da governança regulatória. O autor aplicou o referido modelo, originalmente, a uma amostragem de 14 agências que retornaram *survey*

endereçado a 30 agências reguladoras de saneamento básico, entre estaduais, municipais e intermunicipais (OLIVA, 2020, p. 66-68).

O questionário estruturado, com 36 questões abertas e fechadas, foi construído tendo por principal referência os *iREG* ou Indicadores da Política Regulatória e Governança da OCDE de 2015, seguidos de indicadores do Banco Mundial e da Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR), fundada em 8 de abril de 1999, com o propósito de “promover a mútua colaboração entre as associadas e os poderes públicos, na busca do aprimoramento da regulação e da capacidade técnica” dos reguladores (CONGRESSO, 2015). Oliva (2020, p. 52) salienta que os *iREG* foram utilizados “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”. E acrescenta: “Ademais, a OCDE possui um corpo técnico dedicado exclusivamente ao tema da governança regulatória e possui reputação notória no assunto”.

Denominado de “Índice de Governança Participativa” (“iGP”), o indicador composto formulado por Oliva apresenta uma pontuação que (2020, p. 112):

[V]aria 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 conseqüentemente 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.

Os referidos componentes correspondem aos quatro princípios dos *iREG* da OCDE no que se refere à dimensão engajamento de interessados (Figura 2). Oliva (2020, p. 53) assim define os componentes do iGP:

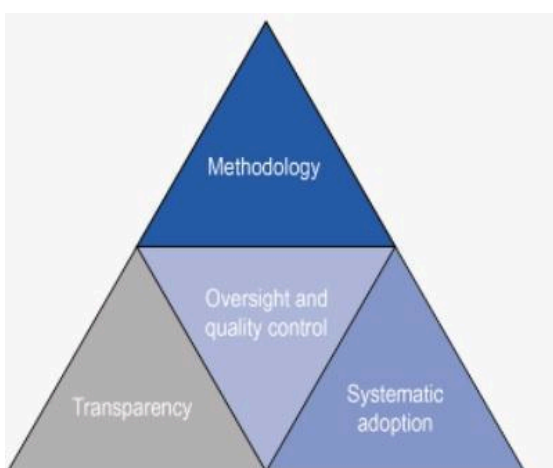
- a) “adoção sistemática, que registra os requisitos formais e a frequência com que esses requisitos são conduzidos na prática”;
- b) “método [ou metodologia], que detalha os mecanismos adotados e os momentos em que são conduzidos os processos de participação”;

c) “transparência, que registra informações relacionadas aos princípios de governo aberto e acesso à informação, por exemplo, se as decisões da agência são disponibilizadas publicamente”;

d) “supervisão e controle de qualidade, que revela a existência e o papel de órgãos ou instâncias de supervisão das agências reguladoras”.

A Figura 2 representa proporcionalidade na relação entre os quatro princípios. Metodologia (“*methodology*”), transparência (“*transparency*”), adoção sistemática (“*systematic adoption*”) e supervisão e controle de qualidade (“*oversight and quality control*”) são elementos inseparáveis na análise de envolvimento dos *stakeholders*.

Figura 2 – Princípios da dimensão engajamento dos stakeholders que compõe os Indicadores de Política Regulatória e Governança de 2015 da OCDE



Fonte: OCDE (COMPOSITE, [S.I])

2.3 Índice de Governança Participativa - Adaptado (iGP-A)

Da produção de curso de Mestrado Profissional, ofertado pelo Programa de Pós-graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Pará (SANTOS, 2016), co-irmão, portanto, do PPGPP da UNIPAMPA, no que se refere à modalidade de Mestrado compartilhada entre ambos os programas, a pesquisa de que se originou este relatório recebeu a inspiração para adaptar o modelo do iGP para finalidades de feições mais técnicas, de emprego como ferramenta de diagnóstico imediato sobre o estágio de estruturação e desenvolvimento da governança de um caso singular de organização reguladora, sem a dependência de análises

comparativas. Para efeitos meramente didáticos, convencionou-se que a versão do iGP resultante dos ajustes, substituições e acréscimos sugeridos denominar-se-ia *Índice de Governança Participativa - Adaptado (iGP-A)*.

Basicamente, as adaptações feitas na metodologia original do iGP, centrada essencialmente na competência normativa das agências reguladoras, consistiram em incorporar a adoção de dinâmicas participativas de apoio a outras funções das agências, como a fiscalizatória e a manifestação em requerimentos das concessionárias por revisão e reajustes tarifários. Caso ficassem de fora dos indicadores empregados na avaliação, modalidades de engajamento de sedimentada experiência ao longo do percurso da AGESB, como audiências públicas e pesquisas de opinião, que subsidiam o acompanhamento e o controle dos serviços regulados, a entidade restaria subavaliada em sua dimensão participativa. Da mesma forma, se as consultas públicas sobre matéria tarifária não tivessem sido levadas em conta, por não envolverem um produto estritamente normativo, caracterizado por regras gerais e abstratas, mas provimentos decisórios sobre postulações concretas e específicas apresentadas pelos prestadores dos serviços.

Os detalhes sobre o desenho dos indicadores do iGP, baseados em recomendações e estudos da OCDE, e sobre a engenharia adaptativa que ele sofreu até resultar no iGP-A, bem como a exposição pormenorizada da aplicação de ambos os índices ao caso da AGESB, são esmiuçados nas seguintes seções da dissertação em que se sustenta este relatório: “3 METODOLOGIA” e “4 APRESENTAÇÃO DA PESQUISA E ANÁLISE DOS RESULTADOS” (p. 65-175²).

² Disponível em: <https://repositorio.unipampa.edu.br/jspui/handle/rii/7723>.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final do processamento das informações coletadas pela pesquisa, apurou-se, de acordo com os indicadores empregados, o grau de estruturação dos mecanismos de engajamento de interessados que a AGESB disponibiliza, ressalvadas as limitações inerentes ao método de coleta de dados selecionado.

Como os elementos recolhidos ativeram-se aos extraídos da rede mundial de computadores, os resultados da pesquisa podem, em alguma medida, ressentir-se de nem as informações nem as inferências feitas a partir delas, ou de sua falta, terem sido confrontadas com outras fontes, como entrevistas com dirigentes e profissionais da AGESB, participantes ou, de maneira geral, atores sociais envolvidos nos serviços públicos regulados. Mesmo no campo puramente documental a que se restringiu o método escolhido, fontes alternativas que poderiam ser pródigas em elementos de fundamentação para a análise das 48 variáveis do modelo não foram consultadas, como atas e processos administrativos que não estão disponíveis no *website* da Agência. Portanto, é razoável estimar que, especialmente em relação a dados não encontrados na Internet, os resultados estejam, em algum grau, sujeitos a oscilações, caso a documentação não consultada retenha, efetivamente, elementos novos e úteis para preencher as lacunas e dirimir as dúvidas apontadas ao longo da pesquisa.

Desse modo, a avaliação abrigada na dissertação em que se baseia este relatório pode ser considerada em aberto. É possível até que a pontuação do iGP e do iGP-A da AGESB melhore, se ampliado o leque de fontes de informação. No entanto, para efeitos do que se propôs, em seu procedimento de observação integrado à medição de transparência e à dinâmica de outras pesquisas incidentes sobre agências reguladoras, centrada na análise dos seus *sites*, a investigação encerrou seu percurso com desfecho satisfatório.

Por meio do exame do *site* da AGESB, constatou-se, de um lado, o bom desempenho da Agência em relação às informações que disponibiliza na Internet e, de outro, a necessidade de aprimoramentos em relação àquelas que não estão disponíveis ao público no meio de divulgação tido como preferencial não só em âmbito setorial (*vide* Lei n.º 11.445/2007, a Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, e seu regulamento, o Decreto n.º 7.217/2010) como na esfera

dos órgãos e entidades públicas em geral (cf. Lei n.º 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação).

O indicador composto selecionado, o índice de Governança Participativa, formulado essencialmente com base em princípios e recomendações da OCDE, foi aplicado sobre o objeto da avaliação, prestando-se a projetar a situação da AGESB dentro do cenário das agências reguladoras subnacionais mais avançadas no que diz respeito à adoção de práticas de governança participativa.

O índice apurado situa a agência avaliada pouco abaixo do iGP médio dessas agências, sendo que a esmagadora maioria delas são entidades estaduais³. Da amostra de 14 agências com as quais o iGP da AGESB foi comparado, apenas 02 são agências municipais como ela. Se por um lado é auspiciosa a colocação da AGESB na faixa da média de desempenho das agências estaduais e intermunicipais, presumivelmente em geral mais bem estruturadas que as locais, é razoável supor que qualificaria a operação de cotejo do estudo se o iGP apurado pudesse ser confrontado com os de um maior número de agências municipais.

As duas entidades municipais com que efetivamente a AGESB foi contrastada fornecem uma base sólida para bem posicioná-la no rol das agências da esfera municipal, já que seu iGP sobrepujou o de ambas, que, por sua vez, pertencem ao grupo das supostamente mais desenvolvidas, tendo em vista que responderam ao questionário de Oliva (2020) e que a média geral das agências que não responderam deve ser inferior à das respondentes, “uma vez que pessoas ou organizações tendem a ficar inibidas a responder questões cujas respostas podem ser negativas à própria imagem” (OLIVA, 2020, p. 71).

No entanto, mais seguro que conclusões baseadas em especulações seria se houvesse a disponibilidade de mais iGPs de agências locais com os quais o da AGESB pudesse ser confrontado, de modo a propiciar mais conhecimento tanto sobre a posição dela quanto das agências municipais em geral em matéria de institucionalização de instrumentos de participação. A partir dessa observação, revela-se, inclusive, demanda para a ampliação do campo de aplicação do método de coleta de dados selecionado para esta pesquisa, que prescinde de resposta a questionários. Em prosseguimento à avaliação da governança participativa da AGESB, abre-se caminho para replicar, na avaliação de outras agências locais, a

³ Os índices apurados e as análises comparativas desenvolvidas a partir deles podem ser conferidos na dissertação disponível em: <https://repositorio.unipampa.edu.br/jspui/handle/riu/7723> (p. 154-175).

metodologia selecionada, amparada em informações recolhidas apenas de *sites* oficiais, até que se acumule um banco de dados robusto sobre o iGP/iGP-A das agências reguladoras municipais brasileiras.

Na comparação dos componentes do índice, a AGESB, de um modo geral, acompanhou a média das agências infranacionais pesquisadas por Oliva (2020), concluindo-se que, em maior ou menor grau, dependendo do indicador (*Adoção Sistemática, Métodos e Procedimentos, Transparência e Controle e Supervisão*), a Agência encontra-se em fase de implementação da adoção de procedimentos e canais de participação nas suas atividades, notadamente a edição de normas, que é o foco do modelo do iGP. Ressalte-se que uma das características dele é a medição da frequência com que os processos de participação são adotados e, por isso, o emprego de consultas públicas na elaboração de apenas alguns dos regulamentos editados pela AGESB acabou reduzindo seu escore.

Simulações foram feitas com a introdução de subcomponentes e questões propostas pela presente pesquisa, através do iGP-A ou iGP-Adaptado, que não constavam do modelo original do iGP (OLIVA, 2020). A considerável elevação resultante no índice da AGESB confirma que a Agência ficaria subavaliada se se ativesse, a aferição, a processos normativos e não considerasse vias de engajamento como pesquisas de satisfação e em atividades como a manifestação do Conselho Diretor sobre pedidos de revisão e reajuste tarifários.

Os novos elementos propostos nos indicadores do iGP-A buscam englobar outras formas de participação dos interessados, como os Termos de Ajustamento de Conduta e as pesquisas de opinião sobre a qualidade de serviços regulados, que não estavam previstas no modelo original do iGP, bem como incluir outras atividades das agências para além de sua competência estritamente normativa. O contexto nacional da política do setor de saneamento básico, que se reflete nas agências reguladoras infranacionais, reforça a pertinência dessa proposta de adaptação.

O novo marco legal do setor, aprovado pela Lei n.º 14.026/2020, prevê a edição pela Agência Nacional das Águas e Saneamento Básico (ANA) de normas de referência, a que se sujeitam entes federativos que necessitem pleitear recursos da União para investimentos na universalização dos serviços do setor. Com isso, a função normativa das agências subnacionais tende a sofrer redução, em alguma medida. No caso específico da AGESB, esses reflexos puderam ser captados, na fase de finalização da pesquisa, como já presentes de forma um tanto aguda, com

um processo de certa *desagencificação* de nível local em andamento, ainda que restrita à regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em vias de transição à AGERGS, agência reguladora estadual. Nesse novo arranjo em curso, à AGESB caberia a tarefa de fiscalização *in loco* sobre a qualidade dos serviços prestados e o cumprimento das normas editadas pela AGERGS. Quadro que reforça ainda mais a adequação do iGP-A na matriz da avaliação que se fez no trabalho que respalda este relatório e que, em sendo a primeira de outras, conferirá a parametrização apropriada desde o início da série histórica.

Contudo, independentemente das comparações permitidas pelo iGP apurado, ou do banco de dados que se possa construir com o iGP de outras agências municipais, agregados ou não pelos novos elementos trazidos pelo iGP-A, a fórmula de avaliação final apresentada na pesquisa deu conta, aplicada à AGESB, de situar de modo imediato e singular o estágio de desenvolvimento de sua governança participativa, conforme horizonte descrito nos objetivos do estudo.

O conceito de Governança Participativa Moderada atribuído à AGESB exprime um cenário relativamente vantajoso, tendo em conta a recente introdução de consultas públicas nos processos decisórios da Agência, que começou a empregá-las em 2019, de maneira a denotar que, apesar de incipiente, já se encontra num patamar de consolidação a adoção de rotinas de participação na elaboração e aprovação de normas e na instrução de processos de matéria tarifária.

Ressalte-se que não há registro de consultas públicas envolvendo o serviço de transporte coletivo urbano, salvo o uso excepcional que se fez delas para suprir a suspensão das audiências públicas presenciais desde 2020. Uma hipótese a ser levantada é que essa ausência de consultas públicas possa estar sendo considerada, de alguma forma, preenchida pelo GT do transporte público.

Nesse caso, convém realçar as limitações, do ponto de vista da participação, de reuniões setoriais que dispensam a representação dos usuários do serviço e da sociedade em geral, embora seja notória sua contribuição para que agentes econômicos, órgão regulador e Poder concedente chegassem a consensos que resultaram em medidas de interesse direto dos usuários, como a postergação e redução de aumentos no valor da passagem de ônibus. O que também pode estar sendo entendido como sucedâneo das consultas públicas em relação ao transporte coletivo é a realização anual, desde 2015, de pesquisas de opinião seguidas de sua apresentação em audiência pública.

Historicamente, portanto, a pesquisa de satisfação de usuários, acompanhada de audiência pública voltada à sua divulgação ao público em geral, é a mais regular e estável forma de participação conduzida pela AGESB. Nesse ponto, merece destaque o papel da Universidade Federal do Pampa na rede de cooperação da Agência. Instituição federal de ensino superior que mantém um *campus* universitário em São Borja, a UNIPAMPA, desde 2015, oferece suporte técnico-científico para a realização das pesquisas de satisfação e dos eventos de apresentação delas em audiência pública, bem como assessoramento em geral para a AGESB nas áreas de comunicação social e relações públicas. Em contrapartida, a Agência, há muitos anos, vem-se consolidando como um fecundo campo de estágio para os acadêmicos dessas áreas, supervisionados pelo corpo docente da Universidade.

Como a pesquisa de opinião anual envolve ações previstas em lei, o fenômeno observado fortalece o ponto que o modelo do iGP pressupõe no sentido da utilidade e relevância da obrigação legal. É reconhecido certo risco de tal compulsoriedade redundar em processos meramente formais, sem a substância da participação efetiva. Contudo, não é pretensão da pesquisa de que deriva o presente Relatório avançar sobre a análise do engajamento em si, produzido pelos mecanismos institucionais disponibilizados pela AGESB. Se ela tem conseguido reunir, nos processos que abre, muitos ou poucos participantes e qual o perfil deles, que organizações e interesses representam, são todas questões de relevo, mas não foram enfrentadas na pesquisa. Nesse campo, estudos poderiam extrapolar os limites da institucionalidade da Agência, abrangendo movimentos sociais espontâneos, que, desenrolados à margem do canais oficiais da AGESB, expressassem o envolvimento da sociedade com os serviços e setores regulados, como ilustram as mobilizações estudantis ocorridas contra o reajuste das tarifas do transporte público.

Nesse aspecto, a pesquisa vai apenas até alguns exemplos que fornece de dados que podem ser divulgados no *site* da Agência (Apêndice B), dentre os quais o perfil dos participantes. Inclui, ainda, sugestão, caso a baixa participação dos usuários do transporte nas audiências públicas, mencionada em informes⁴ da AGESB de 2017 e 2018, mantenha-se em período posterior. Recomenda-se, então, que, nos moldes da exitosa experiência de reuniões realizadas em 2016 na sede de

⁴ Notícias de 15/12/2017 e 21/12/2018, disponíveis em <https://agesb.comunidades.net/noticias>.

duas Associações de Moradores, sobre os impactos de obras na rede de esgoto⁵, as audiências presenciais, em sendo retomadas, não sejam realizadas apenas no local de costume, o Plenário da Câmara de Vereadores, situado na região central da cidade; mas que sejam fracionadas de modo a ocorrerem também nos bairros, como estratégia no sentido de ampliar a adesão do público usuário, efetivo ou potencial.

A sugestão consta das recomendações reunidas no Apêndice C, como forma de fazer frente à última meta a que se propôs a pesquisa, no intuito de otimizar a *performance* atingida pela AGESB nesse primeiro esforço de avaliação.

Ao todo, os produtos técnicos gerados pelo estudo seguem reproduzidos nos Apêndices A, B e C, em que são oferecidas à organização em análise, respectivamente, minutas de Resolução que trata de audiências e consultas públicas no âmbito da AGESB e de sua Exposição de Motivos; exemplos de dados que poderiam constar de relatório dos Processos de Participação, a ser disponibilizado no *website* da AGESB; e compilação das recomendações produzidas ao longo da pesquisa. Longe de esgotarem o caso estudado, encerrando-o sob diagnósticos prontos, sujeitos, aliás, a enviesamentos derivados do distanciamento do analista e da metodologia adotada, a avaliação e as contribuições apresentadas buscam, no que forem úteis, subsidiar, na autoavaliação e planejamento institucionais, a reflexão sobre resultados obtidos e perspectivas.

⁵ A divulgação na imprensa local e a cobertura das reuniões, informando, inclusive, com registros em gravações audiovisuais, sobre o comparecimento de muitos participantes, podem ser conferidas em postagens na página da AGESB no Facebook, disponíveis em: <https://www.facebook.com/agesb/photos/a.969738433048399/1104789156209992/>, <https://www.facebook.com/agesb/posts/1107328542622720>, <https://www.facebook.com/watch/?v=1108477225841185> e <https://www.facebook.com/watch/?v=1109182635770644>.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE JÚNIOR, Antonio Eduardo de *et al.* As agências reguladoras federais e os canais de controle e participação da sociedade. **Gestão e Sociedade**, v. 7, n. 18, p. 303-325, set./out. 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/21942>. Acesso em: 11 fev. 2022.

COMPOSITE indicator on stakeholder engagement in developing subordinate regulations. [Paris], [S.l.]. Página inicial da OCDE. Disponível em Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/composite-indicator-on-stakeholder-engagement-in-developing-subordinate-regulations.htm>. Acesso em: 15 fev. 2022.

CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO, 9.; EXPOABAR, 3., 2015, Brasília. **Anais** [...]. Brasília, DF: ABAR, 2015. Disponível em: <https://abar.org.br/mdocs-posts/anais-do-ix-congresso-brasileiro-de-regulacao/>. Acesso em: 12 fev. 2022.

OLIVA, Gustavo Martins de. **Regulação e governança participativa no Brasil: processos, práticas e atores nas agências reguladoras de saneamento básico**. 2020. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/13131>. Acesso em: 10 dez. 2021.

PÓ, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de administração pública**, v. 40, n. 4, p. 679-698, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/kbfYjBY7wrTrB6CYF9PrRnK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 6 mar. 2022.

SANTOS, Rodrigo Santana dos. **Análise da governança regulatória do setor de telecomunicações brasileiro: uma visão sobre a qualidade do processo de regulamentação utilizando uma abordagem sistêmica**. 2012. xv, 127 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Elétrica) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/10781>. Acesso em: 9 fev. 2022.

SANTOS, Jefferson Medeiros dos. **Modelo de avaliação das agências reguladoras municipais de serviços de saneamento básico**. Orientador: José Almir Rodrigues Pereira. 2016. 141 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/11189>. Acesso em: 20 jan. 2022.

SILVEIRA, Alexandre Petrucelli Salgado da. **Participação social nas agências reguladoras de saneamento básico: o caso da Arsesp durante a crise hídrica paulista**. Artigo apresentado como registro para a obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.

Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18987>. Acesso em: 20 jan. 2022.

THORSTENSEN, Vera; ARIMA JÚNIOR, Mauro Kiithi. Boas práticas regulatórias: a situação do Brasil como avaliada pela OCDE. **CCGI - Working Paper Series**, n. 22, maio 2020. Disponível em: https://fgveurope.fgv.br/sites/fgveurope.fgv.br/files/downloads/TD%20527%20-%20CCGI_22.pdf. Acesso em: 8 mar. 2022.

Websites

AGESB: <https://www.agesb.com.br/> e <https://agesb.comunidades.net/>

Perfil da AGESB no Facebook: <https://www.facebook.com/agesb/>

APÊNDICE A - MINUTAS DE RESOLUÇÃO EM SUBSTITUIÇÃO À INSTRUÇÃO NORMATIVA N.º 002/2013 E DE SUA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Seguem, abaixo, a Minuta de Resolução em Substituição à Instrução Normativa n.º 002/2013, que estabelece procedimentos para a realização de audiências e consultas públicas no âmbito da AGESB, e a Minuta de sua EM.

RESOLUÇÃO N.º, DE

Estabelece procedimentos para a realização de audiências e consultas públicas no âmbito da Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de São Borja - AGESB; e revoga a Instrução Normativa n.º 002, de 14 de maio de 2013.

O Conselheiro Presidente da AGÊNCIA MUNICIPAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE SÃO BORJA - AGESB, após aprovação pelo Conselho Diretor, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Lei Municipal n.º 4280, de 26 de agosto de 2010; Lei n.º 4394, de 03 de junho de 2011; e o Regimento Interno, aprovado pelo Decreto n.º 18.292, de 13 de dezembro de 2019;

RESOLVE:

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art.1.º Esta Resolução estabelece procedimentos para a realização de audiências e consultas públicas no âmbito da Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de São Borja - AGESB, em substituição à Instrução Normativa n.º 002, de 14 de maio de 2013.

CAPÍTULO II DISPOSIÇÕES GERAIS

Art.2.º Para os efeitos desta norma, considera-se:

I - audiência pública: sessão pública presencial, destinada a oportunizar as manifestações verbais dos representantes do poder concedente, delegatários, usuários e da sociedade em geral, constituindo instrumento de apoio às decisões da AGESB;

II - consulta pública: meio de coleta de opiniões e sugestões, realizada mediante intercâmbio documental, em que os delegatários, usuários e demais interessados apresentam manifestações escritas para subsidiar as decisões da AGESB.

Art. 3.º A AGESB promoverá consultas públicas previamente à edição ou proposta de quaisquer regulamentos e, a juízo do Conselho Diretor, à tomada de decisão em qualquer matéria, ressalvados os casos de consultas e audiências públicas obrigatórias previstas em lei.

Art. 4.º Antes da tomada de decisão, a juízo do Conselho Diretor, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria a ser decidida, salvo audiência pública obrigatória prevista em lei.

Art. 5.º A consulta pública poderá ser, por deliberação do Conselho Diretor, acrescida pela realização de audiência pública na instrução de um mesmo processo decisório.

Parágrafo único. Na hipótese do *caput*, a consulta pública precederá a convocação e instalação da audiência pública, na qual serão submetidas a exame e debate as contribuições encaminhadas pelos participantes da consulta pública, que, se presentes na audiência pública, poderão, caso queiram, sustentá-las oralmente, na forma do disposto no art. 7.º desta Resolução.

CAPÍTULO III DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

Art. 6.º O processo de audiência pública compreende sessão presencial, com data, hora, local e objeto serão divulgados com antecedência mínima de 10 (dez) dias, no Diário Oficial do Município e na página da AGESB na rede mundial de computadores.

Art. 7.º Os participantes devidamente inscritos podem manifestar-se de viva voz, apresentando contribuições sobre a matéria em pauta, bem como comentar sobre contribuições já apresentadas, facultada a apresentação de arrazoados e de documentos, ficando a exposição de cada interessado limitada à duração estabelecida pelo Presidente da Mesa.

Parágrafo único. A participação dos interessados na sessão poderá ser feita por intermédio de organizações e associações que os representem.

Art. 8.º A sessão será instalada pelo Conselheiro Presidente, o qual poderá designar servidor para presidi-la, a quem caberá a coordenação dos trabalhos, devendo os participantes restringir-se ao exame dos assuntos constantes da pauta.

Art. 9.º Após a instalação da sessão, os procedimentos a serem observados pelos participantes serão apresentados pelo Presidente da Mesa, que se incumbirá de:

- I - manter a ordem, podendo conceder e cessar a palavra, bem como determinar a retirada de pessoas que a perturbarem;
- II - decidir, conclusivamente, as questões de ordem e as reclamações sobre os procedimentos adotados na audiência.

Art. 10. A audiência pública será gravada por meios eletrônicos, assegurando-se aos interessados o direito à obtenção de uma cópia mediante o pagamento do custo de reprodução correspondente.

Art. 11. O Secretário da sessão lavrará ata da qual constarão:

I - o dia, o horário e o local de sua realização;

II - o nome dos componentes da Mesa;

III - o nome dos expositores;

IV - o registro da duração e do tema das exposições orais que apresentaram informações e subsídios para o processo decisório da AGESB;

V - o registro de ocorrências julgadas relevantes.

§ 1.º As manifestações recebidas e registradas na forma do inciso IV deverão ser devidamente analisadas pela AGESB, com a referência ao acolhimento ou não da contribuição, caso este em que será apresentada justificativa no respectivo expediente administrativo.

§ 2.º A análise e a justificativa a que se refere o § 1.º serão publicadas no relatório de que trata o art. 15.

CAPÍTULO IV DA CONSULTA PÚBLICA

Art. 12. O aviso de consulta pública, incluindo período e horários de início e término do recebimento das contribuições, deverá ser publicado no Diário Oficial do Município e na página da AGESB na rede mundial de computadores, podendo indicar-se na publicação outras informações julgadas relevantes.

Parágrafo único. O prazo para recebimento das contribuições não será inferior a 15 (quinze) dias.

Art. 13. As contribuições apresentadas pelos participantes serão divulgadas na página da AGESB na Internet para livre acesso, bem como a resposta fundamentada obtida da Agência, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais.

§ 1.º As manifestações recebidas durante o período de consulta pública deverão ser devidamente analisadas pela AGESB, com a referência ao acolhimento ou não da contribuição, caso este em que será apresentada justificativa no respectivo expediente administrativo.

§ 2.º A análise e a justificativa a que se refere o § 1.º serão publicadas no relatório de que trata o art. 15.

Art. 14. Os interessados nas consultas públicas poderão participar, por deliberação do Conselho Diretor, mediante manifestação de viva voz em sessão presencial.

Parágrafo único. No que couber, aplicam-se à hipótese prevista no *caput* as disposições desta Resolução incidentes sobre audiências públicas.

CAPÍTULO V DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 15. A cada consulta pública e a cada audiência pública será elaborado e publicado, na página eletrônica da AGESB, relatório circunstanciado.

Art. 16. Salvo subsidiariamente, as disposições desta Resolução não se aplicam à instrução dos processos administrativos de reajustes e revisões tarifárias, disciplinados por norma própria.

Art. 17. Os casos omissos serão decididos pelo Conselho Diretor.

Art. 18. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 19. Revoga-se a Instrução Normativa n.º 002, de 2013.

Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de São Borja -
AGESB, Sala do Conselho Diretor, em

Conselheiro/a Presidente

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Acolhendo [parcialmente⁶] Minuta de Resolução apresentada como produto técnico formulado por ocasião de estudo desenvolvido em dissertação de mestrado profissional do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), a AGESB reproduz, naquilo que correspondem à redação aprovada, as razões levantadas como fundamentação para a proposta de ato normativo abrigada na referida pesquisa acadêmica, que, sintetizadas, são as que seguem.

1. A Minuta de Resolução [parcialmente] acolhida consiste em proposta de edição de novo ato normativo em substituição à Instrução Normativa n.º 002/2013, de 14 de maio de 2013, que estabelece procedimentos para a realização de audiências e consultas públicas no âmbito da AGESB, tendo em vista que alguns pontos do arcabouço normativo desses instrumentos de participação podem ser aprimorados de maneira a tornar mais claras hipóteses de incidência sujeitas a interpretações dúbias e controversas e, assim, melhorar a auditabilidade de sua observância efetiva, bem como reforçar o caráter de incentivo à prática de dinâmicas participativas que já se encontra enraizado na referida Instrução Normativa, cuja espinha dorsal foi preservada, bem como parte expressiva da sua redação original.

2. A Instrução Normativa n.º 002/2013 estabelece como condição para a realização de audiência pública a necessidade de se definir, a cada caso concreto, se se trata ou não de “processo decisório que implique efetiva afetação de direitos dos agentes econômicos dos setores abrangidos pela Lei n.º 4.280, de 26 de agosto de 2010 e suas alterações, ou dos consumidores e demais interessados da sociedade, decorrente de ato administrativo ou de norma proposta pela AGESB” (art. 1.º). Guarda, também, certa imprecisão terminológica (art. 1.º, § 2.º), que torna menos nítida a distinção entre audiência e consulta públicas.

3. No entanto, a Resolução Normativa n.º 001/2013, de 14 de maio de 2013, que traz regulamento específico para as audiências e consultas públicas em torno da apreciação das postulações de reajuste e revisão tarifárias apresentadas pelas concessionárias dos serviços públicos delegados sob regulação da AGESB,

⁶ Caso o acolhimento seja parcial, é só retirar do texto das considerações enumeradas aquelas correspondentes à parte da redação da Minuta que não for aprovada.

conceitua consulta e audiência públicas de uma forma bem demarcada, definindo a primeira como mecanismo de participação documental e por escrito e a segunda, como fórum de debates e de manifestação oral. Daí a redação da Minuta buscar, em seu art. 2.º, transpor essas definições, estampadas na Resolução que abrange apenas os processos de matéria tarifária, para o conjunto ampliado de todas as consultas e audiências públicas previstas no âmbito da AGESB, de maneira a não deixar margem a imprecisões desnecessárias e a acompanhar definições assentes no ordenamento jurídico do país. Por exemplo, as que traz a Lei do Processo Administrativo Federal (Lei n.º 9.784/1999), que, em seus arts. 31, § 1.º, e 32 identifica, taxativamente, consulta pública, de um lado, com exame de documentação e “oferecimento de alegações escritas” e audiência pública, de outro, com sessão de “debates sobre a matéria do processo”.

4. Uma vez reforçados os traços que diferenciam consulta pública de audiência pública, o texto da Minuta sugere uma fórmula de determinação mais clara sobre os casos de aplicação obrigatória, condicionada, na Instrução Normativa n.º 002/2013, quando trata de “audiência pública”, a hipóteses que impliquem “efetiva afetação de direitos” (art. 1.º). No entanto, aquilo que a Instrução Normativa chama de *audiência pública* corresponde, via de regra, a mecanismo de participação documental (inciso I do § 2.º do art. 1.º) típico das consultas públicas. De acordo com o § 3.º do art. 1.º, a combinação desse mecanismo com sessão presencial é uma faculdade que assiste ao Conselho Diretor da Agência. Propõe, portanto, a Minuta que a participação documental siga sendo a modalidade obrigatória, embora abandonando o critério da “efetiva afetação de direitos” e assumindo a designação de *consulta pública*. O instrumento da sessão de debates presencial também seguiria sendo a modalidade discricionária, ou seja, de adoção sujeita ao juízo de conveniência e oportunidade da Agência, como se infere do § 3.º do art. 1.º da Instrução Normativa. A diferença é que sua designação passaria a não admitir o elástico significado que a redação dos §§ 2.º e 3.º do art. 1.º atribui à expressão *audiência pública*. Embora o horizonte ideal seja o da obrigatoriedade, há que se reconhecer a autoridade dos reguladores em ponderar a respeito do grau de relevância da matéria que justifique a mobilização de tempo e recursos que a convocação e organização de uma audiência pública requer. A ideia de deixar a realização de audiência pública a critério “da autoridade, diante da relevância da questão”, está presente no art. 32 da Lei do Processo Administrativo Federal (Lei n.º

9.784/1999), bem como em normas a que estão sujeitas agências reguladoras, como a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), em que, para o aacionamento de consultas públicas, não cabe, como no das audiências públicas, juízo discricionário do Conselho Diretor⁷.

5. É intenção da Minuta simplificar, deixar mais clara e precisa, assegurando que todas as normas elaboradas pela AGESB sejam precedidas de, ao menos, um tipo de instrumento de participação. Em lugar, portanto, do *caput* do art. 1.º da Instrução Normativa, sugere-se o texto do art. 3.º da Minuta, *in verbis*: “Art. 3.º A AGESB promoverá consultas públicas previamente à edição ou proposta de quaisquer regulamentos e, a juízo do Conselho Diretor, à tomada de decisão em qualquer matéria, observado o art. 5.º desta Resolução”. A redação tomou por modelo a lei estadual de criação da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo (ARSESP), a Lei Complementar n.º 1.025, de 7 de dezembro de 2007, que “prevê no seu artigo quarto que a agência: ‘promoverá consultas públicas previamente à edição de quaisquer regulamentos e à aprovação de diretrizes, níveis, estruturas e revisões tarifárias’”⁸. A parte do dispositivo que trata de matéria tarifária não foi transposta, porque é objeto de ato normativo específico (Resolução Normativa n.º 001/2013).

6. Outra adaptação julgada pertinente foi introduzir o trecho “ou proposta” antes de “de quaisquer regulamentos”, de modo a contemplar disposição da lei de criação da AGESB, a Lei n.º 4.280, de 26 de agosto de 2010, que limita sua competência normativa ao estudo e à proposta de normas e padrões para os serviços públicos regulados (§§ 1.º e 2.º do art. 3.º). De qualquer forma, todas as deliberações do Conselho Diretor pressupõem a “edição” de um ato, com finalidade normativa ou não. Logo, mesmo uma Resolução que seja endossada pelo Poder Executivo Municipal, por meio de decreto, como o próprio Regimento Interno da Agência, aprovado pelo Decreto n.º 18.292/2019, foi editada pela Agência, de maneira a dispensar a expressão acrescida ao art. 3.º da Minuta, depois da palavra “edição”. Todavia, optou-se por uma redação que não fizesse *tabula rasa* de um dispositivo de lei, contra o qual, portanto, não se poderia opor norma infralegal.

⁷ Paulo Todescan Lessa Mattos, *Regulação econômica e social e participação pública no Brasil*, p. 7. Disponível em: http://www.mestradoprofissional.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/mattos_regulacao%20economica%20.pdf.

⁸ Alexandre Petrucelli Salgado da Silveira. *Participação social nas agências reguladoras de saneamento básico: o caso da Arsesp durante a crise hídrica paulista*, p. 26. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18987>.

Buscou-se, então, uma redação que pudesse dar conta da referida limitação legal, quando for aplicável, e, concomitantemente, de regulamentos que não sejam mera “proposta”, mas que tenham eficácia imediata, como parece ser o caso previsto no inciso V do art. 9.º do Regimento Interno: “Art. 9.º Ao Conselho Diretor compete: (...) V - elaborar resoluções, instruções e demais atos normativos para a boa execução das disposições regimentais ou deliberações dos conselheiros”.

7. Sobre a Minuta, destaca-se ainda o art. 4.º, que trata da aplicação da audiência pública. A redação buscou reproduzir a fórmula do art. 32 da Lei n.º 9.784/1999, acrescida de ressalva sobre resguardar os casos de audiências públicas obrigatórias fixadas em lei, para fins de, também nesse ponto, adequar a Minuta ao já estabelecido pela lei de criação da AGESB (art. 17, § 1.º), bem como a tudo o mais que seja estabelecido em contrário por norma superior, na hierarquia das leis, à Resolução proposta.

8. Da Lei do Processo Administrativo Federal foi também extraída a redação da parte do art. 13 que alude a “resposta fundamentada obtida da Agência, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais”, trecho reproduzido do § 2.º do art. 31 da Lei n.º 9.784/1999, por ser considerado mais enxuto e, ao mesmo tempo, de alcance mais amplo que o “Relatório de Análise das Contribuições” a que se refere o inciso II do § 2.º do art 1.º da Instrução Normativa n.º 002/2013, que abriga resposta restrita à “análise, pela(s) área(s) técnica(s) da AGESB responsável(is)”.

9. Já no artigo subsequente da Minuta, optou-se por manter a possibilidade, que o texto da Instrução Normativa traz (art. 8.º), de manifestação oral, durante a consulta pública, em sessão presencial realizada a juízo do Conselho Diretor. Avaliou-se que retirar essa alternativa de contribuição nos processos de consulta pública poderia significar retrocesso na disponibilidade de meios que já são oferecidos pelo arcabouço institucional da AGESB para a ampla participação da comunidade.

10. Do capítulo das Disposições Finais, põe-se em relevo a redação do art. 15, que combina elementos do art. 34 da Lei do Processo Administrativo Federal e do art. 4.º, § 3.º, da Lei Complementar n.º 1.025/2007, que criou a ARSESP. Procurou-se sintetizar a ideia, consubstanciada nos dispositivos em que se baseou o texto sugerido, de publicidade, prestação de contas e de efetiva consequência dos processos de participação.

11. Por fim, sublinha-se o art. 16, que decorre da disciplina das consultas e audiências públicas em matéria tarifária ficar a cargo de ato normativo próprio, a Resolução Normativa n.º 001/2013, embora deixando expressa que a elas aplica-se a Minuta de forma subsidiária ou naquilo que não contrastar com a referida Resolução Normativa.

12. Frise-se, ainda, que o art. 17 foi extraído do texto da Resolução Normativa n.º 001/2013 e que, na cláusula de revogação do ato a ser substituído pela Minuta (Instrução Normativa n.º 002/2013), sua grafia obedece ao que ensina o Decreto n.º 9.191/2017, em seu art. 14, II, “k”, textualmente: “Art. 14. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, e observarão o seguinte: (...) II - para obtenção da precisão: (...) k) grafar a remissão aos atos normativos das seguintes formas: 1. ‘Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990’, na ementa, no preâmbulo e na primeira remissão no corpo da norma; e 2. ‘Lei nº 8.112, de 1990’, nos demais casos”.

Assim, dada a importância do aprimoramento constante do marco institucional que orienta os processos de participação e transparência envolvidos na atividade regulatória exercida sob a vigência de um regime democrático e de governo aberto, se pede a aprovação da presente Resolução.

São Borja,

Secretário/a Executivo/a

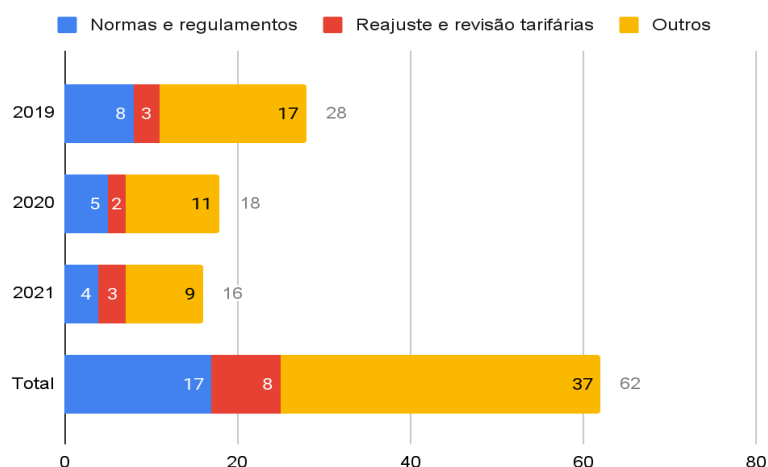
**APÊNDICE B - EXEMPLOS DE DADOS QUE PODERIAM CONSTAR DE
RELATÓRIO SOBRE PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO A SER
DISPONIBILIZADO NO *WEBSITE* DA AGESB**

Seguem, abaixo, alguns exemplos de dados que poderiam constar de relatório a ser tornado público na página da AGESB sobre as consultas e audiências públicas conduzidas no âmbito da Agência, bem como a respeito das pesquisas de opinião sobre a qualidade de serviços sob sua regulação.

A divulgação periódica (propõe-se uma edição anual para cada relatório) atualizaria a série histórica dos dados, cujo marco inicial poderia ser 2019, ano em que a AGESB passou a adotar a prática das consultas públicas.

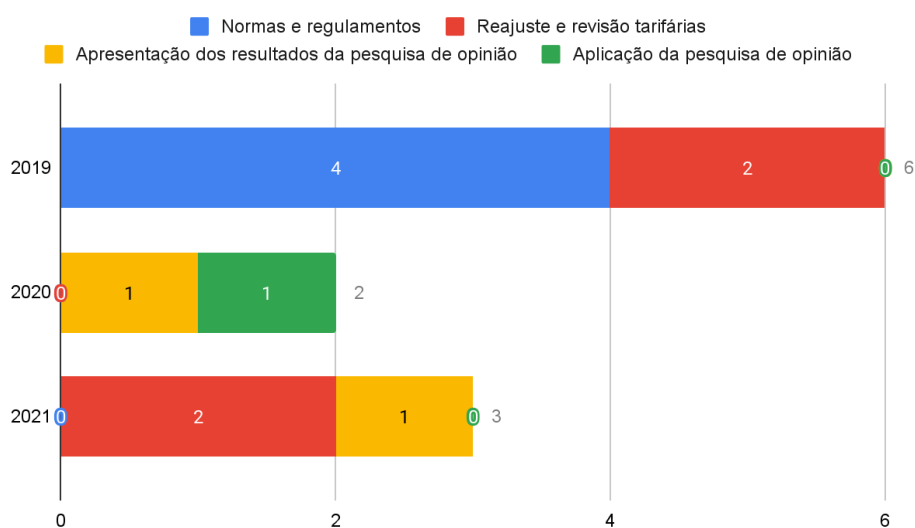
Recomenda-se a publicação dos números na forma de diagramas e gráficos, como se buscou apresentar os exemplos alimentados por dados extraídos da pesquisa de que deriva o presente relatório. Nos demais casos, que trazem sugestões de informações a serem divulgadas no Relatório sobre Processos de Participação a Ser Disponibilizado no *Website* da AGESB, mas que precisariam ser prospectadas, o formato adotado foi o de tabelas zeradas, que, uma vez, preenchidas com os dados correspondentes, poderão servir de base para a elaboração de recursos visuais de apresentação final das estatísticas (através de um documento em pdf acessível por um *link* disponível no *site* ou por alguma outra forma alternativa, como uma área ou tela específica da página reservada para a publicação das edições do Relatório sobre Processos de Participação a Ser Disponibilizado no *Website* da AGESB).

1 - Processos decisórios concluídos (indicador selecionado: número de Resoluções do Conselho Diretor da AGESB)



Os números sobre as Resoluções do Conselho Diretor da AGESB estão agrupados em “normas e regulamentos” e “reajuste e revisão tarifárias”. As Resoluções do primeiro grupo destinam-se à edição de normas e regulamentos e as do segundo, à aprovação dos requerimentos de fixação de nova tarifa, feitos pelas empresas concessionárias dos serviços regulados. O grupo “outros” envolve assuntos de organização interna e de funcionamento da AGESB, como horário de expediente, recesso e ordem de publicação de atos.

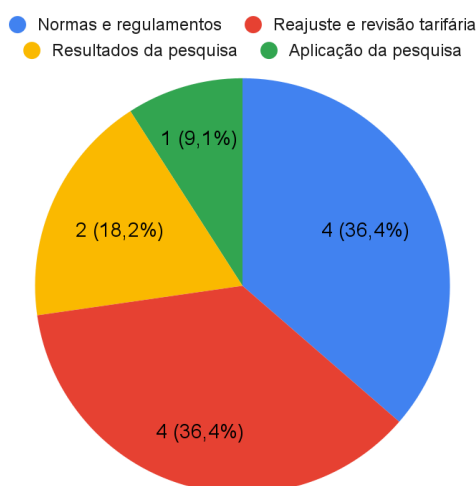
2 - Consultas públicas realizadas pela AGESB - por ano



Os números sobre consultas públicas realizadas pela AGESB estão agrupados em “normas e regulamentos”, “reajuste e revisão tarifárias”,

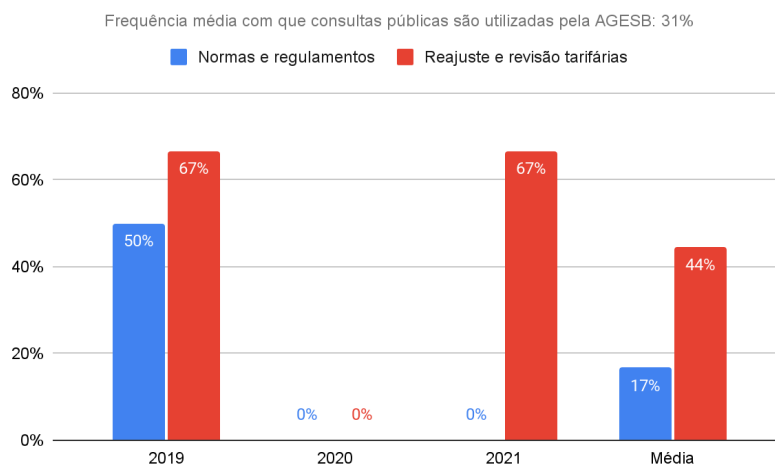
“apresentação dos resultados da pesquisa de opinião” e “aplicação da pesquisa de opinião”. As duas últimas categorias de consultas públicas registradas no período a que se refere o presente relatório referem-se a excepcional utilização de consulta pública, especialmente no caso de “aplicação da pesquisa de opinião”, que ocorreu uma única vez, em 2020. No ano seguinte, foi realizada de forma *online*, mas com o emprego de uma tela específica no *site* para a coleta de dados. A “apresentação dos resultados da pesquisa de opinião” deu-se, também, em 2020, por meio de consulta pública virtual, formato em que se repetiu no ano seguinte.

3 - Consultas públicas realizadas pela AGESB - período 2019-2021



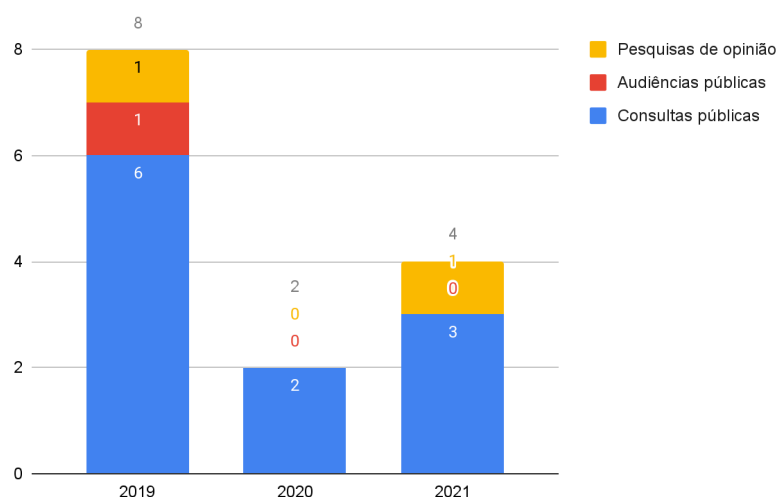
Aqui, as 04 categorias em que foram agrupadas as consultas públicas levantadas, ano a ano, aparecem agregadas em relação a todo o período considerado. Por exemplo, as 02 consultas públicas realizadas em 2019 e as 02, em 2021, classificadas na categoria “reajuste e revisão tarifárias”, apresentam-se no gráfico de “pizza” no total de 04 que somaram ao final do período. O percentual de cada categoria também caracteriza o elemento constante do item 3 do Relatório sobre Processos de Participação a Ser Disponibilizado no *Website* da AGESB.

4 - Frequência das consultas públicas (medida em percentual)



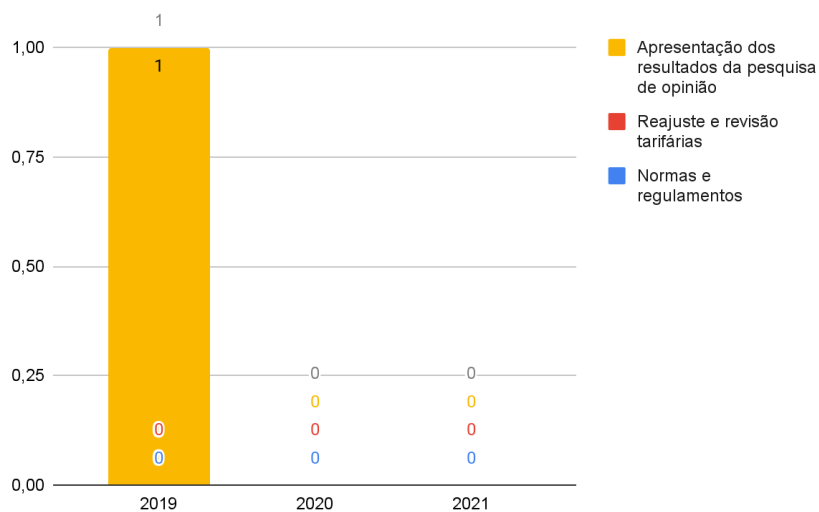
A frequência com que consultas públicas são utilizadas pela AGESB obtém-se, a partir da comparação entre o número de Resoluções destinadas a elaboração de “normas e regulamentos” e apreciação de pedidos de “reajuste e revisão tarifárias” e o número de consultas públicas realizadas em processos de elaboração de “normas e regulamentos” e apreciação de pedidos de “reajuste e revisão tarifárias”, no curso do período de que trata a edição do Relatório sobre Processos de Participação a Ser Disponibilizado no Website da AGESB.

5 - Série dos processos de participação desde 2019



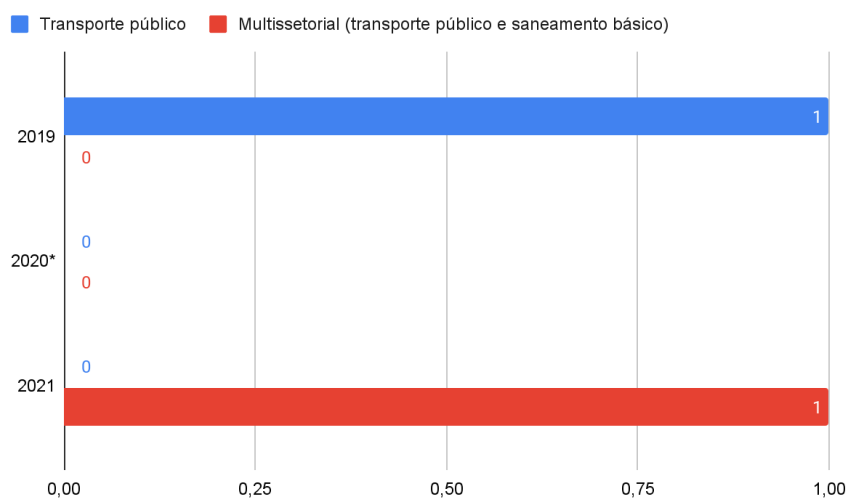
No período de 2019 a 2021, houve 11 consultas públicas, 01 audiência pública e 02 pesquisas de opinião sobre a qualidade de serviços regulados, somando 14 processos de participação conduzidos pela AGESB.

6 - Audiências públicas realizadas pela AGESB - por ano



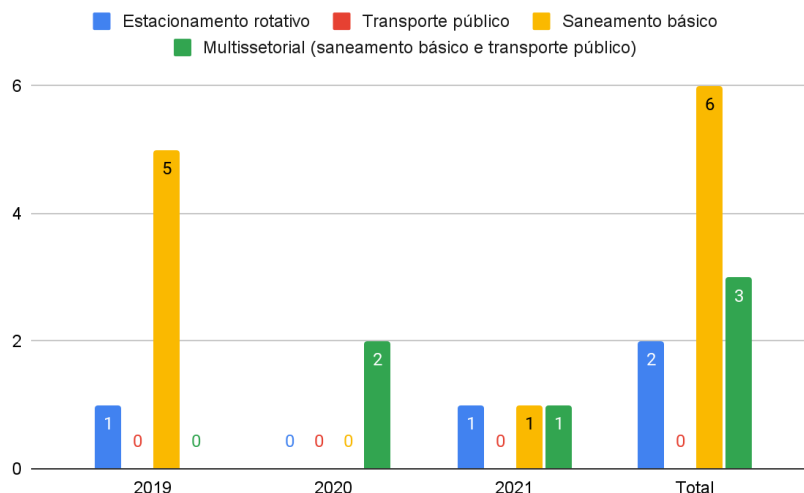
No período de 2019 a 2021, houve apenas 01 audiência pública, no período pré-pandêmico. Em 2019, ocorreu a última de uma série de audiências públicas anuais que vinham ocorrendo desde 2015, com a finalidade de apresentação dos dados da pesquisa anual de opinião sobre a qualidade do transporte público.

7 - Pesquisas de opinião por setor



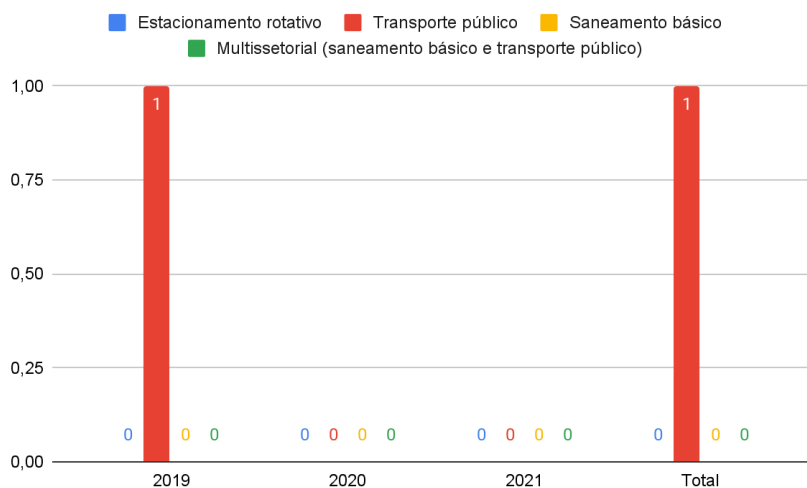
Em 2020(*), a pesquisa anual de satisfação foi aplicada via consulta pública, computada acima, nos itens 2 e 3 do presente relatório. A partir de então, foram agregados ao objeto da pesquisa anual os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, vinculados ao setor de saneamento básico.

8 - Consultas públicas por setor



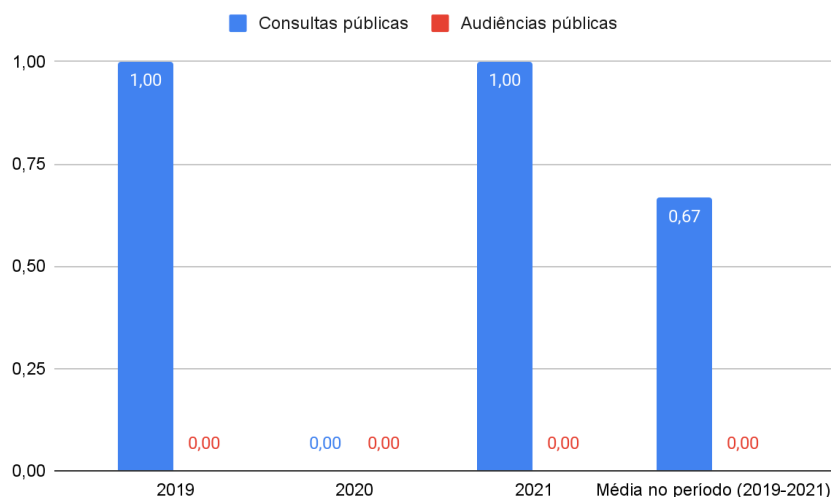
No período de 2019 a 2021, houve 06 consultas públicas na área do saneamento básico, 03 nas de transporte coletivo e saneamento básico (multissetorial) e 02 na área do serviço de estacionamento rotativo.

9 - Audiências públicas por setor



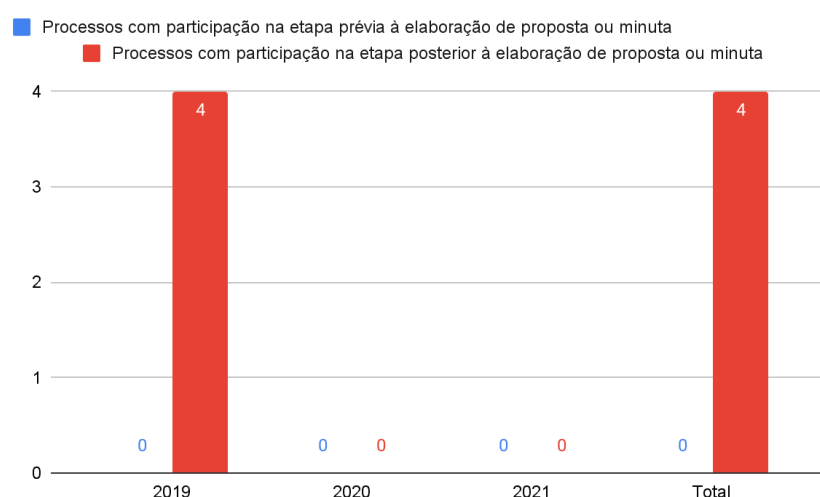
No período de 2019 a 2021, houve apenas 01 audiência pública, na área do transporte coletivo. Foi, em 2019, em continuidade a uma série de audiências públicas que vinham ocorrendo anualmente desde 2015, com a finalidade de apresentação, em evento presencial, dos dados da pesquisa anual de satisfação dos usuários do serviço. Com o advento dos protocolos de distanciamento social implantados em resposta à pandemia de COVID-19, a realização periódica dessas audiências presenciais foi interrompida em 2020.

10 - Média de contribuições recebidas por ano nas consultas e audiências públicas



Os dados apresentados no item 10 correspondem àqueles que foram levantados pelo estudo a que se refere o presente relatório, a partir do método de coleta de dados selecionado, restrito ao exame do *site* da Agência. Caso a AGESB tenha registros de contribuições para além das disponíveis em sua página na Internet, recomenda-se acrescentá-los aos elementos do gráfico.

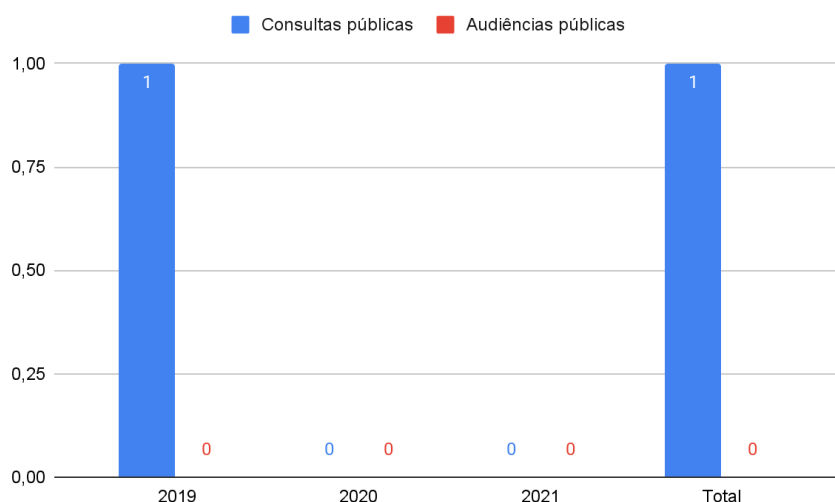
11 - Participação em processos normativos por etapa



Os dados apresentados no item 11 correspondem às 04 consultas públicas posteriores à elaboração de proposta ou minuta, realizadas em 2019, que foram levantadas pela pesquisa a que se refere o presente relatório, a partir do método de

coleta de dados selecionado, restrito ao exame do *site* da Agência. Caso a AGESB tenha registros de participação em processos de elaboração de normas e regulamentos para além dos disponíveis em sua página na Internet, recomenda-se acrescentá-los aos elementos do gráfico.

12 - Alterações realizadas nas propostas ou minutas como resultado de contribuições recebidas



Os dados apresentados no item 12 correspondem àqueles que foram levantados pelo estudo de que trata o presente relatório, a partir do método de coleta de dados selecionado, restrito ao exame do *site* da Agência. Caso a AGESB tenha registros de alterações nas propostas ou minutas de norma como resultado de contribuições recebidas para além dos disponíveis em sua página na Internet, recomenda-se acrescentá-los aos elementos do gráfico.

13 - Perfil dos participantes das consultas e audiências públicas

Perfil dos participantes das consultas públicas	2019	2020	2021	Total
Poder concedente	0	0	0	0
Prestador de serviços	0	0	0	0
Representante da própria AGESB	0	0	0	0
Academia e especialistas	0	0	0	0
Entidade de defesa do consumidor	0	0	0	0
Associações	0	0	0	0
Sindicatos ou entidades de classe	0	0	0	0

Outras ONGs	0	0	0	0
Total	0	0	0	0
Perfil dos participantes das audiências públicas	2019	2020	2021	Total
Poder concedente	0	0	0	0
Prestador de serviços	0	0	0	0
Representante da própria AGESB	0	0	0	0
Academia e especialistas	0	0	0	0
Entidade de defesa do consumidor	0	0	0	0
Associações	0	0	0	0
Sindicatos ou entidades de classe	0	0	0	0
Outras ONGs	0	0	0	0
Total	0	0	0	0

Conforme indicado no início deste Apêndice, nos casos de sugestões de informações que poderiam ser divulgadas no Relatório sobre Processos de Participação a Ser Disponibilizado no *Website* da AGESB, mas que não foram recolhidas por esta pesquisa, seja por fugirem de seu propósito, seja por não estarem acessíveis nos meios digitais escolhidos para a extração dos dados do presente estudo, os exemplos, como os constantes do item 13, foram apresentados na forma de tabelas, que, preenchidas, poderão servir de base para a construção de gráficos ou outros recursos visuais cabíveis de apresentação final dos números.

14 - Pesquisa de satisfação dos participantes em relação aos processos de que participem

Pesquisa de satisfação dos participantes em relação aos processos de participação - respondentes	2019	2020	2021	Total
Responderam	0	0	0	0
Não responderam	0	0	0	0
Total	0	0	0	0
Pesquisa de satisfação dos participantes em relação aos processos de participação - Questão "Você está satisfeito/a com o atendimento prestado?"	2019	2020	2021	Total

Nota 5 - muito satisfeito	0	0	0	0
Nota 4 - satisfeito	0	0	0	0
Nota 1 - muito insatisfeito	0	0	0	0
Total	0	0	0	0

Conforme indicado no início deste Apêndice, nos casos de sugestões de informações que poderiam ser divulgadas no Relatório sobre Processos de Participação a Ser Disponibilizado no *Website* da AGESB, mas que não foram recolhidas pela pesquisa, seja por fugirem de seu propósito, seja por não estarem acessíveis nos meios digitais escolhidos para a extração dos dados do presente estudo, os exemplos, como os constantes do item 14, foram apresentados na forma de tabelas, que, preenchidas, poderão servir de base para a construção de gráficos ou outros recursos visuais cabíveis de apresentação final dos números.

Sugere-se que, a partir dos dados obtidos na pesquisa de trata o item 14, seja elaborado um gráfico de “pizza” contendo percentual representativo da proporção ou escala das 03 notas a cada ano ou processo de participação em si, bem como a indicação do índice de satisfação média com a governança participativa da AGESB.

APÊNDICE C - COMPILAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES PRODUZIDAS AO LONGO DA PESQUISA

Seguem, abaixo, recomendações recolhidas ao longo da pesquisa e que, combinadas à Minuta de Resolução sobre audiências e consultas públicas no âmbito da AGESB e os exemplos de dados a serem disponibilizados no *site* da entidade acerca dos processos de participação conduzidos por ela, formam os produtos técnicos resultantes do processo de análise dos dados coletados e aplicação, ao caso da agência reguladora de São Borja, dos indicadores selecionados, baseados em recomendações e princípios da OCDE.

<i>1 - Obrigação legal</i>	
<p>Avanço:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Obrigação legal prevendo que a AGESB conduza processos de participação de interessados na elaboração de normas e regulamentos; b) Obrigação legal prevendo que audiências e consultas públicas sejam abertas ao público em geral; c) Ato normativo que trata especificamente de procedimentos a serem adotados pela Agência na condução de processos de participação de interessados. 	<p>Desafio:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Hipótese de incidência da obrigação legal pouco clara e objetiva no ato normativo que disciplina audiências e consultas públicas no âmbito da AGESB (Instrução Normativa n.º 002/2013), carecendo de disposição estabelecendo que a vinculação abrange, indiscriminadamente, quaisquer normas; b) Imprecisão terminológica também na IN n.º 002/2013, podendo causar certa confusão entre os conceitos de audiência pública e consulta pública e gerar indefinição na aplicação de cada um dos institutos.
<p>Recomendação:</p> <p>→ Ampliar para todas as audiências e consultas públicas da AGESB da conceituação inscrita no ato normativo que trata dos processos de reajuste e revisão tarifárias (Resolução Normativa n.º 001/2013), em que audiência pública está delimitada à modalidade de participação em sessão presencial de debates e consulta pública, à modalidade de participação através de intercâmbio documental, com possibilidade de recebimento de contribuição apresentada de forma oral em sessão presencial convocada a juízo do Conselho Diretor.</p>	

- Tornar mais clara e simplificada a hipótese de incidência da obrigação legal. Propõe-se (i) a obrigatoriedade de consulta pública previamente à edição ou proposta de quaisquer regulamentos; (ii) a convocação de audiência pública, a juízo do Conselho Diretor, diante da relevância da matéria a ser decidida; e (iii) a conjugação de consulta e audiência públicas, a critério do Conselho Diretor, com a consulta pública precedendo a convocação e instalação da audiência pública, na qual serão submetidas a exame e debate as contribuições encaminhadas pelos participantes da consulta pública, que, se presentes na audiência pública, poderão, caso queiram, sustentá-las oralmente.
- Essas e outras sugestões de texto normativo estão consolidadas na redação da Minuta de Resolução constante do Apêndice A e explicadas na Minuta de Exposição de Motivos que acompanha a de Resolução.

2 - Adoção sistemática de participação em etapa prévia à elaboração de minuta ou proposta de norma

Avanço:

- a) Apesar de não ter sido encontrado registro de condução de processos de participação de interessados antes da elaboração de proposta ou minuta de regulamento, não se descartam possíveis impactos indiretos de mecanismos de interlocução mais diretamente relacionados à atividade fiscalizatória da AGESB que à sua competência propriamente normativa, como as pesquisas de opinião junto aos usuários ou as reclamações colhidas por seus canais de atendimento, como Ouvidoria;
- b) Até mesmo as reuniões do Grupo de Trabalho sobre transporte coletivo, derivado de TAC, que afetaram mais incisivamente os processos de fixação tarifária, preliminarmente excluídos, nesta pesquisa, do escopo dos atos normativos da Agência, podem incidentalmente ter-se refletido em Resoluções normativas do período avaliado.

Desafio:

- a) Não foi encontrado registro de condução de processos de participação de interessados antes da elaboração de proposta ou minuta de regulamento, ou seja, para informar os interessados sobre um problema específico e fomentar debates sobre possíveis alternativas.

Recomendação:

<p>→ Em havendo processos de participação prévia à elaboração de proposta de ato normativo expedido pela AGESB, que ela passe a consignar, na redação dele, por exemplo, em seu preâmbulo ou dentre os "considerandos", menção à existência de participação prévia. Ou, retrospectivamente, a Agência poderia incluir, em sua página na Internet, a publicação de documentos que embasem a ocorrência de que a Agência tenha fomentado debates públicos sobre problemas e possíveis alternativas antes de elaborar a proposta de alguma Resolução já emitida. Caso a informação conste do processo a que a Resolução já expedida faça referência, sugere-se a digitalização e acesso ao público, por meio do <i>site</i>, do teor dos autos, observadas as reservas legais de sigilo integral ou parcial de informação justificadamente atribuídas a eles.</p>	
<p>3 - Adoção sistemática de participação em etapa posterior à elaboração de minuta ou proposta de norma</p>	
<p>Avanço:</p> <p>a) A AGESB conduz processos de participação de interessados após elaborar uma proposta ou minuta de regulamento, ou seja, quando uma alternativa já foi identificada e será apresentada aos interessados.</p>	<p>Desafio:</p> <p>a) Consultas públicas realizadas para apenas algumas normas e regulamentos;</p> <p>b) Consultas públicas prévias à edição de atos normativos não foram mais realizadas depois de 2019, embora a modalidade seguisse sendo utilizada para outras finalidades, como a instrução de processos de fixação de nova tarifa.</p>
<p>Recomendação:</p> <p>→ Buscar o aumento da taxa de frequência do uso de consultas públicas, no limite atingindo o ponto ótimo do modelo de avaliação aplicado: a realização de consultas ou audiências públicas prévias à edição de todas as normas e regulamentos.</p>	
<p>4 - Documentação disponibilizada na etapa posterior à elaboração de proposta ou minuta de regulamento (na etapa prévia, não foi identificada participação)</p>	
<p>Avanço:</p> <p>a) Na seção do <i>site</i> que reúne as 04 consultas públicas conduzidas em processos normativos, é possível identificar que os documentos disponibilizados, como despachos, ofícios, relatórios e</p>	<p>Desafio:</p> <p>a) Nos demais casos (13 normas expedidas de 2019 a 2021), não há registro no <i>site</i> da AGESB de disponibilização dos documentos que embasaram a emissão de cada ato de conteúdo normativo.</p>

<p>a própria minuta, são as peças digitalizadas do processo até o momento da tramitação dos autos para consulta pública.</p>	
<p>Recomendação:</p> <p>→ Digitalizar e publicar, em sua página na Internet, a documentação processual que resulte na edição de toda Resolução de teor normativo, observadas as reservas legais de sigilo integral ou parcial de informação justificadamente atribuídas aos autos.</p>	
<p>5 - Adoção sistemática de participação em atividades para além da competência normativa da Agência</p>	
<p>Avanço:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) A AGESB conduz processos de participação de interessados em outras atividades de sua competência, como no processo de fiscalização ou monitoramento da prestação de serviços; b) Há, dentre eles, processos com previsão de expressa obrigação legal, como pesquisa anual de satisfação dos usuários e a apresentação de seus resultados em audiência pública, que se destacam como os processos de participação mais estáveis, contínuos e antigos da AGESB, promovidos regularmente desde 2015, através de cooperação mantida com a UNIPAMPA, em especial com o Curso de Relações Públicas; c) Junto com a implantação, em 2019, de consultas públicas prévias à edição de normas, foram implantadas, no mesmo ano, práticas de consulta pública na instrução de processos de reajuste e revisão tarifárias; d) O cenário da pandemia não representou a cessação dos processos de participação. Não 	<p>Desafio:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Não há uma seção sobre audiência pública no <i>site</i>; b) Não foi encontrado registro da edição da "norma própria" a que se refere o art. 31 da Resolução Normativa n.º 001/2012, que menciona TAC; c) No caso dos processos de revisão tarifária, obrigatórias são as audiências públicas e não as consultas públicas, que são acessórias e facultativas, podendo ser realizadas adicionalmente (Resolução Normativa n.º 001/2013, arts. 10 e 27), mas não há registro de realização de audiência pública para outra finalidade que não a apresentação da pesquisa de opinião anual; d) Não há registro de consultas públicas envolvendo o serviço de transporte coletivo urbano, salvo o uso excepcional que se fez delas para suprir a suspensão das audiências públicas presenciais desde 2020; uma hipótese a ser cogitada é que essa ausência de consultas públicas possa estar sendo considerada, de alguma forma, preenchida pelo GT do transporte público, bem como as pesquisas de opinião seguidas de sua apresentação em audiência

<p>foi interrompida a trajetória das pesquisas de opinião realizadas anualmente desde 2015. Apenas os meios de coleta de dados tiveram de sofrer ajustes, com as entrevistas presenciais sendo substituídas por questionário <i>online</i> e a audiência pública em que os resultados da pesquisa eram apresentados sendo substituída por consulta pública. Ampliou-se até o alcance do objeto da pesquisa anual, que, a partir de 2020, passou a ser multissetorial, ou seja, deixou de levantar apenas a opinião dos usuários do transporte público, para abranger também a opinião dos consumidores dos serviços de saneamento básico prestados pela CORSAN.</p> <p>e) TAC e GT setorial, processos que remontam a 2017, revelam-se efetivos, impactando as diretrizes de qualidade e tarifa do transporte público.</p>	<p>pública; no entanto, convém ponderar, em relação ao GT, as limitações, do ponto de vista da participação, de reuniões setoriais que dispensam a representação dos usuários do serviço e da sociedade em geral, embora não se despreze a legitimidade de reuniões com interessados selecionados, tampouco a efetiva e determinante contribuição das tratativas desenvolvidas por ocasião do GT para que fossem alcançados consensos, entre agentes econômicos, órgão regulador e Poder concedente, que resultaram em medidas de interesse direto dos usuários, como a postergação e redução de aumentos no valor da passagem de ônibus;</p> <p>e) As audiências públicas conduzidas pela AGESB ressentem-se, historicamente, da baixa participação dos usuários do transporte público, serviço cuja qualidade é mensurada pelas pesquisas de opinião cujos resultados são abordados nos eventos presenciais que ocorrem, todo ano, desde 2015.</p>
<p>Recomendação:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Apesar do uso que vem sendo feito das consultas públicas na instrução de processos decisórios sobre postulações de reajuste ou revisão tarifárias, o ato normativo que disciplina os processos que tratam do assunto (RN n.º 001/2013) é claro ao definir a modalidade como acessória da audiência pública; caso e enquanto audiências presenciais estiverem suspensas por alegações de ordem sanitária, presume-se que restaria justificado que a modalidade acessória excepcionalmente tomasse o lugar da principal; de qualquer forma, seria recomendável que fosse incluído, na RN n.º 001/2013, dispositivo prevendo excepcionalidades. → Editar a disciplina dos termos de ajustamento de conduta a que se refere o art. 31 da RN n.º 001/2012, de modo a estimular a atuação consensual da Agência, trazendo segurança jurídica para a delimitação do campo de discricionariedade do regulador para decidir pela via negocial, especialmente quando o TAC envolver a substituição de aplicação de instrumento sancionatório, como multa, pela celebração de compromisso de cessação de irregularidade apurada. 	

- Buscar não substituir mecanismos abertos à ampla participação, como consultas e audiências públicas, por outras formas de interlocução com interessados selecionados, mas procurar compatibilizar e somar os diferentes instrumentos adotados. Por exemplo, ainda que tratativas anteriormente feitas entre concessionária, reguladores e Poder concedente apontem para determinada decisão sobre termo aditivo ao contrato, pedido de revisão tarifária ou qualquer outra matéria em que caiba o pronunciamento e atuação da AGESB, há que se submeter o assunto ou analisar a conveniência e oportunidade de submetê-lo a consulta e/ou audiência públicas, conforme o caso, se for de aplicação obrigatória ou discricionária e qual das modalidades deve ou pode ser aplicada. No contexto da esperada redução da margem de ação da Agência, especialmente no campo normativo, em relação aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, seja por força das normas de referência da agência reguladora nacional, a ANA, previstas no novo marco legal do saneamento básico, seja diretamente em função do novo arranjo estimado por conta da transferência da delegação municipal da regulação do setor para a agência reguladora estadual, a AGERGS, parece um momento bastante apropriado para que, mais do que nunca, a AGESB busque cultivar uma rotina de consultas públicas em torno dos demais serviços públicos municipais que seguem a cargo de sua plena competência regulatória. O envolvimento o mais amplo possível de atores sociais, em especial os usuários/consumidores, só tende a emprestar maior publicidade à atuação que a Agência mantém e reforçar a legitimidade e o reconhecimento dessa atuação junto à comunidade e aos atores políticos que se questionem, ocasionalmente, sobre as razões de interesse público de o Município seguir mantendo uma estrutura autárquica de regulação.
- Em sendo retomadas as audiências presenciais, suspensas desde o advento da pandemia de COVID-19 em 2020, uma das estratégias que podem ser tentadas para melhorar a participação efetiva dos usuários dos serviços abordados nas sessões de debate público chamadas pela AGESB remonta a uma exitosa experiência da própria Agência, que, em 2016, realizou algumas reuniões bem pontuais, na sede de duas Associações de Moradores, para tratar de tema específico, relacionado ao setor de saneamento básico, envolvendo os impactos de obras na rede de esgoto. A realização de sessões presenciais apenas na região central da cidade (o local de costume das audiências públicas da AGESB é o Plenário da Câmara de Vereadores de São Borja) pode ser um dos fatores para o baixo comparecimento da comunidade dos usuários/consumidores, embora seguramente não seja o único nem o mais determinante, dada a complexidade do tema da participação, nos seus mais diversos níveis, do engajamento popular nos grandes debates públicos nacionais, na vida partidária e eleitoral, até o envolvimento da comunidade em questões sociais e políticas de abrangência local e regional, com a singularidade de seus constrangimentos de ordem pessoal, familiar, profissional, econômica e política, tendo em conta a presumível proximidade maior entre os participantes de um debate no âmbito municipal que entre os protagonistas dos debates em escala nacional e global. No entanto, não está no horizonte das pretensões desta análise adentrar o terreno dos múltiplos fatores e

variáveis que poderiam intervir no aumento ou redução da participação do público em processos de participação abertos por reguladores, dentre as quais a literatura aponta a tecnicidade dos temas econômicos e jurídicos que perpassam a regulação. Nesse aspecto, que não é mensurado pelo modelo de avaliação selecionado para a pesquisa a que se refere o presente relatório, ela limitou-se a resgatar, do próprio percurso da AGESB, informação, extraída da etapa de levantamento de dados, sobre ações de descentralização realizadas há anos e em outro contexto, mas que pode inspirar uma iniciativa de fracionamento das audiências em duas ou mais, na medida dos recursos e condições de que disponha a Agência, a serem realizadas nas regiões urbanas mais distantes, adicionalmente à sessão tradicionalmente ocorrida no centro, posto que dificuldades de deslocamento estão entre os empecilhos mais comuns à participação da população em reuniões públicas e assembleias em geral, principalmente à participação das camadas sociais mais vulneráveis.

6 - Documentação disponibilizada e uso de *website* interativo nos processos de participação em atividades para além da competência normativa da AGESB

Avanço:

- a) Na seção do *site* que reúne as 04 consultas públicas chamadas para subsidiar exame de pedido de fixação de nova tarifa, é possível identificar que os documentos disponibilizados, como despachos, ofícios, relatórios, planilhas de custos, atas e mensagens de *e-mail*, correspondem à digitalização da íntegra do processo até o momento da tramitação dos autos para consulta pública;
- b) No caso das audiências e consultas públicas utilizadas para apresentação dos resultados da pesquisa de satisfação anual, é disponibilizado o Relatório contendo os dados correspondentes aos resultados apurados em cada pesquisa de opinião sobre a qualidade dos serviços de transporte coletivo urbano e/ou de abastecimento de água e esgotamento sanitário;
- c) No período considerado, todas as consultas públicas adotadas

Desafio:

- a) O desafio, nesse aspecto, é manter, no atual processo de construção de uma nova página da AGESB na Internet, a riqueza de informações hospedadas no *site* antigo (<https://agesb.comunidades.net/>) e ainda ampliar o acervo de documentos e dados disponibilizados, inclusive os recomendados por ocasião desta análise.

<p>para além da atividade normativa da AGESB foram disponibilizadas em página interativa na Internet, com possibilidade de recolher contribuições por meio de formulário eletrônico disponível no <i>site</i>;</p> <p>d) O novo <i>site</i> em construção (https://www.agesb.com.br/) admite uma interatividade breve e direta, com a possibilidade de inserção de comentários e contribuições a cada postagem e publicação nova, num formato semelhante ao das redes sociais (inclusive, a intervenção dos interessados pode ser feita por meio de <i>login</i>);</p> <p>e) No caso específico das últimas pesquisas de satisfação anual realizadas em 2020 e 2021, foram desenvolvidas inteiramente por meio de questionário eletrônico disponível à participação do público em geral, no <i>site</i> da Agência.</p>	
7 - Tempo mínimo para envio de contribuição	
<p>Avanço:</p> <p>a) Existe período mínimo para o envio de contribuições nas consultas públicas;</p> <p>b) Na prática, o prazo efetivo é maior que o mínimo de 05 dias estipulado, variando de 08 a 30 dias, numa média de 21,82 dias, bem acima, portanto, do piso fixado em norma infralegal.</p>	<p>Desafio:</p> <p>a) Os prazos praticados têm sido superiores ao limite mínimo vigente, de modo que positivar esse patamar mais elevado parece mais apropriado, do ponto de vista de assegurar tempo hábil para os participantes apropriarem-se do que deverá ser deliberado e formularem suas contribuições, do que deixar ao sabor de cada ato de abertura de consulta pública a possibilidade de recuar até o limite atual, que parece excessivamente exíguo.</p>
Recomendação:	

→ Na Minuta de Resolução constante do Apêndice C, sugere-se que o prazo não poderá ser inferior a 15 dias. Um pouco abaixo da média dos prazos que vêm sendo praticados historicamente pela AGESB, a proposta apresentada busca contemplar eventuais situações que possam demandar urgência maior na tramitação do processo decisório, mas sem, contudo, comprometer a garantia de que, em qualquer caso, a consulta pública nunca inviabilize a ampla participação.

8 - Orientação para participar dos processos

Avanço:

- a) Está disponível, no *site* da AGESB, orientação sobre como os interessados podem participar do processo de participação;
- b) Tanto nos locais do *site* em que as consultas públicas ficam disponibilizadas quanto nas chamadas divulgadas na seção de "notícias" do *site* e em postagens na Página da AGESB no Facebook, são fornecidas fartas instruções aos interessados em participar, como informações de prazo, local para protocolo de contribuições e de horário e local, em caso de audiência pública.

Desafio:

- a) O desafio, nesse aspecto, é manter, no atual processo de construção de uma nova página da AGESB na Internet, a riqueza de informações hospedadas no *site* antigo e ainda ampliar o acervo de documentos e dados disponibilizados, inclusive os recomendados por ocasião desta análise.

9 - Uso de *website* interativo - etapas prévia e posterior à elaboração de proposta ou minuta de norma

Avanço:

- a) A AGESB disponibiliza página interativa no *site*, aberta ao público em geral, na condução dos processos de participação de interessados, nas etapas prévia e posterior à elaboração de proposta ou minuta de norma;
- b) O novo *site* em construção admite uma interatividade ágil e direta, com a possibilidade de inserção de comentários e contribuições a cada postagem

Desafio:

- a) A pesquisa não identificou a divulgação, em sua página, de agenda regulatória, que possa ser definida como planejamento de normas e regulamentos que a Agência pretende elaborar, modificar ou revogar em um período de tempo específico;
- b) Todas as consultas públicas adotadas em processos normativos foram disponibilizadas em página interativa na Internet, no entanto, elas foram utilizadas

<p>e publicação nova, num formato semelhante ao das redes sociais (inclusive, a intervenção dos interessados pode ser feita por meio de <i>login</i>).</p>	<p>na edição de apenas 04 das 17 normas editadas no período da pesquisa (2019-2021).</p>
<p>Recomendação:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Buscar o aumento da taxa de frequência do uso de consultas públicas, no limite atingindo o ponto ótimo do modelo: a realização de consultas ou audiências públicas prévias à edição de todas as normas e regulamentos. → Se o motivo da não divulgação da agenda regulatória é que não existe um planejamento regulatório sistematizado pronto para divulgação, é recomendável que esteja no horizonte da Agência elaborar seu cronograma de prioridades em matéria de regulamentos que planeja elaborar, modificar ou revogar. 	
<p>10 - Disponibilidade de informação</p>	
<p>Avanço:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Existe banco de dados disponível gratuitamente no <i>site</i> da AGESB que contém as normas e regulamentos editados pela Agência, em um formato pesquisável. 	<p>Desafio:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Em mais esse ponto, repete-se o desafio de manter, no atual processo de construção de uma nova página da AGESB na Internet, a riqueza de informações hospedadas no <i>site</i> antigo e ainda ampliar o acervo de documentos e dados disponibilizados, inclusive os recomendados por ocasião da análise de que trata este relatório.
<p>11 - Resposta para contribuições enviadas</p>	
<p>Avanço:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Há registro, no <i>site</i>, de comentários e contribuições dos participantes realizadas em consultas públicas; b) 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. 	<p>Desafio:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Não há registro, no <i>site</i>, de resposta aos comentários e contribuições dos participantes realizados nas audiências e consultas públicas, salvo inferência feita pela pesquisa, derivada de matéria publicada, em 10/06/2021, na seção de "notícias" do <i>site</i>, em relação a suposta resposta da Agência, já que trecho da referida reportagem menciona que, "em manifestação na consulta pública", a empresa prestadora dos serviços de

	<p>abastecimento de água e esgotamento sanitário apresentou o pedido de um novo índice de reajuste de 16,29%, maior do que o índice de reajuste de 15,01%, originalmente proposto pela requerente, e, na sequência, o texto da notícia assevera que, "diante das considerações da concessionária e pensando na realidade econômica do município de São Borja", o Conselho Diretor da AGESB, por meio da Resolução n.º 006/2021, fixou o índice de reajuste em 9,38%; dessa forma, dando a entender que aspectos como a renda média da população local tenham sido ponderados pela Agência em resposta à contribuição publicada por ocasião da consulta pública.</p>
<p>Recomendação:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Disponibilizar no <i>site</i>, sempre que houver contribuições, o relatório da análise delas, na forma do disposto nos arts. 6.º e 9.º da Instrução Normativa n.º 002/2013 (ou o relatório circunstanciado de que trata a redação do art. 15 da Minuta de Resolução constante do Apêndice A). No caso específico das consultas em processos de definição tarifária, regidas por norma própria, que seja publicada a "justificativa sucinta" que o parágrafo único do art. 27 da Resolução Normativa n.º 001/2013 exige para o não acolhimento de contribuição. Com isso, avaliações futuras poderão ser feitas com maior segurança sobre esse ponto da governança participativa da Agência, além do incremento, em si, que a introdução dessa rotina representará nos procedimentos de transparência e <i>accountability</i> que a entidade reguladora exige. → Deixar mais clara, nos moldes da redação do art. 27 da RN n.º 001/2013, a obrigação de análise e consideração das contribuições dos participantes, a fim de que tal dever possa ficar mais expressamente assegurado para as consultas e audiências públicas em geral, no âmbito da AGESB, abarcando inclusive sua atividade normativa. Como está sendo sugerida a substituição da IN n.º 002/2013 pelo texto proposto no Apêndice A, foram introduzidos alguns dispositivos, baseados no art. 27 da RN n.º 001/2013, com a finalidade de suprir tal recomendação. Ao art. 11, que dispõe sobre audiências públicas, foram acrescidos os §§ 1.º e 2.º, que seguem: "§ 1.º As manifestações recebidas e registradas na forma do inciso IV deverão ser devidamente analisadas pela AGESB, com a referência ao acolhimento ou não da contribuição, caso este em que será apresentada justificativa no respectivo expediente administrativo. § 2.º A análise e a justificativa a que se refere o § 1.º serão publicadas no relatório de que trata o art. 15". E, ao 	

art. 13, que dispõe sobre consultas públicas, foram acrescidos os §§ 1.º e 2.º, que seguem: “§ 1.º As manifestações recebidas durante o período de consulta pública deverão ser devidamente analisadas pela AGESB, com a referência ao acolhimento ou não da contribuição, caso este em que será apresentada justificativa no respectivo expediente administrativo. § 2.º A análise e a justificativa a que se refere o § 1.º serão publicadas no relatório de que trata o art. 15”. O art. 15 a que faz referência a redação supracitada, que exige que as contribuições sejam analisadas e respondidas, consagra, por sua vez, a publicidade das contribuições, bem como das suas respostas, textualmente: “Art. 15. A cada consulta pública e a cada audiência pública será elaborado e publicado, na página eletrônica da AGESB, relatório circunstanciado”.

12 - Publicidade dos processos de participação

Avanço:

- a) A AGESB informa, sistematicamente, os interessados, com antecedência, sobre a realização de audiências e consultas públicas;
- b) A Agência divulga a realização de audiências e consultas públicas através de chamadas no *site* da Agência e em sua página no Facebook. Além disso, encontram-se no *site* Resoluções destinadas a dar publicidade às consultas, estabelecendo que sejam publicadas no diário oficial do Município e que fiquem disponíveis no site por prazo determinado;
- c) Outras formas de divulgação, como envio de convite para interessados selecionados, nota à imprensa e uso de jornal, rádio ou tv, não podem ser descartados; no entanto, a investigação sobre o uso ou não de outros meios extrapolaria o método de coleta de dados selecionado, restrito ao exame do *website* da Agência e, subsidiariamente, de sua página na rede social Facebook;
- d) Contribuições oferecidas em

Desafio:

- a) Apesar de amplamente divulgadas em chamadas no *site* da Agência e em sua página mantida na rede social Facebook as consultas públicas em processos normativos, elas foram utilizadas na edição de apenas 04 das 17 normas editadas no período da pesquisa (2019-2021);
- b) Não há sinal de disponibilização no *site* da íntegra de TAC, lista de presença, atas ou gravações de reuniões do GT do transporte coletivo ou das audiências públicas; salvo as pesquisas de opinião anuais, cujo Relatório com os resultados ficam armazenados no *site*, os demais processos participativos são apenas mencionados em Resoluções e notícias (frequentemente ilustradas com fotos) publicadas no *site*, nos processos administrativos nele disponibilizados por ocasião das consultas públicas e em chamadas na página do Facebook.

<p>consultas públicas e relatórios das pesquisas de opinião anuais são os documentos disponibilizados pela Agência após o encerramento do processo de participação, além da documentação submetida ao escrutínio público por ocasião da abertura de consulta pública, que permanece disponível no <i>site</i> mesmo após o encerramento dela;</p> <p>e) A comunicação é ponto forte da AGESB, por meio de histórica parceria mantida com a Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), em especial com o Curso de Relações Públicas ofertado em unidade da UNIPAMPA localizada em São Borja, com a Agência revelando-se um fecundo campo de estágio, com vários acadêmicos, supervisionados pelo corpo docente da Universidade, tendo passado pela AGESB, nos últimos anos, atuando no suporte à área de comunicação (notícia de 16/12/2016, publicada no <i>site</i>, informa sobre os frutos que, àquela época, já rendia a cooperação AGESB/UNIPAMPA).</p>	
<p>Recomendação:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Buscar o aumento da taxa de frequência do uso de consultas públicas, no limite atingindo o ponto ótimo do modelo: a realização de consultas ou audiências públicas prévias à edição de todas as normas e regulamentos. → Disponibilizar no <i>site</i> a documentação produzida por cada processo de participação e, quando isso não for considerado oportuno ou de fácil viabilidade técnico-operacional (como, por exemplo, depositar vídeos longos na página), que seja indicada ao público em geral a relação dos documentos existentes e de que forma podem ser acessados, observadas as reservas legais de sigilo integral ou parcial de informação justificadamente atribuídas a eles. 	
<p>13 - Transparência do processo (Quando a Agência decide não realizar uma</p>	

audiência ou consulta, a decisão é tornada pública? Se não é, as audiências e consultas públicas, porém, são sempre realizadas quando previstas em lei?)

Avanço:

- a) Quando previstas em lei, são realizadas audiências públicas. É o caso das audiências públicas para apresentação dos resultados da pesquisa de opinião anual (art. 17, § 1.º, da Lei Municipal n.º 4.280/2010), *vis-à-vis* a recorrência, durante o período considerado, de terem sido realizadas, seja em sessão presencial (2019), seja na modalidade de intercâmbio documental (2020 e 2021), previstas nos §§ 2.º, I, e 3.º do art. 1.º da IN n.º 002/2013;
- b) Independentemente da frequência com que consultas públicas obrigatórias são efetivamente realizadas, convém sublinhar o elevado índice de consultas públicas realizadas, a partir de 2019, envolvendo questão tarifária (05 dentre as 08 Resoluções sobre o tema ou 62,5% delas), bem como a instrução de processos normativos através de consultas públicas que passou a ser adotada no mesmo período, em que pese a desafiadora proporção de 04 consultas públicas realizadas num universo de 17 Resoluções que homologaram ou elaboraram normas e regulamentos no período pesquisado (23,53%)

Desafio:

- a) Não foi encontrado registro no *site* de que decisão no sentido de não realizar audiência ou consulta tenha sido tornada pública, tampouco suas razões;
- b) Nem sempre são realizadas todas as audiências públicas previstas em lei, à medida que, das 08 Resoluções sobre matéria tarifária editadas no período da pesquisa (2019-2021), ao menos uma delas (a Resolução n.º 010/2019) refere-se expressamente à hipótese de revisão tarifária, que, à luz da Resolução Normativa n.º 001/2013, exige audiência pública; na prática, a Resolução n.º 010/2019 foi precedida por consulta pública e sequer havia, na ocasião, o cenário pandêmico que sobreveio somente no ano seguinte e que poderia, se houvesse começado antes, ter justificado a substituição da modalidade de audiência pela de consulta, no caso em tela;
- c) Para uma análise completa, que esgotasse todas as ocorrências de consultas públicas em relação ao critério da obrigação legal (se foram ou não realizadas quando previstas em norma legal ou infralegal), seria necessário examinar todas as hipóteses potencialmente cobertas pela Instrução Normativa n.º 002/2013, cujo art. 1.º, como está redigido⁹, tornaria a tarefa excessivamente espinhosa e controversa (Qual ato

⁹ Íntegra do *caput* do art. 1.º da IN n.º 002/2013: “Art. 1.º A audiência pública, realizada para dar subsídios ao processo decisório *que implique efetiva afetação de direitos dos agentes econômicos dos setores abrangidos pela Lei nº 4.280, de 26 de agosto de 2010 e suas alterações, ou dos consumidores e demais interessados da sociedade, decorrente de ato administrativo ou de norma proposta pela AGESB*, será convocada pelo Conselheiro-Presidente, após deliberação do Conselho Diretor da Agência” (grifo nosso).

	administrativo ou norma afeta direitos dos interessados? Qual norma não afeta?).
<p>Recomendação:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Disponibilizar no <i>site</i> as atas das reuniões do Conselho Diretor, além de aportar, de um modo geral, ainda mais transparência à AGESB, é medida que pode ser considerada para suprir esse ponto em particular, já que se presume constantes das atas de suas reuniões todas as deliberações do colegiado, entre as quais, deixar de realizar audiência ou consulta públicas aplicáveis. → Para aplainar o caminho de avaliações futuras sobre se consultas e audiências obrigatórias foram ou não realizadas, recomenda-se o texto do anteprojeto constante do Apêndice A, cuja fórmula de determinação sobre os casos de aplicação obrigatória abandona o critério atual da “efetiva afetação de direitos” (art. 1.º, IN n.º 002/2013) e busca simplificar, deixar mais clara e precisa a definição das hipóteses de incidência das consultas e audiências públicas, assegurando que todas as normas elaboradas pela Agência sejam precedidas de, ao menos, uma delas. Em lugar, portanto, do <i>caput</i> do art. 1.º da Instrução Normativa n.º 002/2013, sugere-se o texto do art. 3.º da Minuta, <i>in verbis</i>: “Art. 3.º A AGESB promoverá consultas públicas previamente à edição ou proposta de quaisquer regulamentos e, a juízo do Conselho Diretor, à tomada de decisão em qualquer matéria, observado o art. 5.º desta Resolução” (Apêndice A). A redação tomou por modelo a lei estadual de criação da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo (ARSESP), a Lei Complementar n.º 1.025, de 7 de dezembro de 2007, que dispõe, no seu art. 4.º, que a ARSESP “promoverá consultas públicas previamente à edição de quaisquer regulamentos e à aprovação de diretrizes, níveis, estruturas e revisões tarifárias”. A parte do dispositivo que trata de matéria tarifária não foi transposta, porque é objeto de ato normativo específico (Resolução Normativa n.º 001/2013). 	
14 - Supervisão e controle de qualidade	
<p>Avanço:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Existe estrutura formal de ouvidoria, na Agência, capaz de buscar soluções para as demandas dos cidadãos e oferecer informações gerenciais e sugestões à diretoria, embora não possa ser considerada independente da diretoria e presidência, à medida que o Ouvidor, a quem compete, conforme o art. 11, I, do Regimento Interno da Agência, 	<p>Desafio:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Embora não se tenha encontrado elementos que apontem para a prática de monitoramento específico dos processos de participação conduzidos pela AGESB, considerou-se o potencial teórica e legalmente estabelecido de que o acompanhamento da governança participativa da Agência esteja subsumido no bojo da supervisão geral que compete ao órgão da

<p>"coordenar as atividades do sistema de Ouvidoria", integra o Conselho Diretor, nos termos da alínea "c" do inciso I do art. 2.º do referido Regimento;</p> <p>b) Ainda que a pesquisa não tenha identificado a estrutura municipal responsável por supervisionar especificamente as atividades de participação realizadas pela AGESB, existe menção, no art. 1.º da lei de criação da AGESB, à vinculação da Agência ao Gabinete do Prefeito, de modo a indicar que a esse órgão caberia a supervisão geral da autarquia, respeitada não só a autonomia financeira, funcional e administrativa positivada no mesmo art. 1.º como a autonomia reforçada que a doutrina atribui às agências reguladoras em relação à das demais autarquias, que afasta qualquer grau de subordinação que extrapole os limites de mecanismos de controle de legalidade, gerencial e finalístico da Administração Pública Direta, limitados à verificação do cumprimento de metas e diretrizes;</p> <p>c) Não foi identificada, na estrutura organizacional da AGESB, conselho, comissão ou comitê de caráter consultivo, formado por representação da sociedade civil, porém a análise considerou conselho gestor de política setorial que abrange serviços regulados pela AGESB, na área da mobilidade urbana: o Conselho Municipal de Trânsito e Transporte, criado pela Lei Municipal n.º 5.453, de 29 de novembro de 2018, que revela nítida incidência sobre as diretrizes de mobilidade urbana</p>	<p>Administração central a que se vincula a Agência (o Gabinete do Prefeito), que, todavia, pode não estar exercendo na prática esse acompanhamento específico;</p> <p>b) Não há um conselho consultivo de interessados atrelado à estrutura da Agência, mas não foi identificado óbice para que o controle de qualidade das atividades de participação da entidade pudesse ser exercido por conselho setorial exterior a ela; não é difícil inferir que a natureza desse tipo de órgão, mais afastado da organização a ser monitorada, confira-lhe até maior autonomia para melhor realizar o acompanhamento; todavia, desafio é, nesse ponto, que a AGESB busque a efetividade do controle social mediante os conselhos setoriais de que fizer parte, propondo que cada colegiado paute, em suas sessões, seus relatórios de prestação de contas.</p>
--	---

<p>(arts. 2.º e 4.º da referida Lei), envolvendo serviços sob a atuação da Agência, que, inclusive, tem assento garantido no órgão (art. 5.º, II, "j"), ao lado da representação de diversos atores sociais envolvidos, como a Associação Comercial, Industrial, de Prestação de Serviços e Agropecuária de São Borja (ACISB), a União das Associações dos Moradores de São Borja (USAM), o Sindicato dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários e o Sindicato dos Comerciários de São Borja (art. 5.º, II, "a", "b", "e" e "i").</p>	
<p>Recomendação:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Observado o alcance limitado da subordinação não-hierárquica que a evolução do Direito Administrativo confere ao modelo das agências reguladoras, recomenda-se que, a pedido do Gabinete do Prefeito ou de ofício, a AGESB apresente anualmente a seu órgão de vinculação administrativa suas metas de participação, seguidas de relatório sobre seu atingimento durante o ano. Com isso, além de reforçar os fundamentos do quesito supervisão e controle nas futuras avaliações, a AGESB estreitará seu compromisso institucional com a prestação de contas e a transparência de seu trabalho. Esse relatório, inclusive, pode abranger outros aspectos da governança e resultados alcançados pela Agência e não apenas a dimensão participativa. Rotinas como essa inscrevem-se entre estratégias possíveis para consolidar ainda mais o reconhecimento público da atuação da AGESB, seja no plano da sociedade civil, seja na esfera dos atores políticos locais. → Recomenda-se que, criando ou não uma estrutura colegiada própria de representação permanente dos <i>stakeholders</i> dos serviços sob sua regulação, a AGESB busque cada vez mais estreitar laços com os conselhos gestores das políticas associadas a tais serviços, apresentando periodicamente seu planejamento de atividades e as metas alcançadas, bem como extraindo desses espaços balizamento para sua atuação. 	
<p>15 - Publicidade dos controles</p>	
<p>Avanço:</p> <p>a) Há muitos dados disponíveis no <i>site</i>, mas de forma esparsa; sem tratamento estatístico e visual adequado à conferência</p>	<p>Desafio:</p> <p>a) Não foi encontrado, no <i>site</i> da AGESB, registro de disponibilização, de forma sistematizada, de dados ou</p>

do público.	<p>estatísticas tais como quantidade de processos com participação na etapa prévia à elaboração de proposta ou minuta; quantidade de processos com participação na etapa posterior à elaboração de proposta ou minuta; quantidade média de contribuições recebidas nas audiências e consultas públicas; quantidade de alterações realizadas nas propostas ou minutas como resultado de contribuições recebidas; pesquisa de opinião dos participantes sobre os processos de participação;</p> <p>c) Não são publicados relatórios sobre o desempenho dos processos de participação de interessados conduzidos pela Agência.</p>
<p>Recomendação:</p> <ul style="list-style-type: none"> → Sugere-se que os dados exemplificados e outros, como o perfil dos participantes, sejam publicados no <i>site</i> e regularmente atualizados lá. Como proposta de ponto de partida, a pesquisa de que deriva o presente relatório oferece à AGESB alguns exemplos, constantes do Apêndice B, de dados a serem publicados e sua formatação e estrutura. Muitos campos já estão alimentados por elementos extraídos no curso do processo de avaliação. → Recomenda-se que, de forma complementar às sugestões feitas no sentido de que a AGESB apresente periodicamente relatórios sobre sua governança participativa ao Gabinete do Prefeito e aos conselhos setoriais em que tenha assento, que os dados desses relatórios sejam publicados no <i>site</i> da Agência. A atualização periódica do iGP-A poderia ser um dos componentes desse relatório e a ele poderia ser incorporado, dentre os elementos de sua estrutura, relatório estatístico nos moldes do Apêndice B. Como analista de políticas públicas, o autor da pesquisa dispõe-se a seguir aplicando o referido modelo de avaliação, de modo a acompanhar a evolução dos indicadores atrelados a ele, bem como fica à disposição da AGESB, de todos os órgãos de controle e supervisão, interessados e demais estudiosos para instrução, debate e colaboração com esforços alheios em aplicar e testar o modelo proposto. 	