

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

JEFERSON ANDRADE DUDA

**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

JEFERSON ANDRADE DUDA

**AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA PARTICIPATIVA DE UMA POLÍTICA
REGULATÓRIA LOCAL: O CASO DA AGÊNCIA MUNICIPAL DE REGULAÇÃO
DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE SÃO BORJA (AGESB)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Júnior Damin

São Borja - RS

2022

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos pelo autor através do Módulo de Biblioteca do Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais).

D844a Duda, Jeferson Andrade
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.
259 p.

Dissertação(Mestrado)-- Universidade Federal do Pampa, MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, 2022.
"Orientação: Cláudio Júnior Damin".

1. agência reguladora. 2. política pública. 3. avaliação. 4. governança. 5. participação. I. Título.

JEFERSON ANDRADE DUDA

**AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA PARTICIPATIVA DE UMA POLÍTICA
REGULATÓRIA LOCAL: O CASO DA AGÊNCIA MUNICIPAL DE REGULAÇÃO
DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DE SÃO BORJA (AGESB)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Dissertação defendida e aprovada em: 14 de outubro de 2022.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Cláudio Júnior Damin
Orientador
UNIPAMPA - PPGPP

Prof. Dr. Thiago da Silva Sampaio
UNIPAMPA - PPGPP

Prof. Dr. Muriel Pinto
UNIPAMPA - PPGPP

Me. Gustavo de Carvalho Luiz
UNIPAMPA



Assinado eletronicamente por **CLAUDIO JUNIOR DAMIN, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 14/10/2022, às 18:50, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



Assinado eletronicamente por **GUSTAVO DE CARVALHO LUIZ, Coordenador(a) Administrativo(a)**, em 19/10/2022, às 17:47, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



Assinado eletronicamente por **MURIEL PINTO, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 20/10/2022, às 08:18, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



Assinado eletronicamente por **THIAGO DA SILVA SAMPAIO, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 20/10/2022, às 19:43, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.unipampa.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0954904** e o código CRC **7559C385**.

Dedico esta dissertação ao meu pai, Ney
Duda (*in memoriam*).

AGRADECIMENTO

Ao Nosso Senhor Jesus Cristo, a quem tudo devo.

À minha mãe, Branci Duda, em quem me apoio.

Ao Prof. Cláudio Damin, meu diligente condutor nessa travessia.

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

Aos colegas de trabalho Aline Flach, Bruno Lindemayer, Chaiane Ferrazza, Dilva Marques, Mateus Mack, Melissa Welter, Paulo Guedes, Rafaela Rios, Tanize Pizzuti e Vanusa Vissozi, incentivadores seja para que eu desse o primeiro passo, seja para que eu não travasse no meio do caminho.

Aos colegas de curso, pela generosa companhia na caminhada.

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.

Às manas Ângela, Denise e Eliane, que me adornam, desde quando engatinhava, as andanças da vida que me trouxeram até aqui.

“Sem conselhos os projetos fracassam,
mas com muitos conselheiros há
sucesso.”

Provérbios 15:22

RESUMO

O objetivo desta pesquisa é avaliar a dimensão participativa de uma agência reguladora municipal específica, a Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de São Borja (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)*. Concluiu-se 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. A pesquisa propôs, ainda, 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 purpose of this research is to evaluate the participatory dimension of a specific county regulatory agency, the Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de São Borja (AGESB), taken as a case study object. After some adaptations, a composite indicator was used, the Índice de Governança Participativa, or iGP, based on indicators developed by the OECD, the Regulatory Policy and Governance Indicators (iREG). It was concluded that AGESB is, in the company of the most developed subnational regulatory agencies, in the implementation stage of participation procedures in the editing of rules, which is the focus of iGP. The evaluation, however, incorporated participation in other activities, such as decision-making in tariff matters and monitoring the quality of regulated services, giving the AGESB stage in terms of adopting stakeholder engagement practices the concept of Participatory Governance Moderate, which reflects a relatively satisfactory scenario, given the recent introduction of public consultations in the Agency's decision-making processes. The research also proposed a Draft Resolution to replace the one that currently regulates public hearings and consultations within the 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 | 20 |
| Figura 2 – Princípios da dimensão engajamento dos <i>stakeholders</i> que compõe os Indicadores de Política Regulatória e Governança de 2015 da OCDE | 69 |
| Figura 3 – Diagrama da escala de classificação do iGP-A | 174 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|-----|
| Gráfico 1 - Processos decisórios conclusos (indicador selecionado: número de Resoluções do Conselho Diretor da AGESB) | 109 |
| Gráfico 2 - Consultas públicas conduzidas pela AGESB por categoria | 113 |
| Gráfico 3 - Consultas públicas realizadas por ano - período de 2019-2021 | 114 |
| Gráfico 4 - Frequência das consultas públicas (medida em percentual) | 115 |
| Gráfico 5 - IGP por agências de saneamento básico pesquisadas por Oliva (2020) | 157 |
| Gráfico 6 - Abrangência territorial das agências pesquisadas por Oliva (2020) | 158 |
| Gráfico 7 - Componentes do iGP da AGESB e as médias dos componentes do iGP das agências infranacionais pesquisadas por Oliva (2020) | 161 |
| Gráfico 8 - Comparativo entre os componentes do iGP da AGESB com e sem subcomponentes e questões sugeridas pela presente pesquisa | 166 |
| Gráfico 9 - Comparativo entre o componente Adoção Sistemática do iGP da AGESB com e sem o subcomponente sugerido pela presente pesquisa | 168 |
| Gráfico 10 - Comparativo entre o indicador Métodos e Procedimentos do iGP da AGESB com e sem subcomponentes sugeridos pela presente pesquisa | 172 |
| Gráfico 11 - Comparativo entre o indicador Transparência do iGP da AGESB com e sem questões sugeridas pela presente pesquisa | 173 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| Quadro 1 – Classificação/conceitos - iGP-A | 74 |
| Quadro 2 – Levantamento de processos de participação em atividades para além da competência normativa da AGESB | 116 |
| Quadro 3 – Indicadores do iGP/iGP-A da AGESB | 155 |
| Quadro 4 – Componentes, subcomponentes, questões e pontuação - iGP/iGP-A | 214 |

LISTA DE SIGLAS

ABAR - Associação Brasileira das Agências Reguladoras

ADASA - Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal

AGER - Agência Reguladora dos Serviços Públicos Municipais de Erechim

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

AGERST - Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Santa Cruz do Sul

AGESAN-RS - Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento

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

ANA - Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações

ANCINE - Agência Nacional do Cinema

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica

ANP - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária

APA - Administrative Procedure Act

ARIs - agências reguladoras independentes

ARSAEG - Agência Reguladora e Fiscalizadora dos Serviços de Água, Esgotos e Resíduos de Guaratinguetá

ARSAE-MG - Agência Reguladora dos Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais

ARSB - Agências Reguladoras de Saneamento Básico

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

CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CORSAN - Companhia Rio-grandense de Saneamento

CP - Consulta Pública

EM - Exposição de Motivos

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

iGP - índice de Governança Participativa

iGP-A - índice de Governança Participativa - Adaptado

IN - Instrução Normativa

iREG - Indicators of Regulatory Policy and Governance

LAI - Lei de Acesso à Informação

LDNSB - Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico

NPM - New Public Management

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA - Organização dos Estados Americanos

OMS - Organização Mundial da Saúde

PL - Projeto de Lei

PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado

PPGPP - Programa do Mestrado Profissional em Políticas Públicas

PUCRS - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

RED - Resolução Decisória

RN - Resolução Normativa

RP - Relações Públicas

RS - Rio Grande do Sul

SNIS-Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento

TAC - termo de ajustamento de conduta

UNIPAMPA - Universidade Federal do Pampa

LISTA DE ABREVIATURAS

art. - artigo

arts. - artigos

i.e. - isto é

n.º - número

p. - página

reg-neg - regulatory negotiation

v. g. - verbi gracia

LISTA DE SÍMBOLOS

§ - párrafo

§§ - párrafos

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1 INTRODUÇÃO | 20 |
| 1.1 Tema e objetivo da pesquisa | 20 |
| 1.2 Justificativa da pesquisa | 23 |
| 1.2.1 Agências reguladoras e Políticas Públicas | 23 |
| 1.2.2 AGESB e governança participativa | 26 |
| 2 CONCEITOS GERAIS E REVISÃO DE LITERATURA | 30 |
| 2.1 Panorama sobre participação e regulação | 30 |
| 2.1.1 Agências reguladoras no Brasil: reforma do Estado e controle social .. | 30 |
| 2.1.2 Participação enquanto opção por estilos democráticos de políticas públicas | 33 |
| 2.2 Avaliação de política pública | 37 |
| 2.3 Governança regulatória e sua dimensão participativa | 40 |
| 2.3.1 A Era dos <i>Stakeholders</i> | 40 |
| 2.3.2 Indicadores de governança | 42 |
| 2.3.3 O lugar da intersubjetividade nas boas práticas regulatórias | 43 |
| 2.3.4 Origens da governança participativa no modelo estrangeiro de agência reguladora | 48 |
| 2.3.5 Transparência, procedimentos e perspectiva crítica | 50 |
| 2.4 Agencificação brasileira: dos arranjos nacionais aos municipais | 54 |
| 2.4.1 Difusão clássica e contexto local | 54 |
| 2.4.2 Evolução da política regulatória brasileira | 56 |
| 2.4.3 Agências reguladoras municipais | 59 |
| 3 METODOLOGIA | 65 |
| 3.1 Procedimento integrado à medição de transparência | 65 |
| 3.2 Índice de Governança Participativa (iGP) | 67 |
| 3.3 Índice de Governança Participativa - Adaptado (iGP-A) | 70 |
| 3.3.1 Adaptação inspirada em produto de Programa de Mestrado Profissional (modelo de avaliação das agências municipais de saneamento básico) | 70 |
| 3.3.2 Outros elementos agregados ao iGP-A: consensualidade administrativa e pesquisa de opinião | 75 |
| 3.3.2.1 Acréscimo do subcomponente Adoção Sistemática de Participação em Atividades para Além da Competência Normativa da Agência | 75 |
| 3.3.2.2 Mais indicadores e variáveis acrescentadas para incorporar a análise da participação em outras atividades para além da função normativa das agências | 80 |
| 3.3.2.3 Alternativas de pontuação escolhidas para as variáveis acrescentadas | 81 |

| | |
|--|-----|
| 3.4 Roteiro de aplicação do iGP/iGP-A ao caso da AGESB | 83 |
| 3.4.1 Primeira etapa: coleta de dados | 83 |
| 3.4.2 Segunda etapa: métrica dos indicadores componentes | 84 |
| 3.4.3 Terceira etapa: apuração do indicador composto - iGP | 85 |
| 3.4.4 Quarta etapa: apuração do indicador composto - iGP-A | 85 |
| 4 APRESENTAÇÃO DA PESQUISA E ANÁLISE DOS RESULTADOS | 86 |
| 4.1 Indicadores de engajamento de interessados | 86 |
| 4.1.1 Adoção sistemática | 86 |
| 4.1.1.1 Obrigação legal | 87 |
| 4.1.1.1.1 Obrigação legal de processos de participação na elaboração de normas e regulamentos | 88 |
| 4.1.1.1.1.1 Arcabouço normativo | 88 |
| 4.1.1.1.1.2 Previsão de participação na atividade normativa da Agência | 92 |
| 4.1.1.1.1.3 Considerações sobre terminologia e discricionariedade | 92 |
| 4.1.1.1.2 Obrigação legal de audiências e consultas públicas abertas ao público em geral | 95 |
| 4.1.1.1.3 Ato normativo sobre procedimentos a serem adotados pela Agência na condução de processos de participação de interessados | 97 |
| 4.1.1.1.4 Recomendação | 97 |
| 4.1.1.1.4.1 Minuta de Resolução | 102 |
| 4.1.1.2 Adoção sistemática de participação em etapa prévia | 107 |
| 4.1.1.2.1 Processos de participação de interessados antes da elaboração de proposta ou minuta de regulamento | 108 |
| 4.1.1.2.1.1 Recomendação | 110 |
| 4.1.1.3 Adoção sistemática de participação em etapa posterior | 110 |
| 4.1.1.3.1 Processos de participação de interessados após elaboração de proposta ou minuta de regulamento | 111 |
| 4.1.1.4 Adoção sistemática de participação em atividades para além da competência normativa da Agência | 115 |
| 4.1.2 Métodos e procedimentos | 121 |
| 4.1.2.1 Consulta pública em etapa prévia e em etapa posterior | 122 |
| 4.1.2.3 Metodologia dos processos de participação - etapa prévia | 123 |
| 4.1.2.4 Metodologia dos processos de participação - etapa posterior | 124 |
| 4.1.2.4.1 Recomendação | 125 |
| 4.1.2.5 Tempo mínimo para envio de contribuição | 125 |
| 4.1.2.5.1 Recomendação | 125 |
| 4.1.2.6 Orientação para participar dos processos | 126 |
| 4.1.2.7 Uso de <i>website</i> interativo - etapas prévia e posterior | 126 |

| | |
|---|-----|
| 4.1.2.8 Metodologia dos processos de participação em atividades para além da competência normativa da Agência | 127 |
| 4.1.3 Transparência | 130 |
| 4.1.3.1 Disponibilidade de Informação | 131 |
| 4.1.3.2 Resposta para Contribuições Enviadas | 131 |
| 4.1.3.2.1 Resposta aos comentários e contribuições realizadas nas audiências e consultas públicas | 131 |
| 4.1.3.2.2 Publicidade dos comentários e contribuições realizadas nas audiências e consultas públicas | 133 |
| 4.1.3.2.3 Obrigação legal de que a Agência analise e leve em consideração os comentários e contribuições dos participantes | 134 |
| 4.1.3.2.4 Inserção dos comentários e contribuições dos participantes na Análise de Impacto Regulatório - AIR | 135 |
| 4.1.3.2.5 Recomendação | 135 |
| 4.1.3.3 Publicidade dos processos de participação | 137 |
| 4.1.3.3.1 Divulgação, com antecedência, da realização de audiências e consultas públicas | 137 |
| 4.1.3.3.1.1 Recomendação | 139 |
| 4.1.3.3.2 Forma de divulgação da realização de audiências e consultas públicas | 140 |
| 4.1.3.3.3 Documentos disponibilizados após o encerramento do processo de participação de interessados | 142 |
| 4.1.3.3.3.1 Recomendação | 144 |
| 4.1.3.4 Transparência do processo | 144 |
| 4.1.4 Controle e supervisão | 147 |
| 4.1.4.1 Supervisão e controle de qualidade | 148 |
| 4.1.4.1.1 Supervisão administrativa e instância revisora | 148 |
| 4.1.4.1.1.1 Recomendação | 149 |
| 4.1.4.1.2 Ouvidoria e conselho de controle social | 149 |
| 4.1.4.1.2.1 Recomendação | 151 |
| 4.1.4.2 Publicidade dos controles | 153 |
| 4.1.4.2.1 Dados ou estatísticas sobre os processos de participação | 153 |
| 4.1.4.2.1.1 Recomendação | 153 |
| 4.1.4.2.2 Publicação de relatórios sobre o desempenho dos processos de participação de interessados conduzidos pela Agência | 154 |
| 4.1.4.2.2.1 Recomendação | 154 |
| 4.2 Avaliação da governança participativa da AGESB | 154 |
| 4.2.1 Resultados da aferição de cada componente e seus desdobramentos | 155 |
| 4.2.2 Índice apurado - iGP | 157 |
| 4.2.2.1 Contextualização permitida pelo iGP da AGESB | 157 |
| 4.2.2.2 Análise comparativa dos componentes do iGP da AGESB | 160 |

| | |
|---|-----|
| 4.2.2.3 Cenário do iGP da AGESB com a introdução de subcomponentes e questões propostas pelo modelo do iGP-A | 166 |
| 4.2.2.3.1 Novo subcomponente de Adoção Sistemática | 167 |
| 4.2.2.3.2 Métodos e Procedimentos: dois novos subcomponentes .. | 171 |
| 4.2.2.3.3 Transparência: novas variáveis | 172 |
| 4.2.3 Índice apurado - iGP-A | 173 |
| 5 CONCLUSÃO | 176 |
| REFERÊNCIAS | 183 |
| APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO SOBRE A DIMENSÃO “PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS” DA GOVERNANÇA REGULATÓRIA DA AGESB | 195 |
| APÊNDICE B - COMPONENTES E SUBCOMPONENTES DO IGP/IGP-A | 214 |
| APÊNDICE C - MINUTAS DE RESOLUÇÃO EM SUBSTITUIÇÃO À INSTRUÇÃO NORMATIVA N.º 002/2013 E DE SUA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS | 223 |
| APÊNDICE D - EXEMPLOS DE DADOS QUE PODERIAM CONSTAR DE RELATÓRIO SOBRE PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO A SER DISPONIBILIZADO NO <i>WEBSITE</i> DA AGESB | 232 |
| APÊNDICE E - COMPILAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES PRODUZIDAS AO LONGO DA PESQUISA | 241 |

1 INTRODUÇÃO

1.1 Tema e objetivo da pesquisa

A presente pesquisa, 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), 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 desta pesquisa sobre projeto de análise da referida dimensão participativa de uma política regulatória implementada em nível local (Figura 1), em torno da Agência Municipal de Regulação dos Serviços Delegados de São Borja¹ (AGESB).

Figura 1 – Diagrama da delimitação temática da pesquisa



Fonte: Elaboração própria (2022)

Uma série de estudos vem-se acumulando nas últimas décadas sobre mecanismos participativos, como consultas e audiências públicas, em agências reguladoras brasileiras de diferentes níveis de abrangência, do federal ao local (ALBUQUERQUE JÚNIOR *et al*, 2013; ARANHA, 2008; CAMPOS, 2013; COSTA;

¹ São Borja é um município do interior do Rio Grande do Sul, de população estimada em 60.282 habitantes (IBGE, c2017b), localizado na fronteira com a Argentina.

SEBBEN; SILVA, 2016; MATTOS, 2004; OLIVA, 2020; PÓ; ABRUCIO, 2002; SANTOS, 2016; SANTOS, 2021; SILVA, 2007; SILVEIRA, 2017).

Dada a titularidade das atividades reguladas, abordagens setoriais e territoriais convergem frequentemente, delineando uma transversalidade que se reflete na bibliografia consultada. Pesquisas sobre governança participativa na política regulatória do saneamento básico (ARANHA, 2008; CAMPOS, 2013; OLIVA, 2020; SANTOS, 2016; SANTOS, 2021; SILVEIRA, 2017) trazem dados e conduzem a hipóteses e considerações sobre a participação de interessados nas agências subnacionais (estaduais e municipais), em decorrência de o marco legal do setor apoiar-se na titularidade municipal dos serviços públicos que o compõem (abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo das águas pluviais urbanas), apesar do histórico de “interminável disputa em torno da titularidade do serviço” (BRASIL; CORDEIRO, 2009, p. 175), em que:

A tese da titularidade municipal dos serviços de saneamento básico resulta de interpretação do art. 30, inc. V, da Constituição Federal, segundo o qual: “Compete aos Municípios: [...] V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; [...]” (OLIVEIRA, 2020, p. 201).

A partir desse diálogo inerente aos fenômenos investigados, indicadores são propostos e estudos de caso avolumam-se em torno de temática complexa e imbricada. Desse modo, pretende, o presente estudo, contribuir para o esforço exploratório descrito, desbravador de um terreno de pesquisa relativamente novo, à medida que incide, no Brasil, sobre arranjos institucionais recentes. As mais antigas agências reguladoras brasileiras datam de apenas um quarto de século atrás.

Para tanto, esta pesquisa propõe o objetivo geral 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? Descarta-se, de plano, a investigação sobre a

existência de canais e processos participativos, posto que levantamentos preliminares deram conta de que existem.

E, para alcançar o objetivo geral proposto, ou a resposta a seu problema de pesquisa, o presente estudo traça os objetivos específicos que seguem: 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; 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, no mesmo diapasão ditado pelo gênero de mestrado a que se vincula a presente 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 não é objetivo da pesquisa 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 motoristas e cobradores. 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. O presente trabalho seria, então, o primeiro passo para um diagnóstico mais completo. Outro caminho para aperfeiçoá-lo seriam outros estudos complementares na tentativa de levantar dados históricos sobre a situação *ex ante*, em matéria de transparência e controle social sobre a regulação dos serviços públicos municipais delegados antes da criação da Agência (ou mesmo em relação à regulação daqueles que, eventualmente, fossem prestados de forma direta pelo setor público municipal). Com isso, seria possível checar se a AGESB confirma ou destoa da tendência, que será observada mais adiante, no curso da revisão bibliográfica, no sentido de ganhos de *accountability* e participação na política regulatória brasileira com a implantação das agências reguladoras federais.

1.2 Justificativa da pesquisa

1.2.1 Agências reguladoras e Políticas Públicas

A relevância, para a área das Políticas Públicas, de estudos envolvendo agências reguladoras é imposta pela conexão inescapável que elas têm assumido no Brasil, desde a última década do século passado, em relação às mais diversas políticas governamentais e temáticas de interesse público, como infraestrutura,

saúde e cultura, focalizadas pelas agências de primeira, segunda e terceira geração, exemplificadas pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e Agência Nacional do Cinema (ANCINE), respectivamente (MARTINS, 2003, p. 130).

Sobre as origens do modelo, cabe breve comparação entre o panorama europeu e o norte-americano, em que, no primeiro caso, “as autoridades reguladoras começaram a surgir apenas no pós-guerra”, enquanto que, no segundo, a “origem remonta a muito antes, com a aprovação, pelo Governo Federal dos Estados Unidos da América do *Interstate Commerce Act*, em 1887”, marco legal a partir do qual foi instituída a *Interstate Commerce Commission*, “que reunia importantes poderes no domínio ferroviário” (ROCHA, 2020, p. 4). Só muito tempo depois o desenho das agências reguladoras independentes foi importado, por Margaret Thatcher, da experiência regulatória dos EUA.

Daí, o fenômeno da regulação por autoridades reguladoras difundiu-se por toda a Europa, nomeadamente visando a abertura dos mercados. De facto, se nos EUA a criação das *Independent Regulatory Agencies* passou pela necessidade de controlar os excessos da concorrência num mercado tão aberto quanto o Estado Liberal americano permitia, na Europa esta figura foi resposta aos movimentos de liberalização e privatização (...). (ROCHA, 2020, p. 4).

No Brasil, de forma semelhante ao caso europeu, com as privatizações alguns mais tarde e a retirada do Estado do protagonismo que desempenhava na produção de bens e serviços, muitas atividades passaram a ser operadas por particulares, seja na forma de agentes econômicos, seja na forma de organizações sociais do terceiro setor. Ao governo, restaram atribuições de intervenção indireta, no campo da definição e aplicação das regras do jogo.

Surgem as grandes agências nacionais, como a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e a já citada ANATEL, criadas em 1996 e 1997, respectivamente, inaugurando um novo modelo de regulação autárquica (tradicionalmente, a intervenção regulatória do governo dava-se por meio de órgãos da Administração Pública Direta, como os ministérios) que se expandiu às esferas subnacionais², com a implantação de agências estaduais e municipais, como a Agência Estadual de

² Sobre mecanismos de difusão de agências reguladoras, ver Holperin (2019).

Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS), criada, também, em 1997, e a Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de São Borja (AGESB), criada pela Lei Municipal n.º 4.280/2010, como um órgão de natureza autárquica (art. 1.º), cuja competência regulatória compreende (art. 3.º, §1.º) a “normatização, controle dos serviços delegados pelo Município e a aplicação de sanções, nos termos dos contratos ou convênios e da legislação pertinente” (SÃO BORJA, 2010).

O contexto nacional da criação da AGESB remonta ao marco legal do saneamento básico instituído pela Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (LDNSB), a Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007). “Muitas dúvidas afloraram com a Lei e vários reguladores somente foram criados ou passaram a atuar com maior envergadura a partir de 2010, com o Decreto Federal n.º 7.217” (OLIVEIRA, 2020, p. 202). No caso da AGESB, sua criação, de fato, é datada de poucos meses após a edição do Decreto n.º 7.217, de 21 de junho de 2010 (BRASIL, 2010). A lei que a criou, a Lei Municipal n.º 4.280/2010 é de 26 de agosto de 2010 (SÃO BORJA, 2010). Contudo, sua efetiva instalação deu-se após um ano, quando o Decreto Municipal n.º 13.225, de 08 de agosto de 2011, constituiu o Conselho Diretor da Agência (SÃO BORJA, 2011). De acordo com dados disponibilizados em sua página na Internet, a AGESB conta com 04 Conselheiros Diretores. Sediada na Sala 206, 2º andar, da Galeria Presidente Vargas, localizada na Rua Félix da Cunha, 90, no Centro de São Borja, a entidade também pode ser contatada através do *e-mail* agesb.agesb@gmail.com ou pelo fone (55) 3431-5503.

Agência multissetorial, a AGESB exemplifica a relação indissociável entre o arranjo institucional das agências e diversas políticas públicas tangenciadas pelo exercício das suas competências legais. Dentre os serviços regulados pela Agência, destacam-se o abastecimento de água e coleta de esgoto, serviços delegados a uma empresa pública de âmbito estadual (CORSAN/SÃO BORJA, 2012a; 2012b), a Companhia Rio-grandense de Saneamento (CORSAN), e o transporte público de passageiros, franqueado à exploração econômica por particulares.

Não há falar, portanto, em política pública de saneamento básico ou de mobilidade urbana, no âmbito do Município de São Borja, sem levar em conta a atuação da AGESB. Sequer se pode desprezar seu papel, ainda que reflexo, como

fator ou variável a ser considerada na avaliação de outras políticas públicas intensivas de recursos públicos e de elevado peso na agenda política e no rol dos problemas públicos mais sensíveis e prioritários. Na medida em que um serviço como o esgotamento sanitário, diretamente regulado pela Agência, melhore seus indicadores de qualidade e de universalização, são presumíveis seus impactos na redução da demanda da comunidade por atendimento na rede pública de saúde.

1.2.2 AGESB e governança participativa

Eleita como objeto do exercício empírico em torno do qual se estrutura a presente pesquisa, a AGESB foi selecionada por constituir um terreno de análise representativo das relativamente poucas iniciativas deflagradas, no país, em que os titulares dos serviços públicos de saneamento básico, ao exercerem a faculdade que lhes ofereceu o marco legal do setor, estabelecido pela Lei n.º 11.445/2007 (BRASIL, 2007), de delegar a regulação a qualquer entidade reguladora de abrangência compreendida nos limites do respectivo Estado (art. 23, § 1.º), optaram por delegar a regulação a uma entidade reguladora local.

Para Oliva (2020, p. 59), a quantidade de agências municipais é significativa, porém destaca que, apesar disso, a participação delas na regulação do setor é ínfima. De acordo com dados publicados em 2018, pelo Projeto Regulasan, 69% dos 5.570 municípios brasileiros contam com serviços de saneamento básico regulados por agência (3.842), entretanto, 89% deles (3.429) por agência estadual, 10% (383) por consórcio intermunicipal e somente 1% (30) por agência municipal.

A titularidade conferida aos municípios em se tratando de serviços públicos de saneamento básico é essencial para a compreensão dos arranjos regulatórios de natureza autárquica que foram criados no âmbito municipal depois da promulgação da Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico. E mesmo agências multissetoriais, como a AGESB, são fortemente impactadas pelo panorama institucional desse setor de complexa regulação, que envolve “atividade passível de exploração econômica (...), um núcleo caracterizador de um serviço público, e, ainda, uma infinidade de interfaces com políticas públicas específicas (saúde, ambiental, recursos hídricos, urbanismo)” (BRASIL; CORDEIRO, 2009, p. 175).

Portanto, além de um imperativo ditado pelas boas práticas de governança pública e pelo ensino da teoria do ciclo das políticas públicas que incorpora avaliação *ex post* e monitoramento (avaliação *in itinere*) dentre suas fases (SECCHI, 2012, p. 62-66), análises incidentes sobre o desempenho de agências reguladoras de nível local são especialmente recomendáveis nesse momento de revisão e de debate sobre o desenho do marco legal do saneamento básico no Brasil (ANDERÁOS, 2021, p. 31-39). Quando a tendência à descentralização trazida e incentivada no texto da LDNSB é refreada ou, no mínimo, ponderada por preocupações com a excessiva fragmentação regulatória (DUTRA; ENGEL, 2020; PECCI, 2007, p. 15) que informaram e inspiraram o novo marco legal do setor, instituído pela Lei n.º 14.026, de 15 de julho de 2020, mais se torna pertinente exaurir esforços de análise dirigidos aos escassos casos em que se tentou, na prática, nos últimos quinze anos, levar a cabo o projeto de descentralização até suas últimas consequências.

Ainda que se trate não propriamente de substituir a regulação de âmbito municipal, mas de orientá-la, emprestando padrões mínimos de uniformidade, racionalidade, eficiência e estabilidade regulatória aos serviços oferecidos em todo o território nacional e aos investimentos necessários às metas de universalização desses serviços, a competência da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) para editar normas de referência, preconizada pelo novo marco legal, impõe desafios às agências municipais, cuja inserção nessa nova realidade vai requerer, mais do que nunca, disposição de ajustes e monitoramento permanente, inclusive como estratégia de fortalecimento da legitimidade e reconhecimento público acerca dos arranjos regulatórios descentralizados. Em trabalho relacionado à sua Recomendação de 2012, a OCDE ensina, ao enumerar a avaliação de desempenho dentre os princípios da governança dos reguladores: "*Measurement performance also communicates and demonstrates to stakeholders and regulated entities the added value of the regulator*" (OECD, 2014, p. 107).

Quanto ao enfoque na dimensão pesquisada, engajamento de interessados, escolhido para a presente pesquisa, reflete a assente relevância teórica e política atribuída a esse aspecto da governança das agências reguladoras, desde suas origens nos países anglo-saxônicos, de onde o modelo foi importado

(ALBUQUERQUE JÚNIOR *et al*, 2013, p. 322; ARANHA, 2008, p. 12; SOUZA, 2002). Tal dimensão é considerada um dos pontos de apoio do tripé formado pelos princípios da política regulatória definidos pela OCDE, organismo intergovernamental que reúne os países mais prósperos e democráticos do mundo. Embora o Brasil ainda não seja contado entre os Estados-membros da OCDE, o compromisso constitucional do sistema político do país com a democracia, a participação cidadã e a transparência, por si só, recomenda ao analista de política pública que não relegue categorias como controle social e governo aberto, em suas avaliações e orientações.

Análise de impacto regulatório (avaliação *ex ante*) e avaliação *ex post* da regulação são os outros dois princípios da Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança, expedida pela OCDE, em 2012, que, ao lado do engajamento dos interessados, informam os componentes dos Indicadores de Política Regulatória e Governança de 2015 ou *iREG*, sigla de *2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance*. Desenvolvidos pelo mesmo organismo internacional, os *iREG* foram apresentados em *paper* que explica o processo pelo qual os indicadores foram formulados e reúne os resultados da sua aplicação sobre a política regulatória dos países-membros da OCDE (ARNDT, 2015). No entanto, só a dimensão da participação será objeto da presente pesquisa, nos moldes daquela de onde foi extraído o Índice de Governança Participativa (iGP), cuja fonte principal para sua formulação (OLIVA, 2020, p. 52) foram os *iREG*, metodologia desenvolvida pelo corpo técnico do referido organismo internacional.

O iGP é um indicador geral formado por 04 indicadores componentes que se desdobram, por sua vez, em subcomponentes cujo número varia de 02 a 08 indicadores para cada componente, somando 17 subcomponentes distribuídos em todo o modelo (OLIVA, 2020, p. 113-115).

Assim como o iGP, em torno do qual se estriba o ensaio empírico apresentado por ela, esta pesquisa não abrange todas as dimensões ou princípios-chave que informam os *iREG*. Desse modo, vale ressaltar que não é sua pretensão esgotar qualquer tipo de avaliação sobre a governança da AGESB, nem no todo, porque, naturalmente, faltaria o exame das outras dimensões que a compõem; nem mesmo em parte, porque, ainda que limitada ao aspecto da participação, a análise poderia,

igualmente, carecer de elementos externos que, embora guardassem com ele relação, não seriam atacados pela pesquisa, em razão de sua delimitação.

2 CONCEITOS GERAIS E REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Panorama sobre participação e regulação³

O referencial teórico do tema escolhido situa-se num campo de estudos que Medauar traduziu genericamente “sob o nome de participação” (2003, p. 228-236), que, em sentido amplo, abrange desde a participação popular na eleição dos integrantes do Poder Legislativo e do chefe do Poder Executivo às mais diferentes formas de redução da centralização de poder, do distanciamento dos cidadãos das decisões tomadas na esfera pública e da unilateralidade na formação dos atos administrativos, incluindo “práticas contratuais baseadas no consenso, na negociação, na conciliação de interesses”. Trata-se, portanto, de um vasto conjunto de instrumentos de democratização e desburocratização que podem ser acionados de forma individual ou por meio de associações e entidades da sociedade civil, na defesa de interesses particulares legítimos ou de interesses difusos.

Contudo, como essa abordagem está inserida no contexto específico e na experiência de uma agência reguladora, convém situar, em linhas gerais, a temática da regulação e o ambiente histórico de reformas administrativas em que as agências reguladoras foram implementadas no Brasil.

2.1.1 Agências reguladoras no Brasil: reforma do Estado e controle social

O surgimento das agências reguladoras no Brasil inscreve-se numa conjuntura de reforma do Estado, cujo debate foi liderado, na década de 1990, pelo professor Luiz Carlos Bresser-Pereira. De acordo com Costa (2006, p. 135-137), os argumentos e propostas de Bresser-Pereira, que também foi ministro de Estado na época, “estão resumidos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), de 1995”. A crise latino-americana da época é atribuída à crise do Estado, que se desdobra em três dimensões: crise fiscal, crise do intervencionismo estatal e crise do modelo de administração burocrática.

³ O texto desta seção e suas subseções foi extraído, na íntegra, de Damin e Duda (2020, p. 41-46 e 52-54), ressalvados alguns poucos trechos editados.

Cavalcanti (2006, p. 295) traduziu essas dimensões em três vertentes principais da reforma do presidente Fernando Henrique Cardoso, que assumiu o cargo em 1994: “reforma fiscal; reforma da estratégia de desenvolvimento econômico e social do Estado; reforma do aparelho de Estado e de sua burocracia”.

Implantadas no Brasil com base nos modelos americano e inglês, as agências reguladoras desenvolvem-se como decorrência da centralidade da desestatização dentro do conjunto das propostas de reforma do Estado (PECI, 2006, p. 160-161). Não que as funções regulatórias não existissem antes do contexto das privatizações na década de 1990, mas mantinham certa invisibilidade, já que integravam as estruturas diretas de ação estatal. Contudo, à medida que o Estado retira-se do “papel de propriedade, execução e controle direto na economia”, impõe-se uma nova forma de intervenção indireta, na forma do exercício da regulação, que situa a ação do poder público no âmbito da fixação de regras do jogo, quando ele passa a ser jogado diretamente por particulares.

Expressão, de um lado, do enxugamento do papel do Estado (desestatização) e, de outro lado, da flexibilização da gestão pública, as agências reguladoras trazem, na sua própria denominação, indícios dessa dupla dimensão: “‘agência’ (que representa o conjunto de medidas que visam à flexibilização da gestão pública) e ‘reguladora’ (que representa o papel do Estado no contexto da pós-privatização)” (PECI, 2006, p. 165). Peci (2006, p. 168) ensina que faz parte da finalidade da política regulatória “manter o chamado equilíbrio econômico-financeiro, sem permitir que os consumidores sejam lesados ou mesmo negligenciados pelos prestadores dos serviços”. A autora (2006, p. 173-175) menciona, ainda, o “triângulo regulatório”, formado pelo “poder concedente, concessionários e usuários dos serviços públicos”. Para o equilíbrio desses três “pólos de interesse” presentes no marco regulatório, é condição um suficiente grau de democratização e participação do usuário.

O modelo regulatório pressupõe uma noção de controle social, originalmente apresentada na sociologia americana, na década de 1920, enquanto campo de “estudos sobre o crime e outras atitudes socialmente indesejáveis”. Postulava-se a existência de mecanismos de regulação que corrigissem comportamentos desviantes em relação a padrões de conduta que deviam ser seguidos. A ideia de controle social passou, em seguida, a ser aplicada numa escala mais reduzida, no

âmbito de organizações como empresas, cujos objetivos, a partir dos quais os efeitos da atividade organizacional eram medidos, podiam ser observados de modo mais nítido. Já, no contexto regulatório, controle social passa a ter duas dimensões. Uma em relação aos processos de democratização da sociedade e a outra intimamente ligada à crise do Estado e à transformação de seu papel.

A partir da última década do século passado, percebe-se a passagem do Estado social de direito, marcado por forte presença e protagonismo estatal, para o Estado democrático de direito, em que o que é público não pode mais ser identificado estritamente com a esfera governamental, num “processo histórico de deslocamento do público para o social”. Em detrimento da sua área de intervenção e controle diretos, o Estado recua e diminui, na medida em que se expande a esfera social. Controle social passa a representar, de um lado, a participação crescente da cidadania, dos movimentos sociais, dos mecanismos de democracia direta, e, de outro lado, o provimento, por particulares e organizações sociais do terceiro setor, dos serviços antes prestados por estruturas governamentais.

Ao examinar o que denomina de “reforma regulatória brasileira”, a partir do modelo teórico de Kleber Nascimento, Peci (2006, p. 176 e ss.) identifica a existência de controle social como um dos pré-requisitos comportamentais de uma reforma regulatória, ao lado do desejável perfil técnico da agência e do pré-requisito comportamental burocrático, no caso específico da reforma regulatória, “pós-burocrático”, associado ao que se denomina, no PDRAE, de “administração pública gerencial”. Para Cavalcanti (2006, p. 295), a ênfase da reforma administrativa:

[F]oi posta na transição do modelo de administração burocrática para um modelo de administração gerencial, uma forma de trazer as mais recentes conquistas da administração de empresas para a administração pública. Suas principais premissas estavam voltadas para eficiência, agilidade, qualidade e flexibilidade.

Peci (2006), contudo, problematiza a efetividade da participação, apontando o grau mínimo de controle social observado durante a implantação do modelo.

[P]artiu-se da premissa de que o usuário do serviço público vai participar ativamente do modelo, enquanto, na prática, foi observado que, nos primeiros anos de funcionamento das agências, era alto o grau de desconhecimento sobre estas” (PECI, 2006, p. 180).

2.1.2 Participação enquanto opção por estilos democráticos de políticas públicas

No mundo todo, as sociedades abrem-se econômica e politicamente. Imposições estatais tendem a revelar-se incompatíveis com os regimes democráticos que se consolidam após a derrocada do autoritarismo, em seus mais diferentes matizes ideológicos (QUEIROZ, 2012, p. 34), do totalitarismo socialista, que vigorou no Leste Europeu até o início da década de 1990, às ditaduras militares que marcaram o cenário político da América Latina, durante a Guerra Fria. Mesmo em países que, desde o pós-guerra, mantiveram certa estabilidade democrática (na América do Norte e Europa Ocidental), suas economias fortemente dirigidas pelo Estado, nos moldes do receituário keynesiano, entram em colapso, a partir dos anos 1970, de maneira que alternativas ao modelo de centralização burocrática passam a ser buscadas, compondo um quadro internacional de recuo do protagonismo estatal.

Na seara da administração pública, instrumentos de participação e diálogo refletem essa conjuntura antiautoritária. A própria noção de legalidade que emerge de sociedades abertas estabelece preceitos fundamentais, como o direito ao contraditório, que, por si, indicam o caminho da bilateralidade e do consenso como preferível ao da coerção e do comando hierárquico.

Secchi (2012, p. 112-113) ensina que, dentre as correntes não contingenciais da participação, que “defendem ou desprezam o valor da participação por princípios éticos”, há autores, como Habermas, para quem “a participação tem valor em si, e não nos potenciais resultados que um processo participativo possa trazer (maior eficácia, maior igualdade etc.)”, ao contrário de teorias centralizadoras que defendem o oposto. Já “as correntes contingenciais da participação afirmam que o nível ideal de participação (maior ou menor) depende de variáveis ambientais (por exemplo, maturidade dos participantes, tipo de decisões em mãos, urgência”.

Um dos dois eixos que definem o estilo de uma política pública, de acordo com a tipologia de Richardson, Gustafsson e Jordan (1982 *apud* SECCHI, 2012, p. 108-109), consiste na “relação entre atores governamentais e atores sociais”⁴. Em cada polo, encontra-se, de um lado, o estilo impositivo ou centralizador, em que as decisões são tomadas de modo unilateral, sem levar em conta os atores periféricos da política pública, e, de outro lado, o estilo consensual, “em que os atores protagonistas tentam balancear, contrastar e mesmo alterar suas próprias posições em um processo aberto para a participação de mais atores”.

Outro esquema mais complexo, o cubo da democracia, de Archon Fung (2006 *apud* SECCHI, 2012, p. 110-112), baseia-se em três eixos que definem se um processo é “mais ou menos participativo”: acessibilidade, que trata da “forma como são selecionados os participantes”); tipos de interação, “que vão de pouco intensas (por exemplo, apenas ouvir) a mais intensas (interação comunicativa e decisória)”; graus de influência “que as pessoas envolvidas no processo de decisão possuem”.

Já, do ponto de vista dos resultados e efeitos da institucionalização de dinâmicas participativas, entende-se que a participação afeta diretamente a legitimidade, a justiça e a eficácia das políticas públicas (Fung, 2006, *apud* SECCHI, 2012). Uma política elaborada de forma mais participativa traz maior quantidade, qualidade e heterogeneidade de informações disponíveis para a tomada de decisões. Revela-se bastante útil para tratamento de problemas complexos, além de reforçar o senso de pertencimento e responsabilidade coletiva.

Contudo, desafios práticos impõem-se: apesar de o valor da participação ser amplamente aceito na maioria das democracias ocidentais, há dificuldades para sua efetivação, como custo de coordenação das ações e contribuições dos atores envolvidos e dificuldade de resolução de conflitos. Problemas agravados quando há escassez de tempo para a coordenação de todos os atores.

Para Secchi e Plebani (2006, p. 5):

⁴ O outro eixo compreende os estilos na resolução de problemas, que vão de estilo proativo a reativo.

Time is a precious resource primarily in emergency or crisis situations. In such situations, the time becomes extremely valuable, and debating, elaborating individual positions, and reaching mutual understanding tend to be particularly difficult.

No Brasil, os conselhos gestores setoriais, instituídos nas áreas de saúde, educação, assistência social, meio ambiente etc., e métodos de planejamento participativos, como orçamento e planos diretores discutidos com a população, são os “mecanismos mais comuns de ampliação da participação cidadã nos processos de decisão pública” (SECCHI, 2012, p. 112).

Tais mecanismos tornam-se mais recorrentes no Brasil dentro do contexto em que emergiu sua redemocratização. Trata-se do cenário que já se havia consolidado como a “terceira onda de democratização” (SANTOS; AVRITZER, 2009), que, nas décadas de 1970 e 1980, varreu, ao Sul, países europeus como Portugal, em que regimes fascistas tinham sobrevivido à “segunda onda de democratização”, no pós-guerra; além de avançar sobre o Hemisfério Sul, com a redemocratização do continente latino-americano e o fim do *apartheid* na África do Sul.

Boaventura de Souza Santos e Leonardo Avritzer (2009, p. 39-71) historicam o debate sobre democracia, do século XX à emergência do século XXI, em três fases. Na primeira metade do século passado, o debate caracterizou-se pela disputa entre democracia e autoritarismo. Com o fim da Segunda Guerra Mundial e a derrota do fascismo, a democracia firmou sua hegemonia política e teórica. Não se discutia mais se um regime democrático era “desejável” ou não. Inicia-se uma segunda etapa do debate, em que ambos os campos em disputa no período da Guerra Fria, capitalismo e socialismo, reivindicaram que, sob a órbita de influência de suas respectivas ideologias, gravitavam países “democráticos”, ficando por conta de adjetivações (“democracia liberal”, de um lado, e “democracia popular”, de outro) a marcação do antagonismo que dividiria o mundo até o colapso dos regimes do bloco soviético, na última década do século XX.

Com o advento da terceira onda, a fase atual do debate, que surgiu nas últimas décadas do século passado, caracteriza-se pela busca de uma “nova gramática social” da participação e pela emergência de novos atores sociais

tradicionalmente excluídos das concepções e práticas hegemônicas de democracia, limitadas à democracia formal e representativa.

Nesse contexto, inserem-se experiências de democracia direta, como o orçamento participativo, implementado, a partir dos anos 1990, em vários municípios do Brasil, dando voz às comunidades pobres das periferias das cidades, bem como outros resgates da participação local e comunitária, como na Colômbia e na Índia, que tiraram da invisibilidade política as populações indígenas e as castas tribais marginalizadas.

No caso específico do Brasil, outras iniciativas de democracia participativa já surgiram do bojo do processo constituinte que consolidou o fim do período autoritário. A mobilização de diversos atores sociais em torno da Assembleia Nacional Constituinte garantiu que a Carta de 1988 consagrasse novos arranjos participativos, como a possibilidade de projetos de lei de iniciativa popular e a exigência de participação da sociedade civil na definição de políticas públicas, como nas áreas da saúde e assistência social.

A partir daí, novos espaços reais de participação e combinação entre democracia representativa e democracia direta são criados no processo de redemocratização do país, com destaque para o orçamento participativo.

No caso de Porto Alegre, a gestão do Partido dos Trabalhadores à frente da Administração Municipal abriu canais de consulta aberta a todos os cidadãos para decidirem sobre a alocação dos recursos para investimentos públicos, compatibilizando as decisões dos participantes e os critérios técnicos e legais pertinentes à ação governamental. Na segunda metade da década de 1990, arranjos como esse já haviam sido reproduzidos em várias gestões municipais por todo o país, sendo adotados, inclusive, por gestores de outros partidos, na metade dos casos. “A extensão do orçamento participativo para todas as regiões do país, além de para outras propostas políticas, mostra o potencial de extensão de experiências bem-sucedidas de democracia participativa” (SANTOS; AVRITZER, 2009, p. 67).

Após breve panorama introdutório, apresentado com o propósito de situar a temática da participação e do controle social, em sua relação com as Políticas Públicas e as agências reguladoras, este estudo cuidará de expor outros conceitos que delineiam as dimensões da pesquisa que ele enseja.

2.2 Avaliação de política pública

Avaliação de política pública pressupõe, por óbvio, a conceituação de política pública. Não há uma visão fechada sobre o conceito de políticas públicas, mas é possível situá-las como campo epistêmico surgido na academia norte-americana, com o propósito de estudar o governo em ação. Autores como H. Laswell e C. Lindblom foram os fundadores dessa subárea da Ciência Política, que abarca várias teorias que abordam a política pública de acordo com a percepção de cada pesquisador sobre o assunto (GOMES; FACIO, 2018, p. 139-140). Desde concepções que definem, como faz Leonardo Secchi, a política pública a partir da noção de resposta a problemas públicos, entendidos como problemas que envolvem a vida em sociedade, passando por visões que salientam as mudanças de rumo das políticas, como destaca Celina de Souza, até as perspectivas que, como a de Maria das Graças Rua, levam em conta, mais que os processos e as finalidades, a natureza impositiva das decisões governamentais que dariam o tom característico das políticas públicas. Já outros pesquisadores, como Ana Claudia Capella, preferem caminhos teóricos que partem do pressuposto mais pragmático de que grupos de interesse já possuem respostas ou soluções previamente prontas, que estariam só esperando a oportunidade de o problema visado alcançar visibilidade social na formação da agenda governamental (*agenda-setting*).

Em linhas gerais, a literatura sobre políticas públicas consagrou as seguintes dimensões (FREY, 2000, 216-221): as instituições políticas (*polity*), os processos políticos (*politics*) e os conteúdos da política (*policy*). Embora a ressalva de Frey a respeito de que, na realidade política, esses elementos apresentam-se entrelaçados, ele mesmo admite que essas categorias podem ser úteis para efeitos de estruturação de pesquisa. Contudo, apenas *en passant* as dimensões institucional e política serão abordadas neste trabalho. Seu foco recai sobre a avaliação *ex post*, em sua dinâmica integrada ao ciclo de política pública (*policy cycle*).

No Brasil, as pesquisas acadêmicas em análise de políticas públicas (*policy analysis*) privilegiam os processos decisórios na fase de formulação do ciclo (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1283). A confluência entre as três dimensões

supracitadas, inscritas como variáveis explicativas, permitiriam conclusões de consistência teórica mais robusta, embora a elevada volatilidade institucional de países politicamente instáveis (FREY, 2000, p. 246) possa dificultar um maior grau de generalização dos estudos na área.

No caso da presente pesquisa, tangencia o processo político, na medida em que se estrutura em área das políticas regulatórias, que envolvem ordens e proibições cujos efeitos referentes aos custos e benefícios (FREY, 2000, p. 223-224) “dependem da configuração concreta das políticas”, podendo ser distribuídos de forma “equilibrada entre os grupos e setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender a interesses particulares e restritos”, de acordo com os “processos de conflito, de consenso e de coalizão” jogados na arena política (*policy arena*). Pressupõe, igualmente, a perspectiva da “possibilidade de influenciar processos políticos e, conseqüentemente, os conteúdos da política por meio da institucionalização de padrões de ação e de processos de negociação no contexto de organizações e procedimentos” (FREY, 2000, p. 240), já que a pesquisa trata de estruturas e procedimentos de governança que guardam estreita relação com a abordagem institucional.

Todavia, a investigação sobre o processo decisório em torno da formulação da política regulatória em exame não está no horizonte, salvo como pano de fundo. Em breve contextualização em torno do marco legal do saneamento básico, narra-se a cristalização, em arcabouço jurídico, de estruturas político-institucionais que determinaram um campo de escolha aos atores dos sistemas políticos municipais (LDNSB, art. 23, § 1.º) sobre as estratégias de regulação do setor, mais ou menos descentralizada (âmbito subnacional): regulação estadual, intermunicipal ou local.

Também, assinala-se uma clara opção normativo-prescritiva por estilos democráticos e transparentes de governança, embutida no modelo de avaliação selecionado para a pesquisa. Portanto, não se trata de registrar, como no esforço da “análise de estilos políticos” (FREY, 2000, p. 235-239), os estilos que, entranhados nos processos políticos, refletem fatores culturais e padrões de comportamento dos atores políticos, como o clientelismo, o patrimonialismo e a corrupção.

Chama-se a atenção, ainda, para fenômeno sujeito a ser estudado por modelo teórico de análise de formulação. Como no exemplo da política de

segurança pública, com que Gomes e Facio (2018) ilustram o modelo incremental apresentado por Thomas R. Dye, este trabalho faz alusão ao novo marco legal do saneamento básico, aprovado pela Lei n.º 14.026/2020, como tentativa de solução para os gargalos da universalização dos serviços que não puderam ser superados com a implementação da Lei n.º 11.445/2007. Todavia, tal menção não pretende figurar como variável a ser considerada, senão como forma de salientar a relevância das avaliações *ex post* nesse momento marcado pela “continuidade de uma política pública de governos antecedentes, mas com mudanças que incrementam e procuram proporcionar novas perspectivas” (GOMES; FACIO, 2018, p. 142).

O papel do engajamento da sociedade e da academia é, igualmente, destacado, sob o pano de fundo dessa etapa de formulação ou reformulação incremental do marco legal do saneamento básico. De acordo com Dutra e Engel (2020, p. 53):

O momento atual é alvissareiro. A adequação dos contratos caminha para incluir metas claras, que garantam a universalização dos serviços, é o primeiro passo entre muitos necessários para que se alcancem as metas previstas no novo marco legal. Em um ambiente de tanta heterogeneidade contratual e de poucas informações confiáveis, a ANA, juntamente aos reguladores infranacionais, terá que encarar muitas frentes. Contar com a ajuda da população e da academia é essencial para garantir que de fato consigamos chegar em 2033 sem o constrangimento de deixar grande parte da população carente de um serviço tão essencial.

A presente pesquisa, portanto, restringe-se, em essência, à fase da avaliação do *policy cycle*, delimitada à dimensão processual da implementação, distinguindo-se da avaliação de resultados ou impacto, de objetivos mais ambiciosos, posto que se coloca o problema de assegurar se a política alcançou ou não os propósitos para os quais foi formulada (RAMOS; SCHABBACH, 2011, p. 1277-1278). A avaliação processual ou de gestão busca dimensionar os progressos ou quanto o mais próximo do previsto os conteúdos do programa estão sendo implementados, “estimulando mudanças quando necessárias”.

No entanto, os padrões a partir dos quais este trabalho mede o caso selecionado não se atêm àqueles prescritos pela própria organização pesquisada ou pelo estrito arcabouço legal ou metas de planejamento a que ela está sujeita. O modelo de mensuração adotado incorpora um conjunto de indicadores amparados

em princípios de política regulatória (THORSTENSEN; ARIMA JÚNIOR, 2020, p. 31-34) como prestação de contas e transparência, que “decorrem da visão consolidada da OCDE acerca da regulação” e que podem ou não coincidir com as expressas diretrizes dos agentes reguladores.

A presente pesquisa, portanto, estriba-se na avaliação processual de um aspecto de governança reconhecido como fator de qualidade das políticas regulatórias: a estruturação de instrumentos e mecanismos de participação. Já os impactos dessa institucionalização de procedimentos no engajamento concreto, em particular, e os impactos da política regulatória conduzida sob a governança estudada nos serviços públicos regulados, em geral, não serão mirados nem abordados, salvo de maneira incidental.

Nesse ponto, cabe delinear o conceito de governança e o debate em torno dos indicadores de governança e de participação.

2.3 Governança regulatória e sua dimensão participativa

2.3.1 A Era dos *Stakeholders*

Governança é um conceito fluido e complexo. Não se confunde com ideias clássicas da teoria política, como governo e governabilidade, das quais deriva a partir de sufixo apostro ao verbo “governar”. Daí “governança” dar margem a muitas interpretações, de acordo com as conveniências e ponto de vista de quem a emprega (SANTOS, 2021, p. 17-24).

Porém, os autores concordam em alguns pontos, no sentido de que governança refere-se a processos dinâmicos, que envolvem uma multiplicidade de atores e arranjos decisórios descentralizados, coordenados com vistas a finalidades comuns. Ao historiar a origem da expressão, nos anos 1960, no mundo corporativo, Santos (2021) traça um paralelo com os fenômenos que mais tarde ocorreriam de modo semelhante na esfera pública.

Inicialmente, cunhada, no mundo dos negócios, como resposta às mudanças nas estruturas de gestão das empresas, não mais verticalizadas a partir da figura do dono ou proprietário, mas descentralizadas entre vários acionistas ou donos, os

shareholders, a governança corporativa migrou, nas décadas seguintes, para o setor público, que também passava por um processo de transição, entre um modelo weberiano, centralizado nos políticos, para uma nova realidade, em que o processo de decisão política passou a depender cada vez mais de uma infinidade de atores e *stakeholders* e uma complexa rede de interesses, diluídos entre burocracia, sindicatos, associações empresariais e organizações não-governamentais.

Nas últimas décadas, a expressão consolidou-se como um esforço de síntese pós-gerencialismo, em decorrência de mudança incremental na *New Public Management*, ou Nova Administração Pública. A *NPM* surgiu como resposta à crise do modelo weberiano de Estado burocrático, propugnando pela transposição, para o setor público, de práticas de gestão privada, flexíveis e voltadas à eficiência.

Reparos foram feitos ao movimento original do *NPM*, marcado pelo contexto das privatizações e flexibilizações que variou de país para país, e seguiu-se a “era da governança”. Governança passa a pressupor que nem só o Estado nem só o mercado são capazes de dar conta da complexidade dos problemas das sociedades contemporâneas. O componente de interação em rede ganha peso na concepção de governança. E, do debate travado sobre Estado e governança, surge o conceito de metagovernança. Em resposta à agencificação e pulverização da tomada de decisões em diversos atores não-estatais, reduzindo a participação da política, a governança da governança reserva ao Estado a função de coordenador das muitas esferas e atores envolvidos. Citando Rhodes (2012, p. 6), Santos (2021, p. 23-24) resume que, na metagovernança, “o Estado define as regras do jogo, cria uma narrativa que direciona os demais atores e, por fim, distribui os recursos (orçamento, autoridade) para que os objetivos sejam alcançados”. Adverte, no entanto:

Deve ficar claro que não se trata de uma volta ao *status quo ante* do Estado como ente controlador e weberiano. Trata-se, porém, de reafirmar o papel dos múltiplos *stakeholders* no processo decisório e na formulação de políticas públicas, com o Estado atuando de forma destacada dos demais atores.

Uma definição sintética foi positivada no ordenamento jurídico do governo brasileiro. O inciso I do art. 2.º do Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017, conceitua governança pública como o “conjunto de mecanismos de liderança,

estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017b). O dispositivo reflete características vistas acima. A referência à dimensão estratégica e de monitoramento da governança e à capacidade de liderança remetem ao cenário institucional e social descrito, delineado por uma infinidade de atores envolvidos e de políticas e instâncias de decisão, alvo do esforço de coordenação e indução que pressupõe metas claras e dinâmicas, articulação e habilidade em mediar conflitos e construir consensos, bem como responsabilização e governo aberto.

Elementos como esses são considerados na definição de governança regulatória, abordagem do tema da governança pública com que mais incisivamente a presente pesquisa trabalha. De acordo com Santos (2012, p. 22), Levy e Spiller citam dois requisitos para a construção de um ambiente favorável a uma boa regulação: governança regulatória e incentivo regulatório. Este pressupõe regras definidas sobre o conteúdo da regulação, como preços e subsídios, e aquela “incorpora mecanismos da sociedade para conter os atos discricionários e resolver conflitos provenientes dessa contenção”. Para Santos (2012, p. 24-25), tais mecanismos, como transparência, relações institucionais, *accountability*, objetivos de longo prazo e participação dos atores, representam fatores de estabilidade e credibilidade para a regulação, emprestando-lhe um horizonte de longo prazo e mitigando os efeitos nocivos da troca de governantes de ideologias diferentes sobre os investimentos demandados pelos serviços públicos regulados.

2.3.2 Indicadores de governança

Antes de adentrar na dimensão propriamente participativa da governança regulatória, vale tecer algumas observações sobre o emprego de indicadores de governança. Discute-se a validade da mensuração que é feita pelo Banco Mundial. Questionamento extensivo a outros organismos internacionais como a OCDE.

Santos (2021, p. 28-29) levanta as objeções de autores como Torfing, para quem, apesar das vantagens dos indicadores, tudo é medido de maneira agregada. Já, para Andrews, as variáveis são insuficientes, não captando a diversidade local

dos países, como que forçando uma homogeneização que não ocorre na prática. Crítica, ainda, o enviesamento do *ranking* dos pesquisados causado por não ser considerado que os países desenvolvidos têm um histórico maior de boas práticas de governança. Apesar de reconhecer as limitações apontadas pela literatura, Santos (2021, p. 29) argumenta que a relevância atribuída pelos governos, agentes privados e pela sociedade aos resultados finais das medições revela a aceitação dos indicadores como sinalização de comprometimento dos países com a busca de melhorias nas boas práticas de governança.

No caso da OCDE, “além de publicar relatórios e estudos qualitativos importantes sobre a realidade de seus membros e de outros países”, ela “desenvolve uma série de indicadores que buscam qualificar a situação de determinado país em problema específico” (THORSTENSEN; ARIMA JÚNIOR, 2020, p. 46). A OCDE, assim, produz “informação e conhecimento qualificado sobre as mais diversas dimensões econômicas, políticas e sociais”, de modo a afastar o risco de falsos isomorfismos esconderem-se detrás do agregado de dados sobre setores e realidades distintas.

2.3.3 O lugar da intersubjetividade nas boas práticas regulatórias

Como o recorte desta pesquisa incide sobre a dimensão participativa da governança de uma política regulatória, cabe retomar a revisão esboçada na Seção “Panorama sobre participação e regulação”, no propósito de continuar perseguindo as conexões teóricas que conjugam o *ethos* democrático, que perpassa e impregna as mais diferentes instituições contemporâneas, e a função estatal de regulação da economia de mercado, bem como dos setores que ainda conservam a titularidade jurídico-política do Estado, embora possam ser explorados economicamente pela iniciativa privada, sob a supervisão e controle das agências reguladoras.

Tenório *et al* (2008, p. 9) desenvolveu um modelo de análise de processos decisórios deliberativos na implementação de políticas públicas, com base em categorias e indicadores definidos a partir do “conceito de cidadania deliberativa fundamentado nos preceitos teóricos de Habermas”, associados aos “critérios de

avaliação da participação cidadã” extraídos dos “trabalhos de Castellà e Jorba (2005), Jorba, Martí e Parés (2007), Parés e Castellà (2008)”.

De acordo com Tenório *et al* (2008, p. 9):

Tomando-se como base a definição de cidadania deliberativa, em que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum, definiram-se as categorias e indicadores através dos quais se sugere uma forma de avaliação de processos decisórios deliberativos.

Dentre as categorias com que trabalham Tenório *et al* (2008, p. 9-10), ressalte-se a categoria processos de discussão, cuja complexidade abrange o “entendimento em um contexto cidadão”, pensado na perspectiva que “levou Habermas (2006) a discorrer sobre o agir comunicacional, onde o contexto, as tradições e valores locais influenciam sobre a compreensão que cada um tem do objeto em discussão”. Mediada pela linguagem “como fonte de integração social”, a discussão parte do olhar subjetivo de cada participante sobre o mundo, refletido nas ideias contidas em sua intervenção, em busca de soluções para os problemas em debate. Reconhecida a validade e legitimidade do discurso dos participantes e seus respectivos grupos, a finalidade do processo é coordenar ações a partir de acordos suportados pela intersubjetividade dada pelo pluralismo de compreensão envolvido na discussão por meio da qual eles são alcançados.

Para Tenório *et al* (2008, p. 10):

Os processos de discussão ocorrem na esfera pública. Esta pressupõe igualdade de direitos individuais e discussão de problemas através da autoridade negociada. Assim, este é um espaço intersubjetivo e comunicativo, possibilitando o entendimento mútuo (Tenório, 2004).

Em estudo de caso sobre participação popular na área da mobilidade urbana, Indi (2014, p. 46) filia-se à mesma vertente teórica de matriz habermasiana. Apenas recua, em relação a Tenório *et al* (2008), a momento prévio à implementação, citando Matus, para quem a participação constitui requisito de eficácia para o planejamento. Sua construção deve envolver diversos atores, com suas formas peculiares de ver e decodificar a realidade, e “carregados de diferentes interesses,

valores e preconceitos acumulados ao longo da história de cada um. Por isso, é vital envolver os atores afetados para que o planejamento possa incorporar os elementos dialéticos necessários”. Adverte, ainda, que “deixar o planejamento a cargo de um especialista ou gabinete pode significar incorrer no risco de diagnóstico errado”, enviesado pela “ilusão do objeto sem sujeito cognocente”.

Indi (2014, p. 46) arremata a apresentação do argumento de Matus em favor do planejamento participativo, citando Riveira, que chamou de “colonização do mundo da vida pelo cálculo estratégico da racionalidade instrumental” o diagnóstico que vem de cima e de fora, que não provém desse mundo, correspondente ao “mundo subjetivo, que representa o conjunto das experiências de vida dos atores, que de forma cooperativa tornam acessível suas falas para outros atores”. Na mesma linha de Habermas (INDI, 2014, p. 46-47), segundo a qual “nenhum dos atores envolvidos no planejamento detém monopólio interpretativo”. O debate entre eles é mediado pela ação comunicativa, pautada por “um processo social de interação dialógico e cooperativo, onde a alteridade, a solidariedade e empoderamento contribuem fortemente na ressignificação do mundo”.

Desses pressupostos teórico-metodológicos, advém a preocupação com a efetividade da construção de espaços de cidadania moldados por princípios de cooperação mediada pela racionalidade comunicativa, e não envoltos por artifícios vazios, simulacros ou meras formalidades sem substância. Embora reconheça avanços, no Brasil, em matéria de “legislações que permitem a fluência popular nos espaços públicos”, Indi (2014, p. 2-3) registra “pouca aplicação prática destes institutos”, enumerando o Estatuto da Cidade, a Lei de Mobilidade Urbana, Conselhos de Transportes, como exemplos de avanço legal “importante para a constituição destes espaços”. Na sequência, a ressalva dirigida aos formuladores e implementadores da área de política que abrange seu objeto de análise e que pode ser estendida para as políticas públicas em geral:

É preciso que as instituições públicas responsáveis pela elaboração de políticas de transporte e execução de planejamento incorporem estas mudanças para que se avance na direção de consolidar a efetividade da participação popular nas questões de transporte (INDI, 2014, p. 3).

Orientação semelhante, embora com um viés que sublinha as vantagens econômicas da participação, trazem as Recomendações e Diretrizes da OCDE, os principais documentos normativos produzidos por essa organização intergovernamental que reúne os países mais prósperos e democráticos do mundo. O Brasil, que encaminhou pedido de acessão em 2017, é um dos países não membros da OCDE mais engajados nos comitês temáticos e nos processos de avaliação (THORSTENSEN; ARIMA JÚNIOR, 2020, p. 36).

As Recomendações e Diretrizes são documentos não-mandatários, direcionados aos membros da OCDE, “principalmente às entidades responsáveis pela formulação, execução e fiscalização de regras destinadas aos entes privados”, que resumem os aspectos considerados essenciais para o desenvolvimento de boas práticas regulatórias. De acordo com Thorstensen e Arima Jr. (2020, p. 50):

Transparência de processos, ampla participação de atores, coordenação de agentes reguladores, gestão de estoque regulatório, realização precoce de análises de impactos, coerência com o restante do arcabouço normativo, sintonia com normas e práticas internacionais são alguns dos aspectos (*sic*) mencionados, de forma distintas, nos mais diversos documentos produzidos pela OCDE desde a década de 1990.

A ideia de boas práticas regulatórias que informa esses estudos analíticos e documentos normativos inclui a valorização da participação de múltiplos atores dentre as características de uma forma mais adequada de intervenção governamental na economia, afastando as distorções em seu funcionamento (THORSTENSEN; ARIMA JÚNIOR, 2020, p. 50). Não é difícil encontrar, nesse ponto, um paralelo com a “colonização do mundo da vida” ou com o risco de “diagnóstico errado”, vistos acima, que a participação tem o condão de afastar.

Em Relatório de 2008 sobre o Brasil, a OCDE sintetiza sua perspectiva sobre a política regulatória do país, em que, mecanismos do governo aberto, como “transparência e consulta”, mesclam-se, nos documentos da OCDE, à “tomada de decisões baseadas em evidências”, dando suporte para o debate público e para o país “atender melhor às necessidades de seus cidadãos”, como forma de ajudar “a desenvolver a capacidade institucional para o crescimento econômico sustentado a longo prazo” (THORSTENSEN; ARIMA JÚNIOR, 2020, p. 45).

A OCDE relaciona diretamente a manutenção da estabilidade e do crescimento econômico à modernização e ao aperfeiçoamento das práticas regulatórias do país. Coerente [o Relatório de 2008 sobre o Brasil] com outros documentos, a organização defende que ambos os movimentos passam pela maior abertura e transparências (*sic*) dos processos, bem como a racionalização da prática regulatória (THORSTENSEN; ARIMA JÚNIOR, 2020, p. 46).

Aparentemente, essa fórmula sugere a superação da dicotomia entre as dimensões da intersubjetividade e da objetividade científica, desde que esta não perca de vista aquela, tomando-a como elemento indispensável de apreensão da realidade e de balizamento da análise do especialista e da ação da autoridade planejadora ou reguladora, de modo a afastar a ilusão de normatividade decorrente do monopólio presente na descrição que o cepalista Matus (QUEIROZ, 2012, p. 124-125) faz do planejador tradicional: “Um só ator planeja e governa, os demais aceitam passivamente e reagem exatamente conforme previsto pelo planejador”.

Na Recomendação de 2012 sobre Política Regulatória e Governança, última recomendação sobre regulação geral que a OCDE produziu, fica mais nítido o peso atribuído pela entidade à participação e transparência no processo regulatório (THORSTENSEN; ARIMA JÚNIOR, 2020, p. 22-23). Sem abandonar a carga de liberalismo econômico característica das recomendações da década de 1990, o documento de 2012 recua, sensivelmente, de sua perspectiva pró-mercado, em favor do reconhecimento do papel do Estado como “fundamental na solução de crises e na organização da economia”. Em resposta ao momento crítico que a economia mundial atravessava, a OCDE passou a reforçar a ampla função estatal de organização econômica, “mediante mecanismos públicos transparentes e concebidos de forma participativa”.

Na verdade, esse compromisso entre regulação, transparência e controle social tem raízes históricas cravadas na origem estrangeira do modelo das agências reguladoras brasileiras, cuja criação, iniciada na década de 1990, é apontada, pela OCDE, no referido Relatório de 2008, específico sobre o Brasil, dentre as “medidas consideradas importantes para o processo de modernização da administração pública brasileira”, ao lado de outras como a “retirada do Estado como

empreendedor monopolista da economia” e “a racionalização e abertura de processos regulatórios” (THORSTENSEN; ARIMA JÚNIOR, 2020, p. 50).

2.3.4 Origens da governança participativa no modelo estrangeiro de agência reguladora

Inspirado nos modelos britânico e norte-americano, o modelo brasileiro de agência reguladora pressupõe que, ao lado da independência do órgão, haveria controle social, “justamente por serem os modelos inspiradores voltados para a sociedade, a beneficiária e maior interessada, e por serem de países democráticos” (ALBUQUERQUE JÚNIOR *et al*, 2013, p. 322).

Ao debater o lugar das audiências públicas no Direito Administrativo brasileiro, Moreira Neto (1997, p. 23) recomenda, aos “profissionais de direito de países que não possuem familiaridade histórica com os institutos de participação política, especialmente administrativa”, que, “principalmente nos procedimentos das agências independentes anglo-saxônicas”, podem ser encontrados “vívidos e testados exemplos da praticidade e da excelência das audiências públicas”.

As estruturas de regulação implantadas no Brasil, a partir de meados da década de 1990, sob a nomenclatura de agências reguladoras trouxeram a expectativa de incremento da participação social na determinação dos destinos de setores de interesse público. Institutos como a consulta e a audiência públicas, presentes no modelo brasileiro de regulação, refletem “espaços de manifestação dos interessados antes da tomada de posicionamento da agência” (ARANHA, 2008, p. 12), característicos do modelo estrangeiro que inspirou a implantação.

“Particularmente, o Direito norteamericano reflete sedimentada experiência relativa à participação popular na atividade de regulação estatal e, notadamente, nos processos decisórios de agências reguladoras” (SOUZA, 2002, p. 1-3). Desde 1946, quando foi editada a Lei do Procedimento Administrativo, a *APA* (sigla de *Administrative Procedure Act*), que disciplinou os processos normativos das agências reguladoras, a legislação dos EUA prevê, para as normas produzidas pelas agências, “um procedimento público, geralmente um processo de informação e comentários, chamado ‘*notice-and-comment process*’” (SOUZA, 2002, p. 2-3).

Trata-se da possibilidade conferida a qualquer pessoa interessada de “remeter à agência em questão os comentários escritos que estimem oportunos, com ou sem oportunidade, por decisão da agência, para a sua apresentação oral perante esta” (SOUZA, 2002, p. 4). Procedimento correspondente, portanto, às consultas e audiências públicas, comuns no arcabouço normativo correlato que se vem construindo no Brasil.

Durante a evolução dos institutos previstos no *APA* (uns mais formais, outros menos) para a participação no processo normativo das agências norte-americanas, foram surgindo outras práticas, como o chamado “‘procedimento negociado’, isto é, a ‘*regulatory negotiation*’ ou simplesmente ‘*reg-neg*’” (SOUZA, 2002, p. 5). Antes da publicação do projeto normativo, representantes dos principais interesses envolvidos são convocados para sessões de negociação, com vistas a se chegar num acordo formal sobre o conteúdo da norma que se pretende editar.

O paralelo é nítido com os mecanismos consensuais que se têm tornado de uso corrente nas esferas regulatórias brasileiras, em que se buscam acordos administrativos sob a designação de termos de ajustamento de conduta (TAC) ou outra equivalente. Usados, via de regra, como compromissos celebrados entre Administração e administrado para a terminação consensual do processo administrativo sancionador, seu emprego no Brasil pode ser exemplificado com a atuação de órgão regulador de defesa da concorrência, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), caso estudado por Palma (2010). A bibliografia consultada não menciona sua exata correspondência nas prerrogativas sancionatórias das agências reguladoras dos EUA, mas, por ora, é suficiente observar a semelhança entre a via comercial no uso da função normativa dos reguladores norte-americanos e os TACs utilizados por agências reguladoras brasileiras ou órgãos equiparáveis (como o citado CADE), no exercício de sua competência fiscalizatória ou de polícia administrativa.

Nesse ponto, Souza (2002, p. 6-7) adverte sobre as peculiaridades da realidade social brasileira, em que as camadas mais hipossuficientes da população carecem de organização em entidades da sociedade civil, o que comprometeria a presença e a representatividade de amplas parcelas da população em arranjos negociais como o descrito, estendendo, inclusive, tal ponderação à ocupação dos

espaços de participação já de conhecimento e emprego comum no Brasil, como as citadas audiências e consultas públicas e os conselhos consultivos das agências.

Outros elementos que indicam estruturação da dimensão participativa da atuação das agências reguladoras encontram sua fonte institucional no ordenamento jurídico norte-americano. Um deles é a obrigação da Administração em responder às contribuições e comentários apresentados pelos participantes (SOUZA, 2002, p. 7-10). A doutrina do *hard look review*, consolidada na jurisprudência dos tribunais dos EUA, está, no ordenamento jurídico brasileiro, positivada na Lei do Processo Administrativo Federal (Lei n.º 9.784/99), que, em seu art. 31, § 2.º, dispõe que o comparecimento de terceiro na consulta pública confere-lhe “o direito de ‘obter da Administração resposta fundamentada, que poderá ser comum a todas as alegações substancialmente iguais’” (GUIMARÃES, 2008, p. 118).

2.3.5 Transparência, procedimentos e perspectiva crítica

No Brasil, o papel da transparência e da participação na formulação e implementação da política pública, em geral, e da política regulatória, em particular, como registrado até aqui, vem sendo, com seus progressos, gargalos e desafios, como que inventariado por pesquisadores, na medida em que eles acompanham o percurso do modelo das agências reguladoras implantado ou transplantado no país.

Para Albuquerque Júnior *et al* (2013, p. 323):

Fortalecendo a participação social, é possível reduzir as críticas quanto à legitimidade da ação normativa das agências.
Mas a participação e o controle social dependem não só da previsão em lei, mas principalmente da promoção à participação da sociedade, que é possível através do aumento na quantidade de consultas e audiências públicas, da disponibilização de meios para a sociedade participar e da divulgação das consultas públicas. É preciso ainda uma mudança cultural da sociedade, que parece não se interessar por assuntos que lhe dizem respeito, deixando que outros decidam por ela.

Além dessas formas de promoção à participação, que envolvem os espaços e canais participativos em si, como as consultas e audiências públicas, a transparência e a autonomia da agência são reportadas como fatores de promoção do controle social e de exercício da função precípua da regulação: mediar a relação

entre o poder concedente, a concessionária e os usuários e não-usuários do serviço público regulado, fitando perseguir o equilíbrio regulatório.

De acordo com Silveira (2017, p. 29):

Para que a correlação de forças entre esses atores seja equilibrada, torna-se necessário que a agência trabalhe para diminuir a assimetria de informação entre eles. Para isso, autonomia e transparência são fundamentais, pois promovem o controle social por meio de mecanismos que fomentam o debate e a participação da sociedade.

Silveira (2017, p. 10) situa a participação social nas agências reguladoras em dois eixos importantes: a transparência, que abrange elementos como ouvidoria com mandato e publicidade de todos os atos e atas de decisão, e os procedimentos, entre os quais, justificativa por escrito de cada voto e decisão dos dirigentes, e audiências públicas. Antes, o autor descreve a função preventiva da participação na correção de externalidades do próprio modelo de agência reguladora.

A autonomia financeira e administrativa preconizada pelo modelo pode dar oportunidade à “captura direta do regulador pelas prestadoras de serviços privados”, de um lado; e, de outro, à intervenção política do Poder Executivo, frequentemente em favor das empresas reguladas (SILVEIRA, 2017, p. 9). Assim como pode provocar uma excessiva concentração de poder na burocracia da agência.

Por isso as boas práticas de regulação e também a legislação apontam que a participação e o controle social são extremamente relevantes como contrapesos aos possíveis impactos da captura – privada ou estatal – a que estão sujeitas as agências reguladoras (SILVEIRA, 2017, p. 9).

Berg (2014, p. 24) e Mustafa (2002, p. 4) listam, dentre as questões-chave para a avaliação de uma agência reguladora, a transparência dos processos decisórios, demonstrada com ações como a realização de consultas públicas sobre as minutas de suas resoluções e a publicação das decisões com as respectivas justificativas.

Em publicação que também investiga, como em Silveira (2017), a participação e o controle social no setor de saneamento básico, Heller, Rezende e Heller (2007, p. 37) põem o tema em perspectiva histórica, em relação ao déficit de participação que caracterizou o setor no país desde seus primórdios, passando por “sua evolução

ao longo de largos períodos históricos, muitos dos quais em que a democracia não era a marca dominante”. Saúdam, embora cautelosos, a promulgação do marco legal do saneamento básico (Lei n.º 11.445/2007) e seu potencial de superação do modelo centralizador e autoritário por meio do qual o setor foi tradicionalmente conduzido no Brasil. Segundo Heller, Rezende e Heller (2007, p. 64):

Tal documento legal explicita de forma clara a participação e o controle social como um dos princípios da política de saneamento do país, embora seja tímido em estabelecer os instrumentos concretos para tal, o que dependerá da futura dinâmica do setor e da sociedade.

Em análise de Aranha (2008) sobre democracia participativa e a ANATEL, sobressai uma visão bastante cética e crítica. Do cidadão, é esperada uma postura de vigilância sobre os resultados da agência, sem lhe reconhecer o poder de pautar o tema da discussão (ARANHA, 2008, p. 17), de modo a frustrar expectativas cultivadas e propaladas durante a implantação do novo modelo de regulação:

Quando da inserção das agências reguladoras no ordenamento jurídico brasileiro, sua presença carregou consigo a perspectiva de que, além de uma instituição de encaminhamento das questões sociais de eficiência das atividades controladas e de garantia da competição para o fim de melhores serviços e menores tarifas, algo exclusivamente afeto à função estatal de preservação de valores sociais, as agências também se apresentariam como espaços para discussão pública, e, portanto, em espaço apto ao exercício da liberdade política (ARANHA, 2008, p. 14).

Ao analisar a exposição de motivos da Lei Geral de Telecomunicações brasileira de 1997, Aranha (2008, p. 17-18) identifica o usuário dos serviços sendo entendido apenas enquanto sujeito de direitos do consumidor, em detrimento da sua dimensão de *persona política*, de sujeito de direitos enquanto cidadão.

A atuação estatal continua focada na prestação de utilidades e parte do pressuposto de que a satisfação do sujeito-usuário resume-se ao seu bem-estar e este não é um problema da agência, mas da sociedade, que não reconhece o potencial que a agência desperta para o exercício da virtude política. A característica de libertação política como participação e voz nos rumos sociais aparece obscurecida pela força da ordem de adequação dos serviços de telecomunicações às demandas do usuário-consumidor (ARANHA, 2008, p. 18).

No entanto, reconhece que, a despeito das constatações que ele aduz sobre a “invisibilidade do espaço público na fundamentação governamental de criação da ANATEL, sua estrutura foi cogitada como apta a servir de espaço mediador da discussão política” (ARANHA, 2008, p. 17).

Foi levantada outra dificuldade para o reconhecimento do sujeito portador de virtude política, para além de suas necessidades ou de sua condição “de sujeito que sorve bem-estar garantido pelo Estado a partir da qualidade de bens e serviços ofertados” (ARANHA, 2008, p. 17). O sentido de *regulação* enquanto mediação de conflitos é preterido pela sua estrita acepção de estabelecer regras, de controlar:

O fato é que o caráter *mediador* das agências reguladoras vem enunciado de forma periférica. Elas não foram criadas como projetos de dinamização de espaço público. No máximo, fala-se do papel de *coordenação* desempenhado pelo ente regulador, mas de coordenação do aspecto principal, qual seja, a regulação, o controle de setor pelo Estado. Por isso, a dificuldade evidente de tratar das virtudes políticas nas agências quando vistas sob o enfoque de sua criação: a síntese de sua existência no seu caráter *regulador*, entendida a regulação como aspecto de intervenção unilateral, de controle, de exercício do poder de Estado. O caráter prestacional do Estado-produtor, tal como aparece no documento governamental citado [Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, elaborado pelo então Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e ratificado pelo Presidente da República à época], renova-se no chamado Estado-Regulador. A diferença está apenas no produto prestado: deixa de ser um conjunto de bens de necessidade imediata e passa a ser uma atividade de controle para otimização do processo produtivo de tais necessidades de bem-estar. Daí decorre a dificuldade de se falar em espaço público quando se parte do pressuposto de que a finalidade dos órgãos estatais ditos reguladores é de regular não no sentido de intermediar, mas no sentido de direcionar, de controlar, de estabelecer regras de conduta dos tutelados (ARANHA, 2008, p. 15-16).

Em que pesem os reparos e objeções que possam ser feitas a respeito dos mecanismos de participação e controle social conduzidos pelas agências reguladoras brasileiras, há que se reconhecer a incorporação, pela política regulatória, em seus diferentes níveis, nacional e subnacional, de mecanismos de participação institucionalizada. Mesmo no caso da ANATEL, o estudo de quase uma década atrás, de Albuquerque Júnior *et al* (2013, p. 319), já registrava que o *site* da Agência oferecia “acesso a audiências públicas, consultas públicas e chamamentos públicos”. Como de resto, as demais agências federais, como ANEEL, ANP e ANVISA, já disponibilizavam, àquela época, *links* de acesso a reuniões públicas de

dirigentes, audiências públicas e consultas públicas, bem como a Informações variadas sobre licitações, contratos, prestações de contas e concursos públicos, demonstrando a transparência e publicidade indispensáveis para a plena eficácia do controle social e do engajamento da população em relação à atividade regulatória.

2.4 Agencificação brasileira: dos arranjos nacionais aos municipais

Por fim, cabe esmiuçar mais, mesmo que ainda no plano das “linhas gerais”, o esforço de contextualização esboçado até aqui a respeito da implantação das agências reguladoras no Brasil, e seu espraiamento por todo o território nacional, desde o nível federal, passando pelo estadual, até o intermunicipal e municipal.

2.4.1 Difusão clássica e contexto local

Holperin (2019, p. 1117) considera o Brasil um excelente exemplo de difusão de agências reguladoras independentes (ARIs) na América Latina. O processo de agencificação, expressão que a autora define como “criação e proliferação de agências independentes de influência política”, envolveu, no Brasil, a “criação de mais de 60 ARIs desde 1996, e este processo tem sido extensamente debatido pela literatura local”. Segundo Holperin (2019, p. 1118), o “processo brasileiro de agencificação pode ser entendido como resultado da interação entre mecanismos tradicionais de difusão e o contexto local, via reinterpretações do modelo de agência adotadas por diferentes grupos de atores”.

Mecanismos de difusão representam os resultados “esperados” da agencificação, sob o prisma da literatura especializada. São três os mecanismos ou classes de explicação para o processo de difusão de agências, amparados em conceitos tributários das vertentes da escolha racional e do institucionalismo sociológico. Os mecanismos do tipo *bottom-up* investigam as condições e motivos para o “Legislativo decidir delegar parte de seu poder a burocratas autônomos” (HOLPERIN, 2019, p. 1118), basicamente redução dos custos de tomada de decisão e necessidade de garantir a credibilidade dos compromissos assumidos.

A segunda classe de explicações leva em conta as pressões externas, do tipo *top-down*, que os formuladores de políticas públicas sofrem de organizações internacionais e comunidades de políticas. Esse mecanismo é comumente encontrado nos processos de difusão em países em desenvolvimento, “que contaram com apoio financeiro de organizações como Banco Mundial em diferentes projetos de financiamento” (HOLPERIN, 2019, p. 1119).

Por fim, têm-se os mecanismos horizontais de difusão, que envolvem “processos não-coordenados e interdependentes, onde a escolha de uma unidade é influenciada pela escolha feita em uma unidade diferente (Shipan & Volden, 2012; Simmons & Elkins, 2005)”, de maneira “que a criação de uma agência reguladora independente aumenta as chances de criação de uma nova agência”.

De acordo com Holperin (2019, p. 1134):

Os três mecanismos de difusão presentes na literatura - i.e., *top-down*, *bottom-up* e horizontal - estão presentes no caso brasileiro. Os dois primeiros estão relacionados, uma vez que o Programa de Ajuste Fiscal, os processos de privatização e a necessidade de credibilidade caminharam juntos. Estados que tiveram suas dívidas renegociadas também iniciaram seus processos de privatização e, por conseguinte, estabeleceram suas primeiras agências reguladoras.

Além disso, o *paper* identificou que o modelo de agência foi reinterpretado “por atores locais - como burocratas, políticos e atores da indústria - como o fator contextual essencial que impulsionou o processo de agencificação no Brasil” (HOLPERIN, 2019, p. 1134).

Diante dessa “variedade de forças atuantes nesse processo”, como ela:

“[A]feta os resultados da atividade regulatória (...) é importante porque parte da literatura que trata de difusão de políticas e organizações argumenta que esses processos podem levar a resultados subótimos, uma vez que (i) a política em questão foi projetada para atender outras necessidades e/ou (ii) a política selecionada tem demandas superiores a capacidades locais (Elkins & Simmons, 2005). Isso é especialmente relevante para países em desenvolvimento, que, na tentativa de alcançar o mundo desenvolvido, precisam com frequência adaptar receitas externas à sua dotação institucional (HOLPERIN, 2019, p. 1135).

Isso é o que a autora vislumbra como horizonte para estudos futuros na área. Sua conclusão, por enquanto, não é fechada sobre juízo de valor em relação ao

processo de agencificação brasileiro. Admite uma perspectiva otimista, em que ele possa “ser entendido como um ‘sucesso’, ao equilibrar” mecanismos de difusão, como a pressão da União e do Banco Mundial, e características contextuais, “aumentando assim a legitimidade da intervenção do Estado e abraçando as necessidades locais. Em uma interpretação mais pessimista”, contudo, a adaptação a essas necessidades pode ter inibido “o surgimento de práticas inovadoras mais adequadas ao contexto nacional, criando distorções e instabilidade e adiando a desejada mudança de *status* para país desenvolvido” (HOLPERIN, 2019, p. 1135).

2.4.2 Evolução da política regulatória brasileira

Algo dessas questões permeia a presente pesquisa. Ela não ambiciona mirar as forças políticas atuantes no processo de criação da AGESB, nem investigar, a fundo, as motivações que levaram o sistema político local a abrigar a agencificação até suas últimas consequências no plano da difusão doméstica do modelo (da União à base do sistema federativo brasileiro, o ente municipal). Há, certamente, fatores de ordem local, para além do contexto do marco legal do saneamento básico promulgado em 2007. Afinal, todos os municípios brasileiros são titulares dos serviços do setor, mas apenas alguns poucos, como São Borja (RS), optaram por delegar a regulação do abastecimento de água e esgotamento sanitário a uma agência reguladora local. E, desses, nem todos adotaram a função multissetorial que o Município de São Borja abraçou no desenho institucional definido para a AGESB.

No entanto, este estudo avalia caso de estruturação de práticas e procedimentos, se são mais adequados ao contexto nacional, como escreveu Holperin, e aos padrões internacionais de nações que exibem o *status* de país desenvolvido. Para tanto, empregam-se indicadores baseados em metodologia da OCDE, entidade que reúne os países mais avançados, econômica e politicamente, e da qual o Brasil recebeu, recentemente, convite para ingresso (OCDE, 2022).

Logo, fica claro, no modelo de avaliação adotado, o elemento de adequação aos padrões internacionais dos países desenvolvidos e o elemento de ajuste ao contexto nacional fica subsumido nos progressos que o país vem apresentando, nas últimas décadas, em se aproximar dos referidos padrões e que são captados pela

sequência de estudos da OCDE sobre o Brasil. Desde o Relatório de 2008, específico sobre o caso brasileiro, a Organização identifica avanços:

Ao lado da estabilidade econômica e dos avanços em indicadores sociais, o relatório enfatiza reformas administrativas que resultaram na privatização de empresas estatais e na criação de agências reguladoras, sob a forma jurídica de autarquias. Embora trate da atividade regulatória como um todo no Brasil, o relatório certamente confere mais relevância ao setor de serviços, os quais foram diretamente afetados pela criação das agências reguladoras. Os setores escolhidos para uma análise mais detalhada foram os seguintes: energia elétrica, planos de saúde, telecomunicações e transportes terrestres (THORSTENSEN; ARIMA JÚNIOR, 2020, p. 42-43).

Sobre a prestação eficiente de serviços, Thorstensen e Arima Jr. (2020, p. 44) frisam que o documento da OCDE explica sua importância “para o crescimento da economia e, por consequência, para o incremento do bem-estar das pessoas”.

No entendimento da Organização, as reformas produzidas pelo Estrado (*sic*) brasileiro na década de 1990 e no começo anos 2000, ao modernizarem estruturas estatais, privatizarem empresas públicas e criarem agências reguladoras, favoreceram a ampliação da oferta de serviços essenciais, geradores de externalidades positivas e capazes de dinamizar a atividade econômica (THORSTENSEN; ARIMA JÚNIOR, 2020, p. 44).

Para Thorstensen e Arima Jr. (2020, p. 44), “a criação das agências reguladoras é, de fato, um dos aspectos mais relevantes da reforma do Estado”, saudada no Relatório da OCDE. A maior parte das agências criadas até aquele período “regula serviços considerados essenciais à população”. No entanto, além das agências reguladoras, “existe uma pluralidade de outros órgãos que exercem atividade regulatória similar” (THORSTENSEN; ARIMA JÚNIOR, 2020, p. 45).

O último estudo comparativo da OCDE envolvendo a regulação brasileira é de 2016 (THORSTENSEN; ARIMA JÚNIOR, 2020, p. 36). Os resultados, em comparação com a média obtida, em três indicadores gerais, pelos membros da OCDE, confirmam, apesar de problemas e desafios, o diagnóstico geral de 2008.

O primeiro indicador, engajamento de interessados, corresponde mais estreitamente à delimitação do aspecto a ser avaliado nesta pesquisa. O desempenho do Brasil foi “bastante próximo da média da OCDE”. A conclusão auspiciosa, contudo, deve ser ponderada pelo fato de que, “na atualidade, a

Organização abarca também alguns países em desenvolvimento que reduzem a média geral da entidade” (THORSTENSEN; ARIMA JÚNIOR, 2020, p. 38).

Na análise do indicador de engajamento, os dados registraram que as agências reguladoras adotavam mais mecanismos de abertura à participação da sociedade civil, como a consulta pública, do que o grupo de organismos regulatórios de caráter menos autônomo, técnico e especializado, como os ministérios e outros órgãos que exercem a atividade de regulação de forma secundária:

No relatório, identificam-se, claramente, dois padrões de conduta dos órgãos reguladores no Brasil. As agências reguladoras, concebidas, após a reforma do Estado de privatizações das atividades empresariais, com o propósito específico de regular determinado setor (telecomunicações, eletricidade, gestão de rodovias), adotam processos abertos à participação dos interessados, com consultas públicas e tomada de subsídios adequadamente divulgados. Os ministérios e outros organismos políticos, cuja função reguladora é por vezes secundária, não costumam adotar essa prática (THORSTENSEN; ARIMA JÚNIOR, 2020, p. 39).

Pó e Abrucio (2006, p. 696) haviam constatado que “o formato das agências reguladoras acabou por proporcionar maior *accountability* dos órgãos em relação à burocracia que atuava anteriormente nos setores”. Segundo os resultados da análise de 2016, da OCDE, vantagem que se manteve, em relação, não mais aos órgãos de que as agências são sucedâneas, mas àqueles que atuam paralelamente a elas.

No segundo quesito avaliado pela OCDE, análise de impacto regulatório, o Brasil “destoa da tendência predominante entre os membros da OCDE” na imensa maioria dos itens analisados (THORSTENSEN; ARIMA JÚNIOR, 2020, p. 40). Entretanto, o entendimento da OCDE é no sentido de que “o Brasil evoluiu na utilização da análise de impacto regulatório”. Porém, a prática deve ser mais disseminada entre os reguladores brasileiros. Nesse ponto, confirma-se a tendência de que “são os órgãos reguladores de natureza política que resistem em usar o instrumento”, identificado com processo de regulação baseado em evidências.

No terceiro e último indicador geral, que avalia se há política regulatória expressa, publicada em documento oficial, e se há autoridade de nível de ministro encarregado da reforma regulatória e órgão encarregado de supervisionar e zelar pela qualidade regulatória. O Brasil destoou, novamente, da tendência predominante nos países da OCDE, na maioria dos itens.

Porém, o estudo considera que havia, em andamento, desde 2007, Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional de Gestão Regulatória (PRO-REG), cujo objetivo é incrementar, no âmbito do governo federal, a qualidade da regulação, fortalecendo o sistema regulatório, a fim de “facilitar o pleno exercício das funções por parte de todos os atores e aprimorar a coordenação entre as instituições participantes, os mecanismos de prestação de contas e de participação e monitoramento por parte da sociedade civil” (THORSTENSEN; ARIMA JÚNIOR, 2020, p. 42). Portanto, nem sempre os estudos da OCDE “captam mudanças recentes”, nem refletem o dinamismo da realidade analisada. No caso específico do Brasil, além de reconhecer essas deficiências de análise, a instituição adverte que, durante a preparação do relatório, “alterações importantes poderiam estar ocorrendo na política regulatória do país” (THORSTENSEN; ARIMA JÚNIOR, 2020, p. 41).

Desde 2016, houve mudanças na política regulatória brasileira que não foram contempladas por documentos oficiais da OCDE. Ainda assim elas indicam forte adequação às suas recomendações e diretrizes (THORSTENSEN; ARIMA JÚNIOR, 2020, p. 42). Das alterações no plano normativo, destaca-se a edição da Lei de Liberdade Econômica. De acordo com Thorstensen e Arima Jr. (2020, p. 42):

A racionalização e economia de procedimentos, a ampla participação de interessados, a transparência de processos, a antecipação de resultados por meio de evidências e, principalmente, a eliminação de exigências desnecessárias à prática da atividade econômica estão subjacentes a todas essas medidas, as quais, por isso, aparentam estar de acordo com a perspectiva de regulação consolidada na OCDE. Deve-se reconhecer, entretanto, que ainda é precoce avaliar quais serão os efeitos reais, o grau de aceitação prático e os desdobramentos dessas medidas.

2.4.3 Agências reguladoras municipais

Sobre características comuns encontradas entre as agências reguladoras brasileiras, poderiam ser citadas: “autonomia e estabilidade dos dirigentes”, “independência financeira, funcional e gerencial” e “transparência” (MELO, 2002, p. 256). Esses traços foram extraídos de comparação entre as agências reguladoras federais, mas são similares aos de arranjos subnacionais inspirados nelas (SILVEIRA, 217, p. 10).

Das 54 agências reguladoras filiadas à ABAR que atuam na regulação do saneamento básico, 24 são municipais, 23 estaduais, seis consorciadas e uma distrital (ABAR, 2021, p. 6). Na faixa de 3.000 municípios brasileiros contam com serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário regulados por “Agências Reguladoras de Saneamento Básico (ARSB)” (ABAR, 2021, p. 11).

Os dados divulgados pela ABAR em 2021 são de 2020, mas não destoam muito dos números de cinco anos atrás, apurados por Santos (2016, p. 55-56), que identificou 53 ARSB, classificadas em: 25 estaduais, 24 municipais, uma do Distrito Federal e três intermunicipais decorrentes de consórcios de municípios, atingindo um universo de 2.220 municípios com “algum tipo de regulação de serviços públicos de saneamento básico”. Aponta, ainda, a predominância da regulação estadual sobre os municípios regulados, com apenas 13 agências estaduais atuando em 88,29% deles, somando uma cobertura de 1.960 municípios (SANTOS, 2016, p. 56).

Com isso, a atuação das outras agências reguladoras é restrita a apenas 260 municípios, sendo 242 municípios atendidos por três agências reguladoras intermunicipais (consórcios municipais), o Distrito Federal atendido por uma agência reguladora distrital e 24 municípios regulados por agências reguladoras municipais (SANTOS, 2016, p. 56).

Santos (2016, p. 57) observa “que algumas agências estaduais atuam na regulação e fiscalização de mais de 100 municípios”, como a Agência Reguladora dos Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE-MG), que atua “em 642 municípios do Estado de Minas Gerais”, e a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande Sul (AGERGS), “em 270 municípios do Rio Grande do Sul”.

Destaca-se a pluralidade de características das agências municipais (SANTOS, 2016, p. 59). Enquanto 11 delas são multissetoriais, com os serviços de saneamento básico inclusos dentro do conjunto de serviços municipais regulados; 9 foram criadas para a regulação exclusiva dos serviços de saneamento básico; 1, para regular os serviços de água, esgoto e resíduos sólidos e 3, para apenas os serviços de água e esgoto.

Os números mapeados por Oliva (2020, p. 56) diferem apenas ligeiramente. Seu levantamento totalizou 57 ARSB no Brasil, “sendo 24 estaduais, 4

intermunicipais, 28 municipais e 1 distrital – a Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – ADASA”, incluída “no grupo de agências estaduais, seguindo a prática comumente utilizada nos estudos sobre o tema”. A conclusão sobre a menor proporção de municípios auto-regulados, ou regulados por agência do próprio ente, é, contudo, a mesma (OLIVA, 2020, p. 59):

Apesar da quantidade significativa de agências municipais, as agências estaduais e intermunicipais detêm maior cobertura de atuação em termos do total de municípios regulados e, conseqüentemente, de economias de água e esgoto sob supervisão. Segundo os dados publicados em 2018, pelo Projeto Regulasan [desenvolvido pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA, vinculada originalmente ao Ministério das Cidades e atualmente ao Ministério de Desenvolvimento Regional (OLIVA, 2020, p. 55)], do total de 5.570 municípios brasileiros, 69% estão submetidos à regulação (3.842), sendo 89% (3.429) regulados por entidade estadual, 10% (383) por entidade intermunicipal e apenas 1% (30) por agência municipal.

Santos (2016, p. 59) avalia a regulação por meio de agências locais como a “opção natural da municipalidade, uma vez que o titular do serviço de saneamento básico, em regra, é o município”.

É preciso observar que os serviços são prestados no território do município, portanto, a proximidade da entidade reguladora tonaria (*sic*) a regulação e a fiscalização mais efetivas, ao mesmo tempo em que possibilitaria maior participação do cidadão no controle social dos serviços de saneamento básico e na gestão do setor (SANTOS, 2016, p. 59-60).

Os consórcios de municípios para a formação de agências, identificadas como intermunicipais, “são uma opção para os municípios que não tem como estruturar agências municipais” (SANTOS, 2016, p. 58). Para Corralo (2015, p. 144, *apud* SANTOS, 2016, p. 60), municípios de médio e grande porte comportariam, plenamente, “a constituição de agências reguladoras em suas administrações indiretas”. Já, para os “municípios de pequeno (e também médio) porte”, poderia “ser mais factível” a alternativa da “associação através de consórcio público para a finalidade regulatória”.

É nesse cenário, portanto, que se situa o arranjo regulatório local cuja governança, na sua dimensão do engajamento de interessados, delinea o objeto da avaliação de que cuida a presente pesquisa. A Agência Municipal de Regulação dos

Serviços Delegados de São Borja inscreve-se no quadro das não mais do que 28 agências reguladoras municipais existentes no país.

Distribuídas em 18 estados e presentes em todas as regiões do país (OLIVA, 2020, p. 56), as agências reguladoras municipais formam um grupo bastante representativo (mais de 40%) das agências subnacionais que regulam serviços de saneamento básico, cuja titularidade é municipal, dentre outros serviços públicos municipais, consideradas as agências multissetoriais. Somadas às agências intermunicipais ou consorciadas, alcançam a maioria das ARSB. No entanto, não chegam a representar três dezenas de municípios brasileiros.

Passados 15 anos da edição do marco legal do saneamento, mecanismo de difusão do tipo *top-down*, a agencificação municipal apresenta uma combinação de considerável capilaridade (presente em quase todos os estados da federação) e baixa aderência (a cobertura não passa da casa de um ponto percentual dos entes municipais). Como sugere Holperin (2019), peculiaridades locais devem assumir peso relevante nas explicações dessa difusão horizontal escassa e pontual.

No Rio Grande do Sul, além das duas experiências de agência reguladora municipal em atividade, documentadas pela 11ª edição da pesquisa “Saneamento Básico – Regulação”, realizada pela ABAR (2021, p. 7-8) e por Oliva (2020, p. 59), a AGESB e a Agência Reguladora dos Serviços Públicos Municipais de Erechim (AGER), encontrou-se registro, em seu *site*,⁵ da existência da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Santa Cruz do Sul (AGERST). No formato de consórcio intermunicipal, o estado conta com a Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento (AGESAN-RS) (ABAR, 2021, p. 6).

Sediada em Canoas, RS, a AGESAN-RS regula municípios da região metropolitana da capital do estado. Criada em 19 de dezembro de 2018, o “Consórcio Público com personalidade jurídica de direito público, de natureza autárquica” congrega 19 localidades próximas a Porto Alegre (AGESAN-RS, [S.I]).

A AGER é uma agência multissetorial, como a AGESB. Criada alguns anos depois da AGESB, através da Lei n.º 5.310, de 26 de março de 2013, a AGER regula os serviços de saneamento básico, transporte coletivo e táxi (AGER, c2017), no âmbito do município de Erechim, localizado ao norte do estado, na Região do

⁵ Disponível em: <https://agerst-rs.com.br/>.

Alto Uruguai (ERECHIM, [S.I]). Com população de 104.000 habitantes, Erechim não se afasta de São Borja apenas pela região geográfica como também pelo porte.

Meses depois, é instituída, pela Lei n.º 6.906, de 19 de novembro de 2013, a AGERST, cuja abrangência também é multissetorial, regulando os serviços de abastecimento de água e esgoto e transporte coletivo (AGERST, [S.I]). O município em que atua é uma das dez maiores cidades do Rio Grande do Sul (SANTA CRUZ, [S.I]). Com população estimada pelo IBGE em 132.271 habitantes (IBGE, c2017a), Santa Cruz do Sul está localizado no Vale do Rio Pardo, na região central do Rio Grande do Sul, a apenas 155 km de Porto Alegre.

Localizada na região da fronteira com a Argentina, São Borja integra, segundo Pinto *et al* (2020, p. 122-123), a Mesorregião da Campanha Sudoeste Rio-grandense. “Sua localização geográfica é estratégica nas margens do rio Uruguai sendo uma cidade gêmea da municipalidade argentina de Santo Tomé, pertencente a Província de Corrientes” (PINTO *et al*, 2020, p. 123).

A população de São Borja flutua entre 60.000 e 70.000 habitantes (PINTO *et al*, 2020, p. 123). A evolução de seus indicadores econômicos demonstra uma tendência de crescimento. O PIB apresenta curva ascendente de 2002 a 2015, “com expressiva elevação entre os anos de 2012 e 2013” (PINTO *et al*, 2020, p. 136).

Contudo, desafios para as políticas públicas são indicados por dados sobre a dinâmica social do município. Entre os quais, o índice de mortalidade infantil. Os dados mais recentes, de 2017, dão conta de uma taxa de 10,94 óbitos a cada 1.000 nascidos vivos, menores de 1 ano. Resultado bem acima de 7 óbitos a cada 1.000 nascidos vivos, ideal estipulado como meta pelo Fórum Temático de Saúde da Agenda 2020. Trata-se de um indicador de qualidade de vida da população e de eficácia de políticas de saúde e saneamento básico (PINTO *et al*, 2020, p. 125-126).

Daí o horizonte, no médio e longo prazo, de impacto no desenvolvimento socioeconômico local e regional da política regulatória incidente sobre serviços como o de água e esgoto. Daí os benefícios mais concretos e relevantes para a sociedade, ainda que não imediatos, das boas práticas regulatórias prescritas, que abrangem transparência, prestação de contas e abertura à ampla participação. Daí o liame entre graves problemas públicos e a solução apresentada por política pública cuja implementação incorpore a regulação moldada aos paradigmas do governo

aberto e das sociedades mais avançadas e democráticas, respeitadas as realidades culturais e históricas de nações em desenvolvimento como o Brasil, bem como o *timing* de cada uma para mudanças institucionais, determinado, de um lado, por fatores domésticos e, de outro, por sua forma de inserção no cenário internacional.

3 METODOLOGIA

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, trata-se, em relação aos procedimentos adotados para a coleta de dados empíricos, de uma pesquisa de base documental. Pretende-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.

Adicionalmente, um *survey* com 48 questões, formatado com o uso da ferramenta Google Formulários (Apêndice A), enviado para o *e-mail* institucional da Agência disponível no *site*, ofereceu a oportunidade para que o estudo proposto fosse subsidiado por elementos de auto-avaliação institucional da organização, sem, contudo, que o desenvolvimento da investigação ficasse na dependência de eventual retorno ao questionário, à medida que o foco da análise é, fundamentalmente, documental, conforme será explicitado no tópico seguinte.

O questionário, de fato, não foi respondido, porém foi adotado, conforme previsto, como instrumento de checagem de que este estudo serviu-se na fase de coleta de dados, de acordo com cronograma de pesquisa descrito alhures.

3.1 Procedimento integrado à medição de transparência

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 faz parte do exercício de avaliação de um dos aspectos ou critérios principais a serem levados em conta nesta análise. Ainda mais se for considerado, na linha do que observa Santos (2016, p. 62 e 116), que agências como a AGESB, que regulam serviços de saneamento básico, devem, por imperativo do marco legal do setor, estabelecido tanto pela LDNSB quanto pelo Decreto n.º 7.217, de 21 de junho de 2010, que a regulamenta, “efetivar, *preferencialmente*, por meio de sítio mantido” na Internet (grifo nosso), a publicidade dos “relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto” (BRASIL, 2010). Como, de maneira geral, é obrigatória a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral produzidas ou custodiadas por órgãos e entidades públicas, em seus sítios oficiais na Internet (BRASIL, 2011), na forma do disposto no art. 8.º, § 2.º, da Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI).

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, continuam acessíveis no endereço <https://agesb.comunidades.net/>. Daí convencionar-se que, no curso deste trabalho, toda referência a “*site* da AGESB”, ou expressão equivalente, corresponde ao conteúdo acessível pelo endereço <https://www.agesb.com.br/>. Quando a menção

for dirigida a conteúdo acessível apenas pelo outro endereço, a situação é especificada no texto.

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.

3.2 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, na presente pesquisa, ao caso da AGESB, do modelo proposto por Oliva (2020), com a finalidade de medir a dimensão de engajamento de interessados da governança regulatória (Quadro 4, Apêndice B). 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):

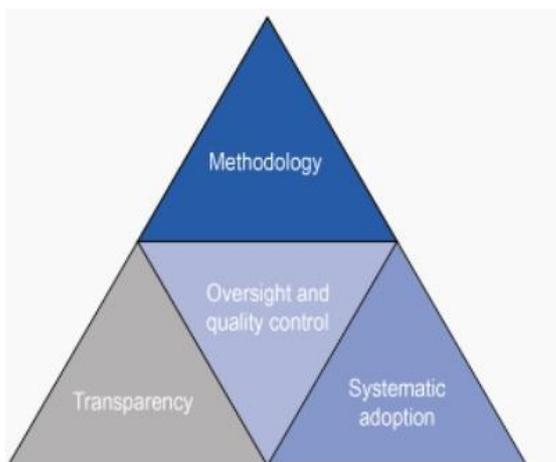
[V]aria entre 0 e 4 e resulta da soma das pontuações dos quatro componentes: I) adoção sistemática de processos de participação, II) métodos e procedimentos utilizados nos processos, III) transparência dos processos, e IV) controle e supervisão das atividades de participação. A pontuação máxima de cada 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 de 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])

Thorstensen e Arima Júnior (2020, p. 37) sintetizam essa interconexão:

A participação é comprometida se o processo regulatório não dispõe de uma metodologia lógica de tomada de subsídios e de opiniões da sociedade civil. A forma como ocorre o procedimento deve ser pública (transparência) e a posição dos interessados deve ser efetivamente levada em conta na elaboração da regulação (adoção sistemática). Deve haver também mecanismos de controle dos procedimentos por parte dos interessados (supervisão e controle).

A partir da medição da dimensão participativa da governança nas agências reguladoras do setor de saneamento básico, baseada primordialmente nos indicadores utilizados pela OCDE (*iREG*), o objetivo de Oliva (2020, p. 55) era “analisar a correlação entre o índice de Governança Participativa – iGP e a presença de segmentos de atores”, após “identificar os atores presentes nas arenas e processos de participação instituídos em cada agência e os interesses, preocupações e pautas que representam”. No trabalho, havia, portanto, uma clara ambição tipicamente acadêmica e científica em explorar correlações, checar hipóteses, estabelecer causalidades e alcançar explicações generalizáveis, a partir de modelos teóricos de comprovada replicabilidade.

Os resultados dos testes de correlação não se mostraram tão conclusivos a ponto de assegurar relação causal entre governança participativa estruturada e

ampliação dos segmentos de atores presentes e interesses representados (OLIVA, 2020, p. 90-92). Porém, o relevante aqui é observar que, mesmo em se tratando apenas da primeira variável da pesquisa de Oliva (a medição do iGP de agências reguladoras de saneamento básico), os resultados (OLIVA, 2020, p. 70) permitiram que fossem estabelecidas comparações entre médias de índices das agências respondentes e dos países pesquisados, em anos anteriores, pela OCDE (países da própria OCDE, da América Latina e o Brasil).

Decompondo-se as médias da pontuação de cada componente (adoção sistemática, metodologia, transparência e supervisão) chegou-se aos indicadores de maior ou menor estruturação. Outras informações significativas foram extraídas da pesquisa, como, por exemplo, o percentual das agências pesquisadas que apresentaram obrigação legal de adotar práticas de engajamento de interessados (OLIVA, 2020, p. 71-72). Sempre, contudo, as leituras da aplicação do iGP a depender de comparações de médias e percentuais, tão apropriadas ao tratamento teórico e à busca do conhecimento científico.

E, diante de um caso particular, da demanda organizacional por avaliação técnica, premida ou por imposição legal ou por disposição da organização em monitorar resultados e desempenho para fins de planejamento? O iGP pode ser usado em avaliações pontuais, com propósitos de auditabilidade concentrada num caso específico? O iGP pode ser uma ferramenta cuja utilização dispense comparações? Associadas à extrapolação do conhecimento científico para o campo da prática corporativa e laboral, questões como essas supõe-se que mereçam ter a pertinência reconhecida na perspectiva de um Programa de Mestrado Profissional.

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

3.3.1 Adaptação inspirada em produto de Programa de Mestrado Profissional (modelo de avaliação das agências municipais de saneamento básico)

Pois, 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, esta pesquisa 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, ficará convencionado, no presente estudo, que a versão do iGP resultante dos ajustes, substituições e acréscimos sugeridos será denominada de *Índice de Governança Participativa - Adaptado (iGP-A)*.

Primeiramente, Santos (2016, p. 93-107) realizou criteriosa e robusta análise de impacto *ex post*, a partir de amostra representativa de municípios de todas as regiões do país que contam com agências reguladoras municipais de saneamento básico. Foram selecionados 16 municípios com informações disponíveis na Internet para extração de dados. Dados extraídos do SNIS-Série Histórica (indicadores de atendimento dos serviços de saneamento básico) e do IDHM-Longevidade (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal que mede expectativa de vida⁶), foram comparados entre aquelas localidades e grupo de controle formado por municípios das respectivas regiões e de porte equivalente (tamanho populacional) cujos serviços do setor não são regulados por agências municipais.

Os resultados apontaram baixa incidência das agências sobre a qualidade e o alcance dos serviços regulados (SANTOS, 2016, p. 108):

Os números de ambos os grupos de municípios são muito próximos, existindo situações, inclusive, de municípios que não implantaram agências reguladoras e apresentam índices superiores aos que implantaram. Até o presente momento, as agências reguladoras não conseguiram se tornar um diferencial na condução das políticas públicas, qualidade e gestão do saneamento básico (*sic*).

Partindo do pressuposto de que a baixa relação entre os números do saneamento básico e a implantação de agências municipais sugere um déficit de efetividade na atuação delas, por falta de cumprimento dos requisitos mínimos e obrigatórios exigidos pela legislação de regência, Santos (2016, p. 109-132) coroa o

⁶ Disponibilizados pelo IPEA no “Atlas do Desenvolvimento Humano” de 2015, os dados sobre expectativa de vida foram empregados na pesquisa porque sua elevação “decorre de melhorias nas condições sanitárias e nos serviços de saúde pública, fator que influencia diretamente no aumento da expectativa de vida, em função de redução da mortalidade” (p. 96-97).

trabalho com a formulação de um modelo de avaliação direcionado a checar o atendimento de tais requisitos. Por fim, realiza um exercício de aplicação da matriz proposta ao caso da ARSAEG, selecionada por figurar entre as agências reguladoras pesquisadas que apresentaram o maior número de informações em sua página na Internet.

“Tendo como base o marco regulatório, Lei nº 11.445/2007, seu regulamento, Decreto nº 7.217/2010 e a literatura técnica” (SANTOS, 2016, p. 109), foram identificados 13 requisitos essenciais de uma agência reguladora de saneamento básico, que abrangem diversas dimensões e características de sua estrutura e funcionamento, do regime de autarquia à existência de estrutura de Ouvidoria.

Junto com este último quesito, outros, como transparência e controle social, relacionados à dimensão participativa da governança regulatória, estão entre os componentes da matriz elaborada com base nos critérios selecionados. Contudo, a presente pesquisa optou por extrair, do referido trabalho, apenas a ideia de sistema de classificação dos resultados que ele adotou, baseado em 05 conceitos atribuídos à pontuação, numa escala numérica de 0 a 10, obtida por cada um dos 13 requisitos medidos⁷. Assim, o conceito “insuficiente” seria atribuído à faixa de 0 a 2,9; “ruim”, à de 3 a 4,9; “regular”, à de 5 a 6,9; “bom”, à de 7 a 8,9; e “excelente”, à de 9 a 10 (SANTOS, 2016, p. 126).

No concernente ao conjunto de indicadores e à lista de verificação em si ou às questões estruturantes do modelo, o presente estudo levará em consideração o iGP proposto por Oliva (2020), pela precisão do seu foco de análise (apenas mecanismos de engajamento de interessados), pela complexidade maior de sua estrutura de componentes e subcomponentes, modulados por questões e subquestões que miram, frequentemente, a uma *fotografia* bem mais completa que aquela que, virtualmente, pode ser obtida por opções meramente binárias “sim” e “não”. E, sobretudo, a preferência metodológica desta pesquisa repousa nas nitidamente mais estreitas conexões entre iGP e *iREG*, que sinalizam, para

⁷ A materialização ou atendimento de cada requisito é aferida com base em lista de verificação de 81 subitens distribuídos na matriz. A cada um deles corresponde uma nota ou valor de 10 para “sim” e 0 para “não”. “O resultado de cada requisito corresponde a soma das notas dos subitens, dividido (*sic*) pelo número de subitens, encontrando-se nota para os 13 requisitos” (SANTOS, 2016, p. 125).

trabalhos ancorados em indicadores da OCDE, um horizonte de diálogo potencialmente fecundo com estudos de ponta na área da política regulatória, apoiados nos debates e acúmulos das organizações e arranjos internacionais dotados de iniciativas de cooperação regulatória, como Organização Mundial da Saúde (OMS), Organização dos Estados Americanos (OEA) e a própria OCDE.

Para Thorstensen e Arima Jr. (2020, p. 12):

A identificação dos vários organismos internacionais de regulação é pertinente, pois indica que, na perspectiva internacionalista desenvolvida pela OCDE, a atividade regulatória não pode ser executada de maneira nacional e insulada, sem conexão com a produção normativa e cognitiva internacional. Em muitos casos, as regras, princípios, diretrizes e estudos analíticos produzidos no âmbito desses arranjos internacionais expressam o consenso vigente sobre determinado tema, bem como, nos casos de relação direta da normatividade com ciência, indicam o estado da arte em determinado assunto (grifo nosso).

Desse modo, em lugar de um índice que varia entre 0 e 4, conforme a escala de classificação original do iGP, o índice sugerido, ou iGP-A, vai de 0 a 1. As médias de cada um dos 04 componentes do indicador geral não serão apenas somadas para a totalização do índice, como no iGP, mas o total será obtido através da média simples das médias dos componentes, de maneira que o resultado não poderá exceder a 1. Com isso, a pontuação geral prestar-se-á de modo mais apropriado à sua interpretação ou tradução conceitual, análoga ao esquema de classificação de Santos (2016), dada pelas faixas que seguem (Quadro 1): ao iGP-A de valor 0, será atribuído o conceito “Governança Participativa Inexistente”; ao iGP-A maior que 0 e menor ou igual a 0,25, o conceito “Baixa Governança Participativa”; ao iGP-A maior que 0,25 e menor ou igual a 0,5, o conceito “Governança Participativa Moderada”; ao iGP-A maior que 0,5 e menor ou igual a 0,75, o conceito “Alta Governança Participativa”; e ao iGP-A maior que 0,75 e menor ou igual a 1, o conceito “Governança Participativa Muito Alta”.

A associação pretendida, no iGP-A, entre valor numérico e respectivo conceito compartilha da preocupação demonstrada por Santos (2016, p 127) em “facilitar o entendimento do cidadão comum, visto que ambos (notas e conceitos) são comumente aplicados em processos de avaliação no nosso dia-a-dia”.

Quadro 1 - Classificação/conceitos - iGP-A

| | |
|-------------------------|--------------------------------------|
| iGP-A = 0 | Governança Participativa Inexistente |
| $0 < iGP-A \leq 0,25$ | Baixa Governança Participativa |
| $0,25 < iGP-A \leq 0,5$ | Governança Participativa Moderada |
| $0,5 < iGP-A \leq 0,75$ | Alta Governança Participativa |
| $0,75 < iGP-A \leq 1$ | Governança Participativa Muito Alta |

Fonte: Elaboração própria (2022)

A formatação dessa escala de tradução de valoração numérica em conceitos tomou, também, por base elementos dos indicadores de “Qualidade Regulatória no Brasil” da ABAR (2016), documento que reúne parâmetros de avaliação da atuação das agências reguladoras brasileiras. Estruturado em cinco eixos ou dimensões (Ambiente Institucional do Sistema Regulatório; Arranjo Institucional; Formulação Regulatória e Processo Decisório; Eficácia e Efetividade Regulatórias; e Participação Social, Prestação de Contas e Transparência), que se desdobram em 25 indicadores, a publicação traz esquemas e métricas de avaliação, inclusive, para a governança participativa. Porém, a presente pesquisa não cuidará, especificamente, desse ferramental técnico exibido pela ABAR, preferindo ater-se a sua interação com o modelo de Oliva (2020, p. 52-54), que, de resto, registra ter incorporado três perguntas do referido documento da ABAR e de indicadores do Banco Mundial, “a fim de ampliar o detalhamento das práticas de participação de interessados e acesso à informação”, conservando, contudo, a divisão dos componentes e subcomponentes dos *IREG*. Diretamente dos indicadores oferecidos pela ABAR, a presente pesquisa limitou-se a colher a fórmula de ranqueamento presente em indicadores como a taxa de “transparência regulatória” (ABAR, 2016, p. 36), que relaciona as faixas de pontuação a conceitos como “muito baixo”, “baixo”, “moderado”, “alto” ou “muito alto”, à semelhança dos adotados no iGP-A.

3.3.2 Outros elementos agregados ao iGP-A: consensualidade administrativa e pesquisa de opinião

A incorporação ao iGP da classificação por conceitos, destacada no tópico anterior, obedece a fins técnico-normativos de auditoria e tomada de contas (*accountability*) e de promoção de *compliance* (THORSTENSEN; ARIMA JÚNIOR, 2020, p. 34-35) definidos de forma a especificar o emprego do modelo, sem jamais, no entanto, reivindicar a qualidade de sucedânea da fórmula original de pontuação do índice em seu uso científico estrito, como o de permitir amplas comparações com séries históricas ou, como fez Oliva (2020, p. 70), traçar o cotejo entre a média do iGP da sua amostra e as médias de índices (*iREG*) consolidados nos levantamentos de dados sobre os países da OCDE, os latino-americanos e o Brasil.

Feita essa importante ressalva, passar-se-á à apresentação de alguns poucos pontos da estrutura interna dos componentes e subcomponentes do iGP e de sua aplicabilidade operacional sobre os quais esta pesquisa pede vênias para tecer comentários e sugestões.

3.3.2.1 Acréscimo do subcomponente Adoção Sistemática de Participação em Atividades para Além da Competência Normativa da Agência

O primeiro componente do iGP (Adoção Sistemática) é formado por três subcomponentes (*vide* Quadro 4, Apêndice B). Sugere-se que seja acrescentado a esse indicador o subcomponente (1.4) Adoção Sistemática de Participação em Atividades para Além da Competência Normativa da Agência, incorporado a partir da questão 9 do *survey* original de Oliva (2020, p. 108), que, contudo, não aparece refletida na matriz constante da Tabela 15 do trabalho (OLIVA, 2020, p. 113-115). Possivelmente, denotando certo caráter de dispensabilidade desse elemento, por não ser, eventualmente, considerado requisito essencial para a composição do iGP.

A incorporação da questão 9 pode ter sido pensada como alternativa⁸, podendo ou não ser considerada na aferição do iGP de cada agência, conforme ela conduza ou não processos de participação em outras atividades de sua competência, para além da normativa. Nesse caso, torna-se apropriado desdobrar o componente (1) Adoção Sistemática, em se tratando de análise específica que tenha por objeto a AGESB, tendo em vista que ela apresenta um robusto histórico de, regularmente, desde 2015, realizar pesquisas de opinião de usuários⁹ para dimensionar a qualidade dos serviços de transporte coletivo, com periodicidade anual e metodologia certificada, por serem conduzidas sob supervisão de professores universitários, por meio de cooperação técnica mantida entre a Agência e a UNIPAMPA. É assente, no ambiente regulatório brasileiro, que, frequentemente, um dos pilares da “regulação feita com a participação”, é, ao lado das audiências e consultas públicas e dos conselhos de interessados, “a regulação pela satisfação focada em colher a opinião dos consumidores sobre a atuação do regulado”, como no caso da ANEEL, estudado por Sampaio (2010, p. 76).

Por outro lado, a presente pesquisa advoga a inserção, dentre o rol dos elementos a serem considerados na apuração do iGP, de mecanismos de consensualidade administrativa, caracterizados pela substituição do exercício da competência sancionatória das agências reguladoras pela celebração de acordos, do tipo termo de ajustamento de conduta (TAC), com os prestadores dos serviços regulados, ou com os agentes econômicos do setor sob regulação.

A literatura aponta para a filiação do tema da Administração Pública Consensual ao campo da participação (PALMA, 2010 e 2011; MEDAUAR, 2003; MARQUES NETO, 2011; MOREIRA NETO, 2003), além de associar as entidades reguladoras à incidência empírica da consensualidade administrativa no Brasil,

⁸ Não há nada no trabalho de Oliva (2020) que indique explicitamente algo a respeito, de modo que se trata, portanto, de exercício de especulação e inferência a explicação oferecida para que a questão 9 do *survey* tenha ficado de fora da tabela do iGP. Não se descarta mero esquecimento do autor. O que, de resto, não representaria uma variável apta a anular a contribuição deste trabalho em relação a esse ponto, seja porque, na hipótese de lapso, resultaria numa correção, seja porque, de qualquer maneira, a contribuição acrescenta a referência ao tema da consensualidade administrativa e dos termos de ajustamento de conduta, como será visto logo adiante.

⁹ Relatórios das pesquisas de 2015 a 2019 encontram-se disponíveis em <https://agesb.comunidades.net/>. E os das pesquisas de 2020 e 2021, em <https://www.agesb.com.br/>, na seção “Consultas Públicas” (Consultas Públicas n.º 02/2020/AGESB e n.º 02/2021/AGESB, respectivamente).

desde os primórdios da regulação ambiental nos anos 1990 (PALMA, 2011, p. 247). Este estudo, portanto, propõe que, quando for apurado o emprego, pela agência reguladora avaliada para medição do iGP, de mecanismos de terminação consensual do processo sancionatório, tal critério seja acrescido às situações que possam conformar o subcomponente 1.4.

Tanto o TAC quanto a pesquisa de satisfação configuram mecanismos de engajamento de interessados manejados para além da competência normativa dos reguladores. Podem, certamente, conservar relação indireta com tal competência, já que as normas ou editadas ou propostas pelas agências, a rigor, deveriam levar em conta, em especial, a manifestação dos usuários sobre a qualidade dos serviços regulados, mas, igualmente, a manifestação da vontade dos prestadores. Porém, é, propriamente, sobre a competência fiscalizatória de uma agência reguladora que se sente a incidência direta de ambos os instrumentos, oferecendo suporte à “fiscalização e monitoramento dos serviços prestados”, conforme a exemplificação que se lê na redação da questão 9, formulada por Oliva (2020, p. 108).

Convém assinalar, ainda, que o TAC e a pesquisa de satisfação do usuário figuram entre os elementos presentes na mais recente pesquisa da ABAR sobre agências de saneamento básico (2021, p. 39 e 43), de modo a reforçar a consolidação dessas dinâmicas no rol dos critérios e indicadores de governança dos reguladores, apesar de os números levantados pela Associação indicarem pouca utilização na prática, ao menos das agências do setor (muitas delas municipais).

Enfim, a introdução do subcomponente sugerido tem o propósito de modular os resultados da avaliação por aspectos não diretamente envolvidos na competência normativa das agências reguladoras. Se há, e em que grau, processos de participação prévios à elaboração de normas pelas agências, notadamente audiências e consultas públicas. Esse é, indiscutivelmente, o foco central dos indicadores de adoção sistemática que o referido modelo exhibe. Contudo, é possível inferir que se resente esse componente de um olhar mais detido sobre outras dinâmicas, como a pesquisa de opinião e o TAC, e sobre outros campos da atividade regulatória, como a fiscalização.

As pesquisas de opinião podem subsidiar, diretamente, o trabalho de fiscalização, sinalizando, para o regulador, áreas que merecem acompanhamento e

tomada de contas mais incisiva, com vistas à otimização da qualidade dos serviços e da satisfação dos usuários e consumidores. Podem, ainda, orientar estudos de normatização ou a formação da agenda de prioridades regulatórias da agência.

Quanto ao TAC, trata-se de ferramenta de eficiência e efetividade na solução de desconformidades apontadas pela fiscalização. Em lugar da instauração de processo sancionatório, incidente sobre fato pretérito, em relação ao qual poderá ser aplicada multa de efeito prospectivo duvidoso sobre a reincidência, o regulador teria à disposição uma alternativa de célere correção, em caso de conduta continuada, a partir da celebração de termo de compromisso de ajustamento imediato e futuro de comportamento sujeito à sanção.

Como se trata de uma relação comercial entre o agente público sancionador e particulares, a literatura classifica acordos desse tipo como uma forma de atuação consensual da Administração Pública, em substituição ao uso de suas prerrogativas unilaterais típicas, como a imposição de penalidades.

Por envolverem consentimento e manifestação de vontade do administrado na sua interação com a Administração, mecanismos de consensualidade administrativa ou acordos administrativos, como os TACs, são abrangidos pelo terreno da participação em sentido amplo, ao lado das eleições dos governantes e parlamentares e tantos outros processos de interlocução, entre sociedade e Estado, em que seu poder de império não é exercido.

Além disso, a associação entre o tema da consensualidade administrativa e o campo regulatório, como já pontuado, está consagrada na prática das agências e ensaios teóricos na área do Direito Administrativo, sendo que a própria ABAR inclui o TAC entre os elementos de pesquisa de qualidade regulatória realizada entre suas associadas. Daí a recomendação deste estudo no sentido da incorporação, à ferramenta de análise selecionada, de TAC, pesquisa de opinião e outros procedimentos de apoio à fiscalização, por considerar o potencial de aprimoramento relativo do modelo, ao agregar elementos úteis à aferição do grau de abertura e permeabilidade do regulador ao engajamento de interessados e de sua promoção.

O novo marco legal do saneamento básico é outro fator que parece fortalecer a relevância de certo deslocamento da lente dos modelos teóricos de avaliação da governança regulatória para a função fiscalizatória ou de avaliação em relação ao

cumprimento e aos impactos da regulação propriamente dita, na sua acepção estrita de formulação de regras¹⁰. Como será desenvolvido mais adiante, a Lei n.º 14.026/2020 preconiza um maior grau de uniformização nas diretrizes regulatórias do setor. De acordo com o desenho institucional preconizado, o campo de ação das agências infranacionais no estabelecimento de regras para o setor deve sujeitar-se às normas de referência definidas por agência nacional, a ANA.

No caso específico da AGESB, a redução do alcance de sua competência normativa já vem sendo sentida em relação aos serviços de saneamento básico em cuja regulação vinha atuando no âmbito do município de São Borja (abastecimento de água e esgotamento sanitário). Como também será detalhado ao longo deste estudo, sua atuação regulatória caminha no sentido de ater-se à fiscalização *in loco* da aplicação das normas editadas pela agência estadual do Rio Grande do Sul, a AGERGS, e pelas diretrizes nacionais que a ANA definirá e cuja observância será condição para a transferência de recursos federais para investimento e cumprimento das metas de universalização dos serviços.

Possivelmente, esse quadro esteja repetindo-se em maior ou menor grau em outras agências municipais e consorciadas reguladoras do setor, hipótese que configura outro campo de pesquisa que se abre. Em se confirmando, ela reforçaria a pertinência das sugestões de ampliação do iGP, sintetizadas no iGP-A. No entanto, a constatação que se faz no caso específico da AGESB ampara, por si só, a adequação do emprego desse modelo ampliado ao objeto da avaliação que se pretende nesta pesquisa.

Corolário do acréscimo do indicador 1.4 de que trata esta seção, mais 02 subcomponentes foram adicionados ao componente subsequente, o (2) Métodos e Procedimentos, e 06 questões ou variáveis ao componente (3) Transparência. Desse modo, o iGP-A apresenta um total de 20 subcomponentes, que variam de 02 a 10 indicadores para cada um dos 04 componentes. O modelo envolve, ao todo, a investigação de 48 variáveis, correspondentes às questões do Apêndice A.

¹⁰ Ver menção feita, na revisão de literatura, sobre a dicotomia da regulação, cuja relação dialética entre uma dimensão calcada na mediação de conflitos e outra, na estrita acepção de estabelecimento de regras, é debatida por Aranha (2008).

3.3.2.2 Mais indicadores e variáveis acrescidas para incorporar a análise da participação em outras atividades para além da função normativa das agências

Ao constatar-se que, nos componentes 2 e 3 do modelo original de Oliva (2020), havia, igualmente, indicadores que traziam, em seu enunciado, no da questão que investiga cada variável do indicador ou no texto das alternativas de resposta à questão, a informação de que se referiam à competência normativa da agência avaliada, aplicou-se a esses casos a mesma lógica que motivou a criação do subcomponente 1.4, buscando ampliar o escopo do modelo do iGP para outras atividades como fiscalização e monitoramento. Como o subcomponente 2.1 (v. Quadro 4, Apêndice B) traz, nesses três elementos, a indicação de que se refere estritamente à função normativa das agências reguladoras, fornece o exemplo de cada uma das situações enumeradas: (i) se o enunciado trata de “consulta pública em etapa prévia”, por óbvio, o indicador refere-se à etapa que antecede a elaboração de minuta de norma, significado que é corroborado de forma taxativa pelo texto da questão 10¹¹ e das suas alternativas¹².

Dos 17 indicadores subcomponentes do iGP, 10 deles referem-se a processos participativos no contexto da elaboração de normas, seja em fase anterior, seja em fase posterior à apresentação de minuta. Só no componente (4) Controle e Supervisão, todos os indicadores são amplos, podendo ser empregados na análise de práticas de engajamento de interessados em todas as áreas de atuação das agências reguladoras, e não apenas no exercício de sua competência normativa.

Ao subcomponente (2) Métodos e Procedimentos foram, portanto, acrescidos os subcomponentes (2.9) Metodologia dos Processos de Participação em Atividades para Além da Competência Normativa da Agência e (2.10) Uso de *Website* Interativo - Processos de Participação em Atividades para Além da Competência Normativa da Agência. Reproduzindo o teor dos indicadores 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.7 e 2.8 (cf. Quadro 4, Apêndice B), restritos à análise de processos participativos empregados na atividade normativa, os novos indicadores foram incorporados ao componente 2 com

¹¹ Na íntegra: “10 - Quais mecanismos ou formas de participação de interessados são utilizados pela AGESB na etapa prévia à elaboração de proposta ou minuta de regulamento?” (Apêndices A e B).

¹² “‘Para todas as normas e regulamentos’ (1); ‘para a maioria das normas e regulamentos’ (1); ‘para apenas algumas normas e regulamentos’ (0,4); ‘nunca’ (0)” (Quadro 4, Apêndice B).

o propósito de meramente adaptar o conteúdo dos subcomponentes elencados, de maneira a estendê-lo a outras atividades da Agência.

Movido pelo mesmo intuito, o iGP-A agregou ao componente 3 semelhante esforço de adaptação. A diferença é que, aqui, não se viu a necessidade de acrescentar novos subcomponentes. Apenas desdobraram-se, no interior dos indicadores 3.2 e 3.3, as questões 21, 22, 25, 27, 28 e 30 em novas questões, a 30-A, 30-B, 30-C, 30-D, 30-E e 30-F, respectivamente.

A fórmula escolhida para numerar as novas questões visa não renumerar as questões do iGP, de modo a não gerar confusão entre a parte majoritária e essencial do iGP-A, creditada a Oliva (2020), e a parte acessória e incremental trazida pela presente pesquisa. Convencionou-se, então, que as novas questões seriam numeradas através de subdivisões, designadas por meio de letras em ordem alfabética, da numeração da última pergunta de cada bloco de perguntas em que se estruturou o questionário de Oliva (2020, p. 107 e ss.).

Assim, as novas questões correspondentes aos indicadores 2.9 e 2.10 acrescidos ao componente 2 foram numeradas como desdobramento da questão 17, a última do Bloco B do *survey* de Oliva (2020, p. 109). Da mesma forma, as novas questões introduzidas nos subcomponentes 3.2 e 3.3 foram numeradas como desdobramento da questão 30, a última do Bloco C (OLIVA, 2020, p. 110).

3.3.2.3 Alternativas de pontuação escolhidas para as variáveis acrescentadas

Com a inserção do novo subcomponente 1.4, o iGP-A abrigou, também, ajuste nas alternativas da questão 9, que, originalmente, comportava, no *survey* de Oliva (2020, p. 108), apenas "sim" e "não". E, em caso de "sim", a questão pedia ao respondente que "especifique os casos".

O presente trabalho, contudo, propõe a ponderação de eventual resposta afirmativa entre os valores "0,5" e "1", conforme exista ou não previsão legal em cada um dos casos especificados. Desse modo, busca-se simetria em relação às questões do componente 1 que tratam de elaboração de normas e regulamentos, casos em que, através do subcomponente 1.1, a existência de obrigação legal de participação de interessados tem seu peso colocado na balança.

Em havendo a prática da celebração de acordos administrativos de cessação de desconformidades, em substituição à imediata aplicação de sanções, como os TACs ou Termos de Ajustamento de Conduta, tal prática estará ancorada em dispositivo legal, restando pouca margem de variação da pontuação obtida, abaixo do valor 1, atribuído à existência de “obrigação legal”. No caso, seria mais adequado considerar *previsão* ou *autorização* legal, já que os termos de ajustamento de conduta estão associados ao terreno dos atos administrativos discricionários e não ao dos atos vinculados, sempre obrigatórios quando implementada a hipótese legal de incidência.

É compreensível, portanto, que os agentes públicos busquem resguardar-se, acautelando-se de não aplicar sanções previstas em lei ou regulamento, se não há norma que, expressamente, faculte a possibilidade de substituir o ato sancionatório pela celebração de TAC, em que pese posicionamento doutrinário favorável à plena eficácia jurídica dos instrumentos consensuais, sustentada nas garantias fundamentais do cidadão, como o direito ao contraditório e à ampla defesa (PALMA, 2011, p. 249-255).

No caso das questões 17-A e 17-B, acrescidas para dar conta da tarefa prática de apuração do subcomponente 2.9, foram elencadas várias formas de participação, nos moldes das questões 10 e 12 (cf. Apêndice B), atribuindo um peso maior à ocorrência de consulta pública, equivalente a 1 ponto, de modo a seguir a lógica do modelo original do iGP, quando destacou essa modalidade das demais, destinando à análise dela subcomponentes à parte (o indicador 2.1 e o 2.2).

E, em se confirmando a ocorrência de quaisquer dos demais instrumentos enumerados nas questões 17-A e 17-B, ela corresponderá ao valor de 0,5. Na hipótese de ambas as ocorrências (de consulta pública e mais outra modalidade, como audiência pública), aplica-se o cálculo da média dos dois valores obtidos.

Nas questões 17-C, 30-A, 30-B, 30-C, 30-D, 30-E e 30-F, adotou-se uma alternativa binária de resposta/pontuação, com a observação da variável correspondendo ao valor “1” e a ausência de sua comprovação, ao valor “0”.

3.4 Roteiro de aplicação do iGP/iGP-A ao caso da AGESB

Inicialmente, impende observar que, na pesquisa de Oliva (2020, p. 67), encontra-se expressa menção à inclusão da AGESB no rol das 30 agências submetidas à aplicação do questionário empregado na coleta de dados. No entanto, ela não é enumerada entre as 14 agências respondentes (OLIVA, 2020, p. 68-70), de modo que resta, de plano, retirada da amostra final, que, efetivamente, sofreu a incidência do modelo (iGP).

Esse dado, por si só, afasta clara ou presumida redundância, já que se estrutura a presente pesquisa, fundamentalmente, num exercício empírico de aplicação do modelo teórico proposto por Oliva (2020), salvo mudanças muito pontuais e periféricas introduzidas (avaliação por conceitos e inclusão de variáveis). Prevê, o cronograma do referido exercício, as etapas que seguem.

3.4.1 Primeira etapa: coleta de dados

Tomando-se o formulário constante do Apêndice A à guisa de lista de verificação (*checklist*), foram confrontados os documentos, notícias e demais informações pertinentes disponíveis no *site* da AGESB e, subsidiariamente, em sua página no Facebook, rede social visivelmente empregada de forma intensiva como canal de comunicação institucional, reunindo vasto acervo sobre a atuação e trajetória da entidade. Além do mais, a página da Agência no Facebook está de tal maneira integrada ao seu *website* que permanece fixo, no topo da tela principal, um *link* de acesso à página no Facebook (*plugin* de página), com uma barra de rolagem permitindo a pré-visualização imediata das últimas postagens na rede social.

No material pesquisado, buscou-se, em diálogo com a bibliografia consultada, responder às questões do formulário de checagem, de maneira a ser possível avaliar os critérios que formam cada um dos 20 subcomponentes do iGP-A. E as respostas encontradas foram fundamentadas, com a indicação das informações, argumentos e inferências em que se sustentam. Assim como, registrou-se a insuficiência de dados disponíveis que não permitiu a determinado item pesquisado que sofresse checagem segura e satisfatória.

O horizonte temporal selecionado para a análise cingiu-se às práticas de participação adotadas pela AGESB desde o ano de 2019 ao de 2021. Estimou-se, a princípio, que uma delimitação entre 2020 e 2021 daria conta de fornecer um retrato atualizado de como se encontra a Agência nesse aspecto. Contudo, ponderou-se que se concentrar apenas em tal período poderia distorcer o acúmulo eventualmente alcançado pela sua governança participativa até o advento da pandemia, logo na primeira quadra de 2020, prejudicando uma visão mais em perspectiva sobre o tema, que poderia correr o risco de ficar, irremediavelmente, enviesada pelo cenário inusitado imposto pelos protocolos de distanciamento social que se seguiram.

Por isso, preferiu-se recuar até o ano imediatamente anterior, na expectativa de captar, a partir dos registros daquele período, como teria evoluído, em situação de normalidade sanitária, a institucionalização de mecanismos de engajamento de interessados na política regulatória executada pela AGESB e, a partir dos registros do período pandêmico, apreender seus impactos na forma de interação da Agência com os *stakeholders* e o público em geral, identificando danos, avanços e reações adaptativas e, virtualmente, projetando cenários, com base nos elementos obtidos, sem prejuízo de se reportar ao registro de eventos de anos anteriores, se forem úteis para compor o quadro atual que se pretende medir com o iGP/iGP-A.

3.4.2 Segunda etapa: métrica dos indicadores componentes

Com o formulário devidamente preenchido e fundamentado, passou-se à fase de pontuação de cada item que integra o respectivo subcomponente, conforme Quadro 4 (Apêndice B). Nesse processo de tradução do preenchimento do formulário de checagem em números ou pontos, apurou-se o índice de cada subcomponente. Aqueles que são formados por questão ou variável única já tiveram sua valoração aferida no mesmo ato de pontuação da resposta ou checagem. Já os subcomponentes que abarcam mais de um item ou variável foram apurados a partir da média simples da pontuação de cada resposta ou item checado.

Depois, o valor atribuído a cada componente é obtido pela média simples da pontuação dos seus subcomponentes.

3.4.3 Terceira etapa: apuração do indicador composto - iGP

Nesta etapa, o índice geral foi apurado a partir da soma da pontuação de cada componente. Os subcomponentes e as variáveis acrescidas por sugestão desta pesquisa, não foram contabilizadas, durante o primeiro exercício empírico proposto, qual seja, a aplicação do iGP tal como o modelo original de Oliva (2020).

Com isso, buscou-se não contaminar o resultado geral obtido, já que o índice apurado, nesse primeiro momento, precisava estar o mais apto possível a ser comparado com os índices gerais registrados na bibliografia consultada, principalmente os que Oliva (2020) mediu com a tabulação original do iGP.

3.4.4 Quarta etapa: apuração do indicador composto - iGP-A

Na última fase da pesquisa, os subcomponentes e as variáveis acrescidas por sugestão desta pesquisa, retiradas do cômputo do iGP, foram, então, consideradas, pois, chegou-se ao momento de apuração do iGP-A, concebido como a consolidação do modelo de referência, sustentado na metodologia dos *IREG* da OCDE (OLIVA, 2020), e das sugestões de ajuste e adaptações agregadas pelo presente estudo, consubstanciadas, basicamente, na inclusão da avaliação por conceito e daqueles novos elementos ou ferramentas de observação acrescidas aos componentes 1, 2 e 3 do modelo.

Nesta etapa, os valores dos 04 componentes não foram simplesmente somados para a apuração do índice geral, como na fórmula do iGP, onde ele poderia atingir um número entre 0 e 4, mas sofreram o cálculo de sua média simples e, ao valor numérico obtido, foi atribuído um conceito, consoante a escala do Quadro 1.

4 APRESENTAÇÃO DA PESQUISA E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo, será apresentado cada item pesquisado e descrita a fundamentação, seja apoiada na bibliografia, seja apoiada nos dados empíricos coletados, acerca das conclusões a respeito da situação da governança da AGESB em relação às variáveis consideradas (coluna “questões” do Quadro 4, Apêndice B).

Ao final, serão avaliados os resultados no agregado dos subcomponentes de cada componente que forma o indicador composto. Por fim, serão apresentados e discutidos os resultados gerais, consolidados no índice de Governança Participativa apurado, traduzido na escala de valoração original (iGP) e naquela (iGP-A) que o presente estudo sugere como resposta imediata a seu problema de pesquisa: 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?

A solução do problema será buscada na consolidação das respostas que se conseguiu obter às questões do iGP/iGP-A, listadas nos Apêndices, associada ao conceito correspondente ao resultado numérico geral obtido, conforme Quadro 1.

4.1 Indicadores de engajamento de interessados

Os indicadores de engajamento de interessados estão agrupados nos componentes (1) Adoção Sistemática, (2) Métodos e Procedimentos, (3) Transparência e (4) Supervisão e Controle. Segue a exposição do que se conseguiu apurar sobre a estruturação da governança da AGESB *vis-à-vis* cada um dos 20 subcomponentes que formam os 04 componentes enumerados.

4.1.1 Adoção sistemática

Indicador de previsão normativa e institucional de uso de processos de participação, além de apurar com que frequência e em que etapas são conduzidos, o componente (1) Adoção Sistemática “registra requisitos formais e o estágio do

processo de criação de regras em que esses requisitos são exigidos na prática” (THORSTENSEN; ARIMA JÚNIOR, 2020, p. 36).

Seus subcomponentes são: (1.1) Obrigação Legal, (1.2) Adoção Sistemática de Participação em Etapa Prévia, (1.3) Adoção Sistemática de Participação em Etapa Posterior e o indicador acrescido por esta pesquisa: (1.4) Adoção Sistemática de Participação em Atividades Para Além da Competência Normativa da Agência.

4.1.1.1 Obrigação legal

Está claro que o subcomponente Obrigação Legal, o primeiro dentre aqueles em que se desdobra o componente Adoção Sistemática, abrange não só a lei “em sentido restrito e próprio”, como ensina Meirelles (2009, p. 130), “aprovada pelo Legislativo e sancionada pelo Executivo”, mas, igualmente, a lei “em sentido amplo e impróprio”, categoria que inclui “toda norma editada pelo Poder Público”. Tanto que uma das três questões ou critérios que conformam o referido subcomponente, dentro do modelo de Índice de Governança Participativa formulado por Oliva (2020, p. 113), trata de “ato normativo”, como “portaria” e “resolução”¹³. Fica evidente a referência aos atos administrativos gerais, a que a doutrina atribui natureza material de lei, distinguindo-os dos atos administrativos especiais, que, nos moldes das decisões judiciais, abrigam provimentos específicos, destinados a deferir ou indeferir postulações e requerimentos.

Inobstante, convém sublinhar esse ponto porque as outras duas questões ou variáveis mencionam “obrigação legal”¹⁴, de modo que poderiam ser interpretadas como associadas apenas a normas em sentido estrito e sem, portanto, abarcar o significado atribuído pelo que se lê no enunciado da outra questão, que, expressamente, designa as normas infralegais.

¹³ “Existe ato normativo (exemplo: portaria, resolução, deliberação, etc.) que trate especificamente de procedimentos a serem adotados pela Agência na condução de processos de participação / engajamento de interessados?” (OLIVA, 2020, p. 113).

¹⁴ “Existe obrigação legal prevendo que a Agência conduza processos de participação / engajamento de interessados na elaboração de normas e regulamentos?” e “existe obrigação legal prevendo que as Audiências e Consultas Públicas sejam abertas ao público em geral?” (OLIVA, 2020, p. 113).

Cada um desses critérios ou fatores que determinam o indicador Obrigação Legal e aquilo que são capazes de registrar, em relação à adoção sistemática pela AGESB de mecanismos de governança participativa, serão tratados a seguir.

4.1.1.1.1 Obrigação legal de processos de participação na elaboração de normas e regulamentos

4.1.1.1.1.1 Arcabouço normativo

A lei de criação da AGESB, disponível no *site* da Agência, menciona apenas a obrigação de realização de audiência pública para apresentação dos resultados da pesquisa de opinião pública anual sobre a prestação dos serviços públicos delegados (Lei Municipal nº 4.280, de 26 de agosto de 2010, art. 17, § 1.º). Faz, ainda, breve menção, em dispositivo que conceitua a função fiscalizatória (art. 3.º, § 4.º), à participação dos usuários, que deve ser “assegurada” (SÃO BORJA, 2010).

No entanto, como explicitado anteriormente, este estudo não se restringe à análise da lei em sentido estrito, abrangendo as normas infralegais de regência. Desse modo, constata-se clara e pormenorizada previsão, na Instrução Normativa n.º 002/2013¹⁵, expedida pela própria Agência, de uso de audiência pública para subsidiar (AGESB, 2013a) “o processo decisório que implique efetiva afetação de direitos (...), decorrente de ato administrativo ou de norma proposta pela AGESB” (art. 1.º)¹⁶. A regra é comum entre as agências reguladoras brasileiras.

De acordo com Albuquerque Júnior (2013, p. 318), “[n]a maioria das agências, o processo decisório que afetar¹⁷ direitos dos agentes econômicos ou dos

¹⁵ O documento citado encontra-se disponível no endereço <https://agesb.comunidades.net/>.

¹⁶ *Caput* na íntegra: “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 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, será convocada pelo Conselheiro-Presidente, após deliberação do Conselho Diretor da Agência”.

¹⁷ A redação da IN n.º 002/2013 da AGESB traz o substantivo “afetação”, que não se confunde, pelo seu contexto, com o significado de destinação pública de bens e direitos, sentido em que o termo é empregado, *v. g.*, em Ortiz (2011). A acepção que a palavra assume na referida IN, segundo a interpretação defendida na presente pesquisa, vai na linha da citação de Albuquerque Júnior (2013, p. 318). O risco de afetação é o de direitos e interesses legítimos sofrerem algum tipo de dano ou lesão. Concepção que pode ser ilustrada por Alves e Pinto, quando, ao tratarem de direitos humanos afetados por danos ambientais, como o da moradia, emprega “afetação” como sinônimo

consumidores pode ou deve ser precedido de audiência pública”. Esse filtro parece remontar à Lei do Processo Administrativo dos EUA, o *APA*¹⁸ (*Administrative Procedure Act*), que, desde 1946, disciplina o processo normativo das agências reguladoras norte-americanas.

De modo semelhante, o *APA* só exige ou torna obrigatório o procedimento público para a produção de um tipo específico de norma, as *legislative rules*, cujo “objetivo é alterar os direitos dos cidadãos de uma maneira decisiva”. Portanto, “o mais importante para os tribunais, quando pretendem verificar se uma agência aplicou um procedimento normativo de acordo com o *APA*, é distinguir uma *legislative rule* das demais espécies normativas”. Dadas as dificuldades dessa classificação no exame dos casos concretos, “ainda hoje o critério do *APA* para distinguir o processo normativo aplicável e, para tanto, o tipo de norma em questão gera confusão e extensa litigância” (SOUZA, 2002, p. 2-3).

Convém ressaltar que a competência normativa da AGESB está limitada à atividade de propor normas e regulamentos, nos termos de sua lei de criação, cujo art. 3.º, § 2.º, dispõe que (SÃO BORJA, 2010):

[N]ormatização compreende o *estudo* e a *proposta* de normas e padrões para serviços públicos, objetivando o controle e fiscalização da quantidade e qualidade das atividades reguladas para serem *homologados* pelo Poder Executivo local e aplicados pela AGESB (grifo nosso).

A IN n.º 002/2013, que 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”, prevê, ainda, o emprego de consulta pública como (AGESB, 2013a):

[U]m instrumento administrativo de apoio para as atividades da AGESB na instrução de processos de suas atribuições específicas, com o objetivo de recolher subsídios e informações dos agentes econômicos cessionários, consumidores e demais interessados da sociedade, de forma a identificar e aprimorar os aspectos relevantes à matéria sob análise (art. 7.º).

de “o que provoca o dano” (2016, p. 249). Mais exemplos em: Leal e Moraes (2018) e Arruda, Resende e Fernandes (2021).

¹⁸ Vide Seção 2.3.4.

A redação da Exposição de Motivos que acompanha a referida IN ressalta que a adoção de ambos os procedimentos promove a transparência das decisões e atos da AGESB e que, “tendo em vista os impactos decorrentes destes”, a ampla participação da comunidade é “exigência técnica, legal e moral”. O texto acrescenta, por outro lado, que a audiência e a consulta públicas configuram, também, oportunidade para o concessionário manifestar suas propostas e justificativas em relação à temática em debate, em nítido condão de garantir o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Quanto à obrigatoriedade de emprego de processos de participação na elaboração de normas e regulamentos, que conforma o primeiro critério avaliado no subcomponente Obrigação Legal do iGP/iGP-A, a redação do artigo 1.º da IN n.º 002/2013 permite inferir que a realização de audiência pública está vinculada à elaboração de qualquer ato administrativo ou norma proposta pela Agência que possa afetar direitos dos agentes econômicos dos setores regulados ou dos consumidores e demais interessados da sociedade. A parte final do seu § 1.º reforça o caráter de vinculação que o *caput* transmite, ao definir que a audiência pública “precede a expedição dos atos abrangidos pelo *caput* deste artigo”¹⁹.

Já no caso das consultas públicas, o teor do art. 7.º, que define essa modalidade de participação no âmbito da AGESB, não deixa claro se se trata de uma faculdade ou obrigação aplicá-la, dando margem à interpretação exposta na seção seguinte.

A Resolução Normativa n.º 001/2013, que “disciplina o processo administrativo da AGESB para o reajuste e a revisão de tarifas nos serviços públicos delegados sob sua regulação” (AGESB, 2013b), estabelece, no seu art. 10, parágrafo único, a obrigação de as revisões serem precedidas de audiência pública. A regra também vale para quaisquer reajustes tarifários, salvo aqueles “cujos índices sejam estabelecidos em normas contratuais ou na legislação aplicável”, casos em que “a realização de audiência pública será facultativa” (art. 10, *caput*).

¹⁹ IN n.º 002/2013, art. 1.º, § 1.º: “Art.1º (...) § 1º Audiência pública é um instrumento de apoio ao processo decisório da AGESB, de ampla consulta à sociedade, que precede a expedição dos atos abrangidos pelo *caput* deste artigo”.

As consultas públicas, para efeitos da referida RN, podem ser acrescidas ao processo de instalação das audiências, a critério da discricionariedade da Agência, nos termos do disposto no art. 27, textualmente: “Art. 27. Adicionalmente à audiência pública, fica facultada ao Conselho Diretor a realização de consulta pública para manifestação escrita dos interessados”.

A articulação entre audiência e consulta públicas, no debate de um mesmo tema, consiste em prática recorrente entre as agências reguladoras no Brasil (SILVEIRA, 2017, p. 34). Aliás, faz parte das recomendações da OCDE a diversidade de canais de comunicação, já que nem todos dispõem de acesso às mesmas ferramentas.

Um amplo espectro de ferramentas de consulta deve ser usado para abarcar a ampla diversidade de partes interessadas dentro da população. Meios de consulta precisam refletir o fato de que diferentes interesses legítimos não têm o mesmo acesso aos recursos e oportunidades para expressar seus pontos de vista ao governo, e que uma diversidade de canais de comunicação desses pontos de vista deve ser criado e mantido. Deve ser fornecido tempo suficiente para permitir às partes interessadas a oportunidade de considerar as propostas regulatórias e de participar do processo de elaboração da regulação (OCDE, 2012, p. 24, *apud* SILVEIRA, 2017, p. 10).

A Lei Federal n.º 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais do saneamento básico, um dos principais setores abrangidos, em âmbito local, pela atividade regulatória definida pela lei de criação da AGESB²⁰, condiciona, em seu art. 11, a “validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico”, não só à “realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato” como à existência de normas que deverão prever “mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços” (BRASIL, 2007).

O Decreto n.º 7.217/2010, que regulamenta a LDNSB, especifica, em seu art. 34, tais mecanismos, elencando, dentre eles, “debates e audiências públicas” e

²⁰ Lei n.º 4.280/2010, art. 4.º, “a”: “Art. 4.º Compete à AGESB o controle dos serviços públicos delegados em decorrência de norma legal ou regulamentar, disposição convenial ou contratual, ou por ato administrativo, do Município de São Borja, suas autarquias, fundações públicas, ou entidades paraestatais, em especial nas áreas de: a) saneamento básico; (...)” (SÃO BORJA, 2010).

“consultas públicas”, ao lado de “conferências das cidades” e “órgãos colegiados de caráter consultivo” (BRASIL, 2010).

4.1.1.1.1.2 Previsão de participação na atividade normativa da Agência

No que se refere, portanto, à estrita elaboração de normas e regulamentos, a existência de obrigação legal de condução de processos participativos é inequívoca, à luz do disposto no art. 1.º, *caput* e § 1.º, da Instrução Normativa n.º 002/2013. Cabe, no entanto, ponderar que tal obrigação ou vinculação legal parece não abranger, indiscriminadamente, quaisquer normas, a exemplo de agências de saneamento básico como a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo (ARSESP), cuja própria lei de criação estabelece que a edição de todos os regulamentos seja precedida de consulta pública (SILVEIRA, 2017, p. 27).

Das normas elaboradas pela AGESB, a obrigação de “audiência pública” estipulada no art. 1.º da IN n.º 002/2013 estaria restrita àquelas que afetassem direitos dos envolvidos na prestação e uso dos serviços regulados, e “demais interessados da sociedade” (AGESB, 2013a). Presume-se que, nos demais casos de produção normativa, a abertura de processo de participação seja facultativa, hipótese em que se aplicaria o art 7.º da IN, que define “consulta pública”. De qualquer forma, a redação da IN não diferencia substancialmente audiência de consulta, como será explicado na seção subsequente.

4.1.1.1.1.3 Considerações sobre terminologia e discricionariedade

A redação do art. 1.º da IN n.º 002/2013 menciona apenas “audiência pública” (AGESB, 2013a), mas os termos em que esse mecanismo de participação é definido nos seus §§ 1.º a 6.º indicam que o artigo trata de procedimento de consulta em sentido amplo, que abarca tanto dinâmicas restritas ao intercâmbio documental quanto ritos de interação que envolvam a realização de sessão presencial. “[O] encaminhamento, pelos interessados, de contribuições e sugestões por escrito” (§ 2.º, I) é o formato vinculante ou obrigatório, podendo, a critério do Conselho Diretor da AGESB, ser acrescido de convocação de sessão presencial (§§ 3.º e 5.º). Por

outro lado, quando menciona a expressão “consulta pública”, a IN, igualmente, prevê, via de regra, uma modalidade de interação por escrito que pode ou não ensejar a oportunidade de manifestação verbal, em sessão presencial, a depender de decisão discricionária do colegiado de dirigentes da Agência (arts. 7.º e 8.º).

Portanto, em se tratando de via documental ou presencial, as expressões *audiência* e *consulta*, à primeira vista, não se distinguem de modo significativo, no texto do regulamento em exame. A diferença mais visível é que a *audiência*, em sua metodologia exclusivamente documental e por escrito, é obrigatória sempre que as opções postas diante da tomada de decisão ou a minuta de ato administrativo ou normativo sob análise permitam prever que direitos de particulares possam vir a ser atingidos. Nesses casos, é facultado à Agência agregar o elemento presencial. Já a *consulta* seria de aplicação meramente residual e facultativa, destinada a subsidiar a instrução de processos que não apontem a possibilidade de decisão que afete os direitos dos destinatários diretos e indiretos da regulação.

Em reforço à exigência legal do emprego de mecanismos participativos na formulação de normas e regulamentos, pode, ainda, ser invocada a legislação setorial citada anteriormente. Quando o art. 11 da LDNSB (BRASIL, 2007) condiciona a validade dos contratos de concessão ou de gestão de serviços de saneamento básico à existência de normas que deverão prever mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização, torna-se evidente, senão a obrigatoriedade, ao menos a previsão ou autorização legal de uso de processos de participação no exercício da função normativa das agências que regulam a área, à medida que “regulação” e produção de regras e normas são inseparáveis. Aliás, tal competência (típica do Legislativo) forma, ao lado da fiscalizatória (típica do Executivo) e sancionadora (típica do Judiciário), o tripé das funções características dos Três Poderes que, no exercício das suas atribuições, as agências reguladoras desempenham (NUNES; RIBEIRO; PEIXOTO, 2015, p. 125).

Há um outro regramento expedido no âmbito da AGESB que também trata de audiências e consultas públicas, disciplinando a matéria de modo bem mais preciso que a IN n.º 002/2013, na distinção entre ambos os instrumentos prescritos.

Trata-se da Resolução Normativa n.º 001/2013, também já citada alhures, que, para efeitos da sua aplicação, conceitua, em seu art. 2.º, I e II, audiência

pública como (AGESB, 2013b) “sessão pública presencial, destinada a oportunizar as manifestações verbais”, enquanto consulta pública consiste em “meio de coleta de opiniões e sugestões, realizada mediante intercâmbio documental, em que os delegatários, usuários e demais interessados apresenta manifestações escritas” (*sic*). Esta, a coleta de contribuições por escrito, poderá ser realizada adicionalmente àquela, a sessão de debates presencial (art. 27).

Porém, a presente pesquisa não incluiu a referida RN como elemento de avaliação do critério “obrigação legal de processos de participação na elaboração de normas e regulamentos”, por considerar que ela não tem como objeto assunto atinente à competência propriamente normativa da AGESB. A Resolução disciplina processo de revisão ou reajuste tarifário que envolve provimento de decisão em caso de requerimento apresentado pelos prestadores dos serviços regulados (arts. 4.º e 19). Seu escopo compreende, portanto, a emissão não de ato administrativo geral (norma ou regulamento), mas de ato administrativo especial, destinado a deferir ou indeferir postulações.

Algo parecido com essa distinção entre competência normativa, ou propriamente regulatória, e competência “adjudicatória”, é outro elemento de estudo comparado que Souza (2002, p. 2 e 15) resgata do Direito Administrativo norte-americano, para debater o tema da participação pública à luz da experiência das agências reguladoras dos EUA. A atividade de adjudicação (*adjudication*), prevista no *APA*, envolve procedimentos voltados à edição de uma *order* (ou ordem), entendida, de forma residual, como todo “ato que não se encaixa na definição de ‘*rule*’” (ou norma), enquanto a atividade normativa (*rulemaking*) “é realizada por intermédio de processos voltados à edição de normas gerais e de eficácia futura (*rules*) por entes da administração” (SOUZA, 2002. p. 15).

Igualmente, foi excluído do exame do referido critério ou variável as menções que são feitas, na lei de criação da Agência (Lei Municipal n.º 4.280/2010), à obrigação de realização de audiência pública para apresentação dos resultados da pesquisa de opinião pública anual sobre a prestação dos serviços públicos delegados, bem como à participação dos usuários enquanto suporte ao exercício da competência fiscalizatória da AGESB. Ambos os temas também aparentam não guardar relação direta com a elaboração de normas ou regulamentos e serão

tratados em outro momento, em seção alusiva à adoção sistemática de processos participativos em atividades para além da competência normativa da Agência, indicador subcomponente incluído ao modelo do iGP, dentre o conjunto de sugestões de cuja incorporação resultou a versão que se convencionou chamar, neste trabalho, de iGP-Adaptado, ou iGP-A.

4.1.1.1.2 Obrigação legal de audiências e consultas públicas abertas ao público em geral

A segunda das três questões sobre as quais é construído o subcomponente obrigação legal é a seguinte: existe obrigação legal prevendo que audiências e consultas públicas sejam abertas ao público em geral?

O § 1.º do art. 1º da Instrução Normativa n.º 002/2013 (AGESB, 2013a), que disciplina as audiências e consultas públicas em geral no âmbito da AGESB, define as audiências públicas como instrumentos “de ampla consulta à sociedade”. A redação do *caput* do art. 1º também indica que a referida IN prevê audiências públicas abertas ao público em geral, à medida que se destinam a subsidiar processos de tomada de decisão que afetem direitos não apenas dos agentes econômicos e dos consumidores dos setores reguladores como dos “demais interessados da sociedade”. Logo, se o motivo da convocação da audiência abrange os interesses legítimos do amplo conjunto de atores sociais interessados, não se restringindo aos diretamente envolvidos nos pólos da prestação da utilidade ou serviço (prestador/usuário ou fornecedor/consumidor), nada mais razoável que esse amplo conjunto de atores sociais possa ser consultado, cfe. o § 1.º aponta.

Em caso de sessão presencial²¹, a participação tanto das concessionárias e usuários quanto dos “demais interessados da sociedade” é assegurada, desde que sujeita à manifestação com prévia inscrição e com duração estipulada pela Mesa, na forma do disposto no art. 4.º da IN n.º 002/2013 (AGESB, 2013a):

²¹ Como visto anteriormente, a IN n.º 002/2013 define audiência pública como um instrumento de participação que admite seja a modalidade de intercâmbio documental seja a de sessão presencial.

Art. 4.º A manifestação, na sessão presencial, dos agentes econômicos concessionários, dos consumidores e demais interessados da sociedade dependerá de inscrição prévia – facultada a apresentação de arrazoados e de documentos –, ficando a exposição de cada interessado limitada à duração estabelecida pelo Presidente da Mesa.

No caso do que a IN designa por “consulta pública”, o texto da norma traz semelhantes indicativos de abertura da participação ao público em geral. O citado art. 4.º, referente às audiências públicas, é igualmente aplicável às consultas, por expressa disposição do art. 9.º, e o art. 7.º, que define consulta pública, é ainda mais direto ao ampliar a participação para além dos atores diretamente envolvidos na relação de consumo ou de prestação dos serviços, *in verbis* (AGESB, 2013a):

Art. 7.º Consulta pública é um instrumento administrativo de apoio para as atividades da AGESB na instrução de processos de suas atribuições específicas, com o objetivo de recolher subsídios e informações dos agentes econômicos concessionários, consumidores e *demais interessados da sociedade*, de forma a identificar e aprimorar os aspectos relevantes à matéria sob análise (grifo nosso).

Se o art. 1.º trata dos “demais interessados da sociedade” em referência à afetação dos seus direitos decorrente de ato decisório que daria causa à adoção de processo participativo, o art. 7.º enumera-os dentre o público-alvo do processo participativo em si. Porém, é na Resolução Normativa n.º 001/2013 que fica mais explícita a obrigação legal de abertura para a ampla participação da sociedade.

Na conceituação de audiência pública que faz o inciso I do art. 2.º da referida RN²², que dispõe sobre o processo administrativo de reajuste e revisão tarifárias dos serviços regulados pela AGESB, é clara a abrangência da participação, que se estende a toda a sociedade. E, na definição de consulta pública que se segue, no inciso II, a expressão “demais interessados” (AGESB, 2013b) reproduz a mesma categoria residual a que faz referência a IN n.º 002/2013, sinalizando para um

²² A íntegra do art. 2.º da Resolução Normativa n.º 001/2013: “Art.2º 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 apresenta manifestações escritas para subsidiar as decisões da AGESB” (AGESB, 2013b).

campo de participantes mais amplo, para além dos grupos e agentes mais diretamente envolvidos nas atividades do setor regulado.

O art. 11 da RN n.º 001/2013 é, igualmente, categórico em preceituar, em seu *caput*, audiências e consultas abertas ao público em geral, textualmente: “Art.11. Qualquer pessoa física ou jurídica poderá obter informações e participar das audiências e consultas públicas, observado o procedimento estabelecido nesta Resolução” (AGESB, 2013b).

4.1.1.1.3 Ato normativo sobre procedimentos a serem adotados pela Agência na condução de processos de participação de interessados

Quanto à última questão que consubstancia o subcomponente Obrigação Legal, resta fundamentado, pelo já exposto até aqui acerca do arcabouço normativo da AGESB, que existe ato normativo que trata especificamente de procedimentos a serem adotados pela Agência na condução de processos de participação de interessados, notadamente a Instrução Normativa n.º 002/2013, de 14 de maio de 2013, e a Resolução Normativa n.º 001/2013, de 14 de maio de 2013.

4.1.1.1.4 Recomendação

Esta seção, a primeira destinada a sugestões e propostas no sentido de aprimorar as estruturas, organização e procedimentos observados na análise de cada indicador, inicia evocando lição de Moreira Neto (1997, p. 23) “para um seguro desenvolvimento e aperfeiçoamento do instituto da audiência pública no Brasil”, extensiva aos mecanismos de participação em geral:

- 1.º Intensificação dos estudos jurídicos dos institutos da participação política, especialmente da participação administrativa, preferentemente como tema de pós-graduação.
- 2.º Identificação de tipos de processos administrativos federais, estaduais ou municipais que poderiam se beneficiar, em termos de aprimoramento da legalidade, da legitimidade e da licitude de suas respectivas decisões, com a adoção de institutos de participação administrativa, especificamente a audiência pública.
- 3.º Apresentação de sugestões e de anteprojetos aos Poderes Públicos federais, estaduais e municipais visando à aplicação das audiências públicas a diversas e específicas hipóteses administrativas.

As três orientações estão encampadas neste trabalho, que incorpora a participação na sua temática; identifica, na esfera de uma política regulatória municipal, procedimentos administrativos com adoção de institutos participativos; e apresenta sugestões visando à aplicação desses instrumentos, incluindo o esboço de alteração normativa que será apresentado.

Do exame das normas de regência feito acima, extraiu-se alguns pontos que 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 se prospectou do marco normativo avaliado.

Recomenda-se escoimar a condição estabelecida para a realização de audiência pública da 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 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”, como se lê no art. 1.º da IN n.º 002/2013 (AGESB, 2013a).

Recomenda-se, ainda, que, em lugar daquela imprecisão terminológica levantada anteriormente por ocasião da análise do § 2.º do art. 1.º da IN, que lança certa névoa sobre a distinção entre audiência e consulta públicas, transponha-se a conceituação que é atribuída a cada uma delas pelo art. 2.º da Resolução Normativa n.º 001/2013, ampliando, para o universo de todas as consultas e audiências públicas previstas no âmbito da AGESB, a categorização bem demarcada entre a participação documental e por escrito e o fórum de debates e de manifestação oral. Não se vê razão, a menos que haja alguma que tenha escapado a esta pesquisa, para que a norma geral sobre consultas e audiências (a IN n.º 002/2013) abrigue conceitos que se sobrepõem em larga medida, quando, mesmo no interior do arcabouço normativo da AGESB, existe uma Resolução Normativa (a de n.º 001/2013) em que audiência e consulta públicas são concebidas de forma 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). Seus arts. 31, § 1.º, e 32²³ identificam, 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” (GUIMARÃES, 2008, p. 110).

Uma vez reforçados os traços que diferenciam uma e outra modalidade, a proposta de ajuste na referida IN sugere uma fórmula de determinação mais clara sobre os casos de aplicação obrigatória. Como visto, do texto original da IN foi possível inferir a obrigatoriedade das *audiências públicas* nos casos de “efetiva afetação de direitos” (art. 1.º).

Frise-se, ainda, que aquilo que a IN 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-se 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 texto original do § 3.º do art. 1.º da IN. 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

²³ Na íntegra: “Art. 31. (...) § 1.º A abertura da consulta pública será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas. (...) Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo” (GUIMARÃES, 2008, p. 110).

da Lei do Processo Administrativo Federal (Lei n.º 9.784/1999)²⁴, bem como em normas a que estão sujeitas agências reguladoras, como a ANATEL, em que o “acionamento do mecanismo de consulta pública é obrigatório, não cabendo, como no caso das audiências públicas, juízo discricionário dos membros do Conselho Diretor” (MATTOS, 2004, p. 7).

Para Mattos (2004, p. 9), não foi possível afirmar, em sua pesquisa sobre mecanismos de participação adotados pela ANATEL, “que a deliberação em audiências públicas é necessariamente mais ou menos eficiente do que a apresentação fundamentada de sugestões em consultas públicas”, ressaltando, contudo, que “a possibilidade da deliberação ao vivo permite a ampliação das formas de controle sobre o processo decisório”. Salientou que, das consultas públicas (obrigatórias) sobre universalização de serviços de telecomunicações que investigou, apenas 04 foram combinadas com a realização de audiências públicas, chegando a acusar, nisso, “um déficit democrático do ponto de vista procedimental”.

Em se tratando da relevância do tema, como parece ser o caso concreto de que trata o autor (universalização de serviços de telecomunicações), a falta de combinação entre consultas e audiências públicas pode merecer reparos, mas, é plausível que haja situações em que a matéria envolva “assunto de interesse geral”, como nos termos da Lei do Processo Administrativo Federal, ao estipular a hipótese de incidência das consultas públicas (art. 31, *caput*), mas sem a “relevância” (art. 32) suficiente para reclamar a realização de audiência pública. A íntegra dos dispositivos citados da Lei n.º 9.784/1999 (GUIMARÃES, 2008, p. 110):

Art. 31. Quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada. (...) Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.

A literatura, há muito, consagra o entendimento de que o uso das audiências não deve ser banalizado, como na lição de Turolla (2007, p. 110):

²⁴ Ver nota anterior.

A realização de audiências públicas é um processo mais complexo e envolve custos de oportunidade mais elevados que a consulta pública. Portanto, constitui mecanismo a ser usado com parcimônia, mas que oferece vantagens interessantes em termos da participação social em alguns casos. Para Serra (2004), 'é possível haver casos em que a investigação de conceitos de experiência por determinado órgão normativo dependa necessariamente de amplo debate com a sociedade, fazendo-se imprescindível a realização da audiência pública'.

As consultas públicas, por seu turno, também favorecem o processo de discussão da sociedade, com a vantagem da economia de custos, dada especialmente em seu formato virtual. De acordo com Turolla (2007, p. 109-110):

Com a disseminação de meios eletrônicos, [a submissão de documentos e normas a consulta pública] favorece a participação de indivíduos que não desejam alocar seus recursos escassos (principalmente seu tempo útil) na atividade de participação social. Sob o ponto de vista do regulador, a consulta pública oferece um atrativo de economia processual, na medida em que as questões mais relevantes serão disputadas pelas partes envolvidas, que contratarão às suas expensas pareceres e opiniões técnicas que serão oferecidas à agência como subsídio ao processo de tomada de decisão. A filtragem do viés dos argumentos é um processo mais barato que a produção dos pareceres não-viesados pelo pessoal próprio da agência, invariavelmente limitado.

Não se vê, portanto, óbice para que a AGESB mantenha a regra da IN n.º 002/2013, no sentido de que, uma vez presente a hipótese de incidência da *consulta pública*, que ela deve obrigatoriamente ser realizada (art. 1.º, *caput* e § 1.º). Sugere-se, apenas, ajuste na terminologia, para que “o encaminhamento, pelos interessados, de contribuições e sugestões por escrito, com vistas ao aprimoramento de ato normativo” (art. 1.º, § 2.º, I), que a IN (AGESB, 2013a) abriga sob a designação de “audiência pública”, passe a ser designado de *consulta pública*.

As sugestões de ajuste no texto original da IN estão reunidas em anteprojeto ou minuta de Resolução constante do Apêndice C, que, no seu art. 4.º, *in fine*, traz a ressalva de que a discricionariedade da realização de audiência pública não alcança, por óbvio, as hipóteses de expressa previsão legal de audiências públicas obrigatórias, como é o caso da audiência pública que, “anualmente, após a publicação dos resultados da avaliação dos indicadores e da pesquisa, será realizada”, nos termos do disposto no § 1.º do art. 17 da Lei Municipal nº 4.280/2010.

4.1.1.1.4.1 Minuta de Resolução

A Minuta de Resolução supracitada (Apêndice C) consiste numa proposta de edição de novo ato normativo em substituição à IN n.º 002/2013. A princípio, pensou-se em alterações pontuais, por meio “de substituição, supressão ou acréscimo de dispositivo”, conforme disposto no inciso III do art. 16 do Decreto n.º 9.191 (BRASIL, 2017a), de 1.º de novembro de 2017, que, embora de âmbito de aplicação restrito às normas e diretrizes “para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado” (art. 1.º), traz valiosas lições de técnica legislativa à Administração Pública dos demais entes da Federação.

Contudo, pelo trabalho de nova redação ter resultado em alteração considerável na estrutura e articulação da IN, preferiu-se a sugestão de um novo ato. Ressalte-se, no entanto, que a espinha dorsal da IN foi preservada, bem como parte expressiva da sua redação original. Do texto que sobreviveu às alterações de conteúdo e renumerações sugeridas, alguma fração sofreu apenas uma espécie de rearranjo e nova sistematização, como no caso da sobreposição parcial de objeto entre o *caput* do art. 4.º e o § 4.º do art. 1.º da IN, qual seja, a manifestação dos participantes na sessão presencial e a necessidade de prévia inscrição.

Em relação às audiências e consultas públicas em torno das questões tarifárias, opina-se pela manutenção do regramento específico reunido na RN n.º 001/2013 (AGESB, 2013b), já que ela não disciplina apenas a realização de audiências e consultas públicas na fase instrutória do processo administrativo de reajuste e revisão de tarifas, mas abrange outros fluxos e ritos, desde os atos iniciais ao provimento da decisão do Conselho Diretor. De fato, a Minuta diverge da referida RN, que estabelece a audiência pública presencial como a modalidade preferencial ou principal, ficando a consulta pública na condição de meio acessório de participação (art. 10 c/c art. 27). Entende-se, contudo, que eventual prejuízo à padronização possa ser facilmente compensado pela nítida relevância e apelo social do tema da fixação tarifária, que, de antemão, já justifica a realização da audiência pública, sem a necessidade de prévio exame de mérito pelo Conselho Diretor.

No mais, a Minuta acompanha a RN em muitos aspectos, formais e substantivos, como a estrutura de capítulos, começando pelas “Disposições Gerais” e terminando com as “Disposições Finais”. Para ficar mais completa a estrutura, o acréscimo das Disposições Gerais à Minuta foi antecedido de Disposições Preliminares. Outro ponto extraído da RN foi a já mencionada conceituação de consulta e audiência públicas, essencial para o conteúdo da Minuta (art. 2.º).

Embora o modelo do iGP faça menção à possibilidade de “audiência pública virtual” (OLIVA, 2020, p. 108 e 114), preferiu-se manter a redação do inciso I do art. 2.º da RN, quando vincula o conceito de audiência pública ao de “sessão pública presencial”. Avaliou-se que apresentar sugestão de acréscimo da modalidade virtual exigiria um estudo mais aprofundado sobre o assunto, relativamente novo. Preliminarmente, esta pesquisa, contudo, apurou que, especialmente com o advento da pandemia de COVID-19, intensificou-se o uso das ferramentas de participação eletrônica, ou e-participação (OLIVEIRA E SILVA; PAULA; DE PAULA, 2022).

Em pesquisa de 2016, sobre audiência pública para o licenciamento ambiental de instalações nucleares, já se destacava “o uso da tecnologia disponível como as mídias sociais (*blogs*, redes sociais, ferramentas de troca de vídeos, ferramentas de discussão e outras)” enquanto fator de aprimoramento “na comunicação entre os diversos tipos de pessoas”, podendo “ser acessadas em vários locais (...), garantindo uma diminuição dos custos da audiência” (VASQUES, 2016, p. 75). Nesse contexto de possibilidades que se abriram, até mesmo o acesso remoto às audiências públicas tornar-se-ia realidade.

Para Vasques (2016, p. 75):

O uso da internet permite a disseminação de informações e a instalação de aplicativos como por exemplo o Periscope e o uso de *web* rádio e *web* TV facilitará e permitirá o acesso às audiências públicas evitando o deslocamento das pessoas de seus locais de trabalho, estudo e residências (...). Além disso, existe a possibilidade de se gravar e disponibilizar para o público o conteúdo de toda a audiência.

Para um estudo de maior fôlego sobre o tema, que permitisse acrescentar, com segurança, algo a respeito às disposições da Minuta, seria necessária uma imersão, que não faz parte do escopo da presente pesquisa, sobre a profusão de

experiências, projetos e debates teóricos, doutrinários e jurisprudenciais, suscitados pelo cenário pandêmico. Em especial, casos que mais diretamente interessam ao plano federativo em que se insere a AGESB, o da legislação municipal.

Como exemplo, pode ser citada a Lei n.º 6.432, de 26 de agosto de 2020, do Município de Americana (SP), que prevê audiências públicas virtuais. Ao ser contestada pela Procuradoria-Geral de Justiça, a norma foi declarada constitucional pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo (VIAPIANA, 2021), em decisão que acolheu o alcance da participação popular pelos meios de tecnologia virtual, desde que garantida a gratuidade e o amplo acesso à população, rechaçando a alegação de que tais meios provocariam a exclusão dos vulneráveis, dada a difusão da utilização da Internet e dos aparelhos celulares entre todos os estratos sociais. Quanto ao grupo dos mais afetados pela miserabilidade, o Desembargador pondera, na decisão, que suas carências já tendem a inibi-los de participar de toda forma, premidos que estão pela busca diária pela sobrevivência.

Como já exposto, outro ponto importante da Minuta é a intenção de simplificar, deixar mais clara e precisa, bem como aproximar a hipótese de incidência das consultas públicas ao ponto ótimo que pode ser extraído do modelo do iGP, qual seja, que todas as normas e regulamentos elaborados pelas agências reguladoras sejam precedidos de algum tipo de instrumento de participação dos interessados. Em lugar, portanto, do *caput* do art. 1.º da IN, 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, ressalvados os casos de consultas e audiências públicas obrigatórias previstas em lei” (Apêndice C).

A redação tomou por modelo a lei estadual de criação da ARSESP (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’” (SILVEIRA, 2017, p. 26). A parte do dispositivo que trata de matéria tarifária não foi transposta, porque se optou, como explicado anteriormente, por deixá-la como está, objeto de ato normativo específico. 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 (SÃO BORJA, 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 (SÃO BORJA, 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. 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” (SÃO BORJA, 2019).

Observe-se que o § 2.º do art. 3.º da Lei Municipal n.º 4.280/2010 associa as “normas e padrões” objeto dos estudos e propostas da AGESB aos “serviços públicos”, ou seja, à esfera regulatória da entidade ou sua atividade-fim. Assim, os demais assuntos que também demandem algum tipo de *regulação*, como a organização interna da Agência e seus órgãos, não se enquadrariam no escopo do dispositivo legal. No entanto, convém salientar que, a rigor, a alteração da lei de criação da Agência nesse ponto, permitindo, taxativamente, que a AGESB possa editar normas que não configurem apenas “estudo” ou “proposta”, mas ato normativo de imediata aplicação sobre os serviços públicos sob sua regulação, sem necessidade de qualquer espécie de endosso ou aprovação, ainda que meramente formal, do Poder concedente, representaria um importante incremento no grau de autonomia da Agência. Porém, como a presente pesquisa propõe-se a tratar apenas da governança participativa da Agência, não tangenciou o tema da independência com a profundidade suficiente para a propositura de alteração legal nesse sentido, limitando-se a tentar encaixar a Minuta apresentada no panorama legal e infralegal

determinado pelos demais aspectos da governança da AGESB que não foram enfrentados por este estudo, tendo em vista o alcance de sua delimitação.

Sobre a Minuta, destaca-se, ainda, o art. 4.º, que trata da aplicação da audiência pública, conforme explanado acima. A redação buscou reproduzir a fórmula do art. 32 da Lei n.º 9.784/1999 (GUIMARÃES, 2008, p. 110), 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.

Da Lei do Processo Administrativo Federal foi, ainda, 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 IN n.º 002/2013, que abriga resposta restrita à “análise, pela(s) área(s) técnica(s) da AGESB responsável(is)” (AGESB, 2013a). Já no artigo subsequente da Minuta, optou-se por manter a possibilidade, que o texto original da IN 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.

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 (GUIMARÃES, 2008, p. 110) e do art. 4.º, § 3.º, da Lei Complementar n.º 1.025/2007, que criou a ARSESP (SÃO PAULO (ESTADO), 2007). 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. Outro paradigma, aliás, que se extrai do modelo do iGP, erigido por Oliva (2020) sobre os alicerces dos princípios dos *iREG* da OCDE.

Por fim, sublinha-se o art. 16, que decorre da opção explicada anteriormente em manter a disciplina das consultas e audiências públicas em matéria tarifária em

ato normativo próprio, embora deixando expressa que a elas aplica-se a Minuta de forma subsidiária ou naquilo que não contrastar com a RN n.º 001/2013. Frise-se, ainda, que o art. 17 foi extraído do texto da referida RN e que, na cláusula de revogação do ato a ser substituído pela Minuta, a grafia dele 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” (BRASIL, 2017a).

4.1.1.2 Adoção sistemática de participação em etapa prévia

O subcomponente Adoção Sistemática de Participação em Etapa Prévia é formado pelas variáveis investigadas pelas questões que seguem:

a) a AGESB conduz processos de participação de interessados antes de elaborar uma proposta ou minuta de regulamento, ou seja, para informar os interessados sobre um problema e fomentar debates sobre possíveis alternativas?

b) com que frequência a Agência conduz processos de participação de interessados nesses casos (etapa prévia à elaboração de proposta ou minuta)?

4.1.1.2.1 Processos de participação de interessados antes da elaboração de proposta ou minuta de regulamento

Para avaliar a variável buscada na primeira pergunta, o primeiro passo foi fazer o levantamento das Resoluções²⁵ do período da pesquisa (2019-2021) que configuraram atos normativos da Agência. Das Resoluções levantadas, em

²⁵ Podendo ser acessadas pelo *site* da AGESB, as Resoluções editadas pela Agência estão disponíveis em: <https://www.agesb.com.br/blog/categories/resolucoes>.

nenhuma foi identificada²⁶ expressa referência a processos de participação conduzidos antes da elaboração de minuta de norma.

Contudo, não podem ser descartados 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 Ouvidoria²⁷.

Até mesmo as reuniões do GT²⁸ sobre transporte coletivo, derivado de TAC (v. alínea “k” do Quadro 2), 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.

No entanto, optou-se por uma avaliação conservadora, baseada unicamente nos elementos que se conseguiu efetivamente apurar, seja para evitar fundamentações precárias, amparadas apenas em especulação, seja para estimular o aprimoramento formal das Resoluções e documentos sobre elas que são publicados no *site*.

Pelas mesmas considerações acima, a segunda variável apurada (frequência) correspondeu, igualmente, a uma valoração desfavorável, decorrente de que não foram encontrados registros que apoiassem a ocorrência de ambos os critérios na governança participativa da AGESB.

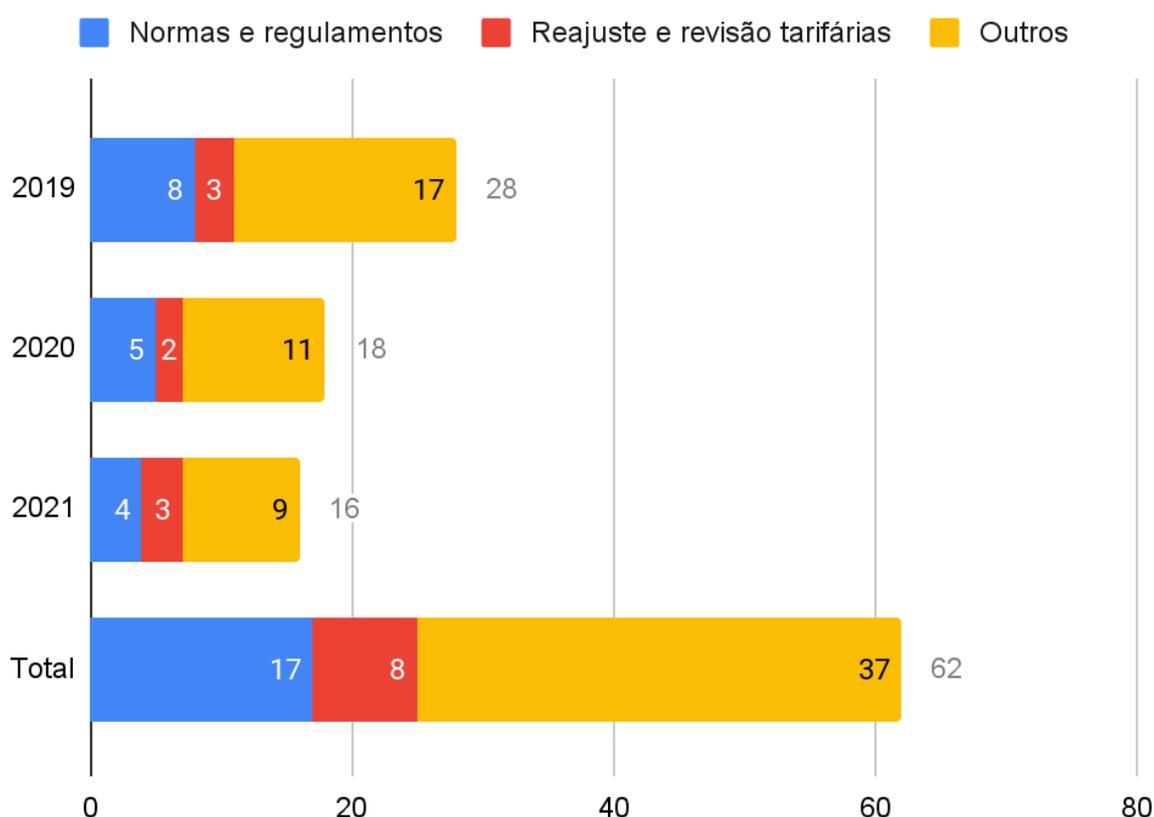
Por fim, seguem dados (Gráfico 1) recolhidos do levantamento das Resoluções da AGESB referido no início desta Seção.

²⁶ Não foi possível identificar o conteúdo da Resolução n.º 007/2020. Apareceu mensagem de erro ao clicar no *link*, quando do acesso ao *site* da AGESB feito por ocasião dessa busca.

²⁷ De acordo com postagem de 2018 em sua Página no Facebook, a AGESB emprega como indicadores de fiscalização: as pesquisas de opinião sobre o transporte público, realizadas anualmente desde 2015; as reclamações, denúncias e sugestões sobre a prestação dos serviços enviadas por usuários à Ouvidoria da Agência; e “as manifestações espontâneas praticadas em diferentes canais” (AGESB - AGÊNCIA DE REGULAÇÃO DE SÃO BORJA, 2018).

²⁸ No caso da Resol. n.º 008/2019, disponível no *site* da AGESB, há, nos “considerandos”, menção a “conclusões e recomendações” de Grupo de Trabalho, “coordenado”, porém, pelo Ministério Público Estadual e não pela AGESB, de maneira a ser rejeitado, por esta pesquisa, como fonte de informação a respeito da eventual incidência de mecanismo de participação ou mediação institucionalmente conduzido pela AGESB, ao que se cinge os limites da presente avaliação.

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



Fonte: Elaboração própria (2022)

A série “outros” do Gráfico 1²⁹ reúne os atos que não foram considerados, no presente estudo, de caráter normativo, nem de apreciação de requerimento de fixação de nova tarifa (reajuste e revisão), que, embora não sejam tidos por atos normativos, por envolverem deferimento ou indeferimento de postulações específicas e individuais, carecendo, portanto, do caráter de generalidade típico de norma ou regulamento, esses processos decisórios têm, em sua disciplina (a RN n.º

²⁹ Os atos agrupados no campo “outros” tratam de assuntos de organização interna e de funcionamento da AGESB, como horário de expediente, recesso e ordem de publicação de atos. Das Resoluções atinentes a essa temática, apenas duas foram agregadas ao universo dos processos normativos, para efeitos de sujeitarem-se a dinâmicas de participação: a Resolução n.º 003/2021, que fixa o valor de diárias, por considerações de transparência e *accountability* da Agência; e a Resol. n.º 027/2019, que atualiza o regimento interno da agência, por possíveis impactos dos procedimentos nela previstos nos direitos e interesses legítimos das partes envolvidas na regulação (ambos os atos, respectivamente, disponíveis em: https://files.comunidades.net/agesb/RD_0003_2021_DIARIAS.pdf e https://files.comunidades.net/agesb/RD_0027_altera_reimento_interno.pdf).

001/2013), previsão de consultas e audiências públicas. As consultas públicas sobre matéria tarifária, aliás, são de uso corrente na AGESB, tanto quanto as empregadas em processos normativos (Gráficos 2 e 3).

4.1.1.2.1.1 Recomendação

Recomenda-se que, 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 *site*, do teor dos autos, observadas as reservas legais de sigilo integral ou parcial de informação justificadamente atribuídas a eles.

4.1.1.3 Adoção sistemática de participação em etapa posterior

O subcomponente Adoção Sistemática de Participação em Etapa Posterior é formado pelas variáveis investigadas pelas questões que seguem:

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?

c) com que frequência a Agência conduz processos de participação de interessados nesses casos (etapa posterior à elaboração de proposta ou minuta)? "Para todas as normas e regulamentos" (1); "para a maioria das normas e regulamentos" (1); "para apenas algumas normas e regulamentos" (0,4); "nunca" (0)

4.1.1.3.1 Processos de participação de interessados após elaboração de proposta ou minuta de regulamento

Foram encontradas, no *site* da AGESB, Resoluções de caráter normativo cuja minuta foi submetida a processo de participação conduzido pela Agência: as Resoluções n.º 007/2019, n.º 008/2019, n.º 020/2019 e n.º 024/2019.

Quanto à frequência, apurou-se que apenas algumas normas e regulamentos tiveram, em sua instrução processual, procedimentos de participação após a elaboração de proposta ou minuta, num total de 04 consultas, todas em 2019: as Consultas Públicas n.º 01/2019/AGESB, n.º 02/2019/AGESB, n.º 05/2019/AGESB e n.º 06/2019/AGESB³⁰. Metade, portanto, das 08 normas emitidas pela agência naquele ano. No entanto, em relação ao total de 17 normas emitidas no período considerado pela pesquisa (2019-2021), a proporção cai para menos de 25%.

Nos anos seguintes, não se encontrou registro no *site* da AGESB de condução de processos participativos nas fases de elaboração das 05 normas emitidas em 2020 e das 04, em 2021. Fosse mantido o ritmo de adoção sistemática de mecanismos de participação verificado em 2019, a pontuação da Agência neste quesito poderia ser maior que "0,4". As possíveis causas para o abandono de estratégias de engajamento na atividade normativa da AGESB podem ser muito parcialmente tributadas ao cenário pandêmico, já que o modelo que vinha sendo selecionado no ano anterior à deflagração da pandemia, a consulta pública baseada em intercâmbio estritamente documental de informações, não apresenta incompatibilidade com os protocolos sanitários de distanciamento social preconizados a partir de março de 2020, diferentemente, por exemplo, do modelo de audiências públicas presenciais.

Outra hipótese que poderia ser levantada é que a baixa participação em 2019 poderia ter desestimulado a entidade a seguir apostando nas consultas nos anos seguintes. Porém, a hipótese parece não se sustentar, já que consultas seguiram sendo utilizadas pela AGESB (02 em 2020 e 03 em 2021), mas não no exercício de sua competência normativa. Portanto, seria mais plausível buscar as causas para

³⁰ Podendo ser acessadas pelo *site* da AGESB, as consultas públicas conduzidas pela Agência estão disponíveis em: <https://www.agesb.com.br/blog/categories/consultas-públicas>.

esse sensível recuo da agência em submeter suas minutas de normas à consulta pública em fatores associados às normas em si. Foram emitidas 05 em 2020 e 04 em 2021. Portanto, em outras competências regulatórias diferentes da normativa, as consultas seguiram sendo empregadas.

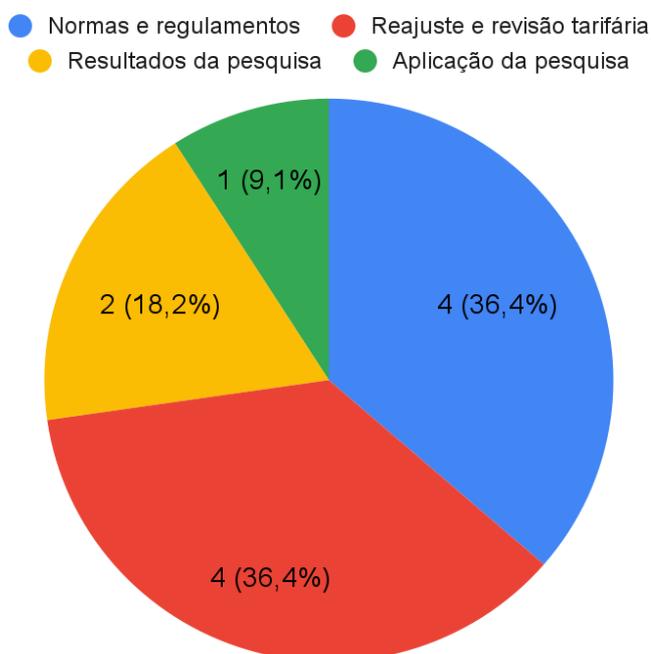
Além das 04 consultas sobre normas, foram realizadas, em 2019, 02 sobre decisão em relação a requerimento de fixação de nova tarifa. Sobre a mesma matéria, novas consultas seguiram-se (02 em 2021). Além disso, a consulta passou a ser empregada como sucedânea da audiência pública para fins de suprir o evento de apresentação anual da pesquisa de satisfação com a qualidade dos serviços previsto no art. 17, § 1.º, da Lei Municipal nº 4.280/2010. Em 2020 e 2021, em lugar de audiências públicas, foram realizadas consultas como forma de publicizar e coletar contribuições, reflexões e debates sobre os resultados da pesquisa de opinião, que, igualmente, sofreu adaptações em seu formato presencial de coleta de dados. Em razão do contexto pandêmico, o sistema de questionários aplicados diretamente por entrevistadores aos usuários foi substituído pelo método do *survey* aplicado por questionário eletrônico disponível no *site* da Agência.

As consultas públicas começaram a ser adotadas, a partir de 2019, envolvendo os serviços de saneamento básico, transporte coletivo urbano e estacionamento rotativo. Desenvolvidas em seu desenho característico, na forma de intercâmbio documental, as consultas públicas disponibilizaram uma multiplicidade de meios para o encaminhamento de contribuições, seja, através de formulário eletrônico disponível na página (modalidade virtual), seja por envio pelos Correios ou entrega de envelope na sede da AGESB (protocolo).

No período de 2019 a 2021, foram realizadas 11 consultas públicas, que, somadas à modalidade de audiência pública, empregada pela AGESB desde 2015 para uma finalidade específica (apresentação dos resultados da pesquisa anual de satisfação com o serviço de transporte público), totalizaram 12 processos de participação. Do total de consultas públicas (Gráfico 2), 04 foram utilizadas em processos de elaboração de normas e regulamentos, todas em 2019. Em processos de reajuste e revisão tarifárias, foi empregado o mesmo número de consultas, distribuídas em 02 realizadas em 2019 e 02 em 2021. Para divulgação dos resultados da pesquisa anual, vêm sendo utilizadas consultas públicas desde 2020,

somando 02 no período considerado. E, para a operacionalização da pesquisa de opinião de forma virtual, foi empregada uma vez, em 2020.

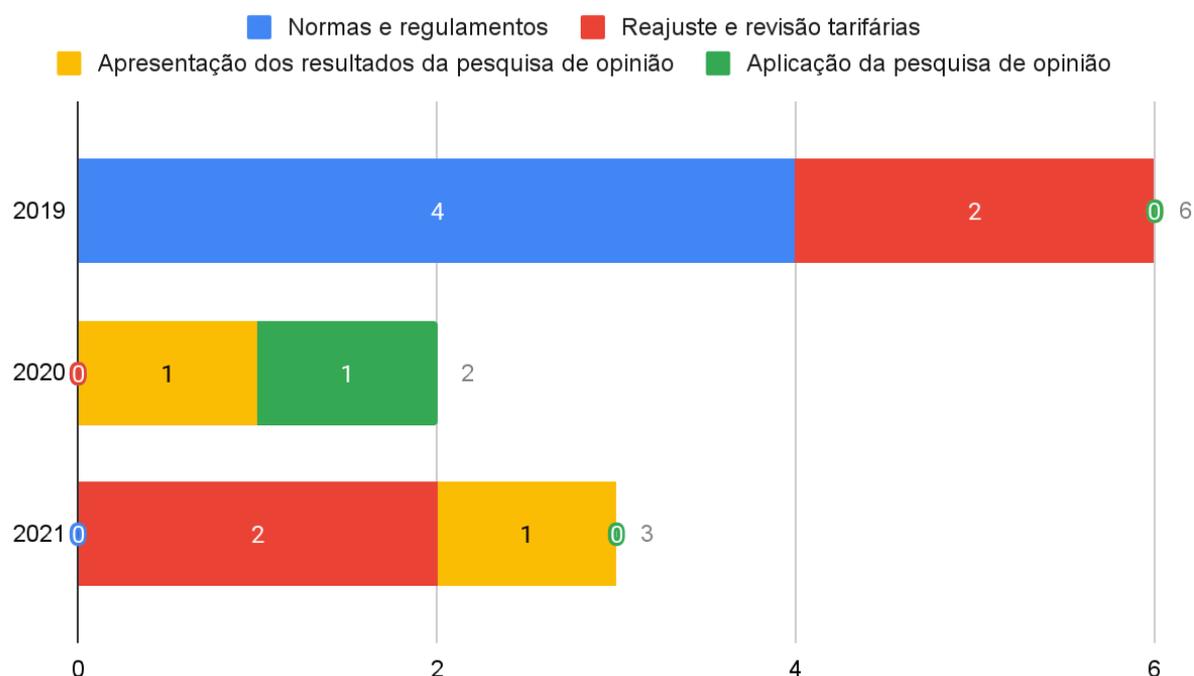
Gráfico 2 - Consultas públicas conduzidas pela AGESB por categoria



Fonte: Elaboração própria (2022)

As categorias representadas pelos grupos “normas e regulamentos” e “reajuste e revisão tarifárias”, além de englobarem a maioria (Gráfico 2) dos processos de participação efetivamente adotados pela AGESB (08 das 11 consultas públicas realizadas), permitem a quantificação da frequência de adoção de mecanismos como audiência e consulta públicas, a partir do cotejo entre o número de Resoluções agrupadas em cada categoria (Gráfico 1) e o de consultas e audiências públicas conduzidas em dado período, obtendo-se, assim, a proporção exata com que tais instrumentos são utilizados (Gráfico 4).

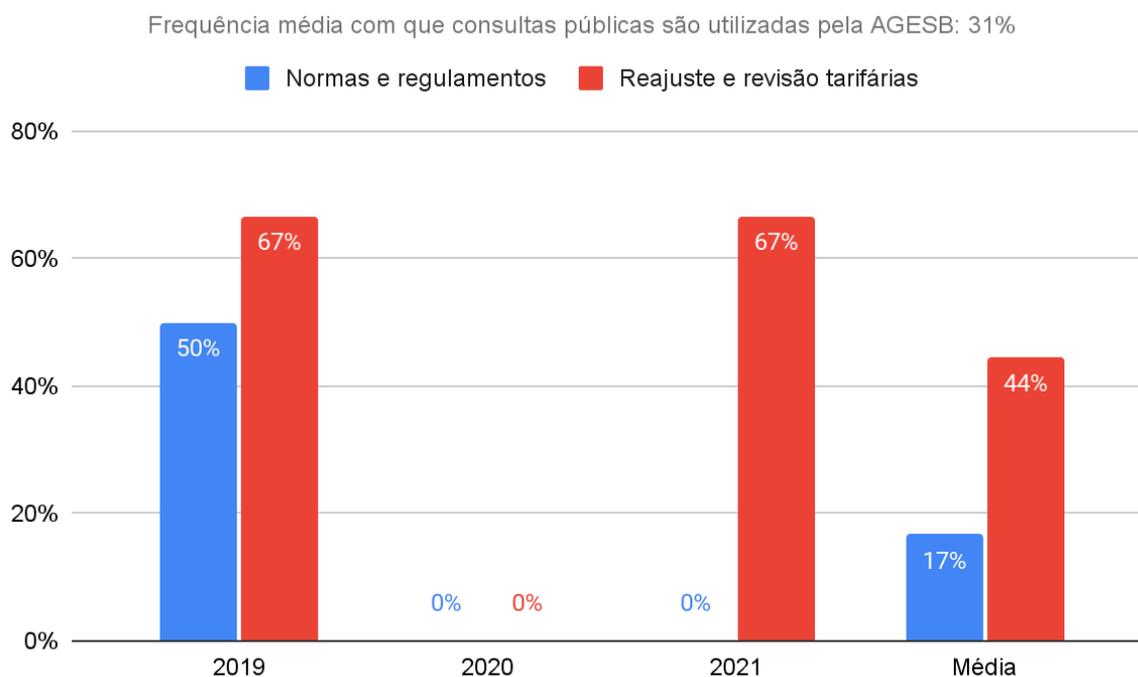
Gráfico 3 - Consultas públicas realizadas por ano - período de 2019-2021



Fonte: Elaboração própria (2022)

As outras duas categorias de consultas registradas no período (“apresentação dos resultados da pesquisa de opinião” e “aplicação da pesquisa de opinião”) não estão inseridas no Gráfico 4 porque se referem a excepcional utilização de consulta pública, especialmente no primeiro caso, que ocorreu uma única vez, em 2020. O segundo deu-se, também, naquele ano. Repetiu-se, porém, em 2021. De qualquer forma, como em 2019 o resultado da pesquisa anual foi apresentado na forma de audiência pública presencial, como vinha sendo feito tradicionalmente desde 2015, avaliou-se que não se presta a ser incluído numa série histórica de dados sobre as consultas públicas no período selecionado na presente pesquisa.

Gráfico 4 - Frequência das consultas públicas (medida em percentual)



Fonte: Elaboração própria (2022)

4.1.1.4 Adoção sistemática de participação em atividades para além da competência normativa da Agência

O subcomponente Adoção Sistemática de Participação em Atividades para Além da Competência Normativa da Agência, acrescido ao modelo por sugestão desta pesquisa, por motivo descrito alhures, é apurado pela checagem de item considerado pela questão 9 do *survey* aplicado por Oliva (2020, p. 108), mas, que, aparentemente, não foi incorporada ao modelo do iGP (OLIVA, 2020, p. 112 e ss.). O iGP-A, entretanto, como que resgata a pertinência da variável, explorada a partir da pergunta que segue: 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?

As alternativas da questão original do *survey* comportavam apenas "sim" e "não". E, em caso de "sim", a questão pede ao respondente que "especifique os casos" (OLIVA, 2020, p. 108). O presente trabalho, contudo, propõe a ponderação de eventual resposta afirmativa entre uma escala de "0,5" a "1", conforme exista ou

não previsão legal em cada um dos casos especificados. Desse modo, busca-se simetria em relação às variáveis do componente (1) Adoção Sistemática que tratam das atividades normativas da Agência, que, através do subcomponente (1.1) Obrigação Legal, têm pontuada a existência de comando normativo obrigando que elas envolvam a adoção de procedimentos de participação de interessados.

Chegou-se à conclusão, no caso da AGESB, que ela conduz processos participativos em outras atividades para além da competência normativa e com obrigação legal. Foram elencados (Quadro 2) uma série de instrumentos e procedimentos adotados no período considerado por esta pesquisa ou antes, mas com reflexos flagrantemente detectáveis nas atividades da Agência de 2019 a 2021.

Quadro 2 - Levantamento de processos de participação em atividades para além da competência normativa da AGESB

| <i>Processo de participação</i> | <i>Obrigação legal</i> |
|--|---|
| <p>a) Pesquisa de satisfação anual junto aos usuários dos serviços públicos regulados, realizada em 2019: Os Relatórios de 2015 a 2019, sobre o transporte coletivo, contendo os resultados das pesquisas, podem ser acessados no <i>site</i> antigo³¹. O Relatório de 2020 e o de 2021, sobre transporte coletivo, abastecimento de água e esgotamento sanitário³², encontram-se na seção das "Consultas Públicas" do <i>site</i> da AGESB, junto à tela de apresentação da Consulta Pública n.º 02/2020/AGESB³³; e junto à tela de apresentação da Consulta Pública n.º 02/2021/AGESB³⁴. No <i>site</i> novo, pode, ainda, ser identificada uma tela específica para a coleta de dados de forma <i>online</i> (formulário eletrônico³⁵). O Relatório de 2020 refere-se à pesquisa feita de modo virtual, por meio da CP n.º 01/2020/AGESB. O Relatório é claro, em sua seção "3. Metodologia", ao registrar o motivo pelo</p> | <p>Art. 17, <i>caput</i>, Lei Municipal n.º 4.280/2010.</p> |

³¹ Disponível em: <https://agesb.comunidades.net/pesquisas-de-opiniao>.

³² A partir de 2020, a pesquisa de satisfação anual passa a ser multissetorial, ou seja, deixa 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.

³³ Disponível em: <https://www.agesb.com.br/post/consulta-pública-02-2020-agesb>.

³⁴ Disponível em: <https://www.agesb.com.br/post/consulta-pública-02-2021-agesb>.

³⁵ Disponível em: <https://www.agesb.com.br/blog/categories/pesquisa-de-opiniao>.

| | |
|--|---|
| <p>qual a pesquisa abandonou, naquele ano, seu tradicional formato presencial, bem como a ferramenta utilizada (Google Forms) e o período em que a pesquisa foi desenvolvida, que coincidem com o período da CP n.º 01/2020/AGESB e o tipo de formulário utilizado: "A pesquisa é feita anualmente de forma presencial, porém devido a pandemia do Covid-19 a pesquisa de 2020 foi feita <i>on-line</i>, através do formulário do google. A pesquisa foi realizada entre os dias 27 de outubro a 17 de novembro." Em sua modalidade presencial, em 2019, a pesquisa foi realizada por meio de questionário aplicado em paradas de ônibus da cidade e dentro dos veículos³⁶.</p> | |
| <p>b) Audiência pública, em 04/12/2019, para divulgação dos resultados da pesquisa anual: Não há uma seção sobre audiência pública no <i>site</i>. Porém, <i>links</i> de acesso a telas que citam data, local e assunto das audiências podem ser visualizados na tela "pesquisa de opinião"³⁷, no <i>site</i> antigo, abaixo da inscrição "Últimas Atualizações" (audiências de 2016, 2017 e 2019).</p> | <p>Art. 17, § 1.º, Lei Municipal n.º 4.280/2010.</p> |
| <p>c) Termo de Ajustamento de Conduta (TAC): Indeferimento preliminar (parecer de 11/04/2019) de revisão tarifária em 2019 (notícia de 18 de abril de 2019³⁸), baseado em termo aditivo ao contrato homologado em referência a TAC (Resol. n.º 004/2019³⁹).</p> | <p>Não foi encontrado registro da edição da "norma própria" a que se refere o art. 31 da RN n.º 001/2012⁴⁰, que menciona TAC. Em todo caso, não há falar em "obrigação legal" no caso específico de TACs, já que a via negocial em substituição a imposição de penalidade remete, por definição, ao campo da</p> |

³⁶ No Relatório dos resultados da pesquisa de 2019 (p. 3), lê-se: "Foram aplicados 400 questionários, em paradas de ônibus de todos os bairros da cidade, além da aplicação dentro dos próprios ônibus, em diferentes horários e dias incluindo os finais de semana, possibilitando entrevistar uma variedade de usuários do transporte público, distribuídos de acordo com a média de uso de cada linha."

³⁷ Disponível em: <https://agesb.comunidades.net/pesquisas-de-opinioao>.

³⁸ Informe da AGESB acessado na seção de "Notícias", disponível em: <https://agesb.comunidades.net/noticias>.

³⁹ Podendo ser acessada pelo *site* da AGESB, a Resolução está disponível em: https://files.comunidades.net/agesb/resolucao_00042019.pdf.

⁴⁰ Podendo ser acessada pelo *site* da AGESB, a Resolução está disponível em: https://files.comunidades.net/agesb/RN_001_2012_Disciplina_os_processos_administrativos_de_fiscalizacao.pdf.

| | |
|--|---|
| | discricionariedade administrativa (PALMA, 2010, p. 13-16). |
| d) Consulta pública em processo de revisão tarifária (Consulta Pública n.º 03/2019/AGESB - Processo de revisão tarifária da CORSAN). | No caso dos processos de revisão tarifária, obrigatórias são as audiências públicas e não as consultas, que são acessórias e facultativas, podendo ser realizadas adicionalmente (RN n.º 001/2013, arts. 10 e 27). |
| e) Consulta pública em processo de reajuste tarifário (Consulta Pública n.º 04/2019/AGESB - Processo de reajuste tarifário da empresa Stacione Rotativo HGT Ltda., delegatária do serviço de estacionamento rotativo). | A obrigação legal é de audiência pública, que, por sua vez, depende de enquadramento do "reajuste", se os índices foram ou não "estabelecidos em normas contratuais ou na legislação aplicável", cfe. art. 10 da RN n.º 001/2013. |
| f) Consulta Pública n.º 01/2020/AGESB - Pesquisa de satisfação do transporte público, abastecimento de água e esgotamento sanitário 2020: Embora o texto que se lê no <i>site</i> faça referência a "minuta da resolução sobre a Pesquisa de satisfação do transporte público, abastecimento de água e esgotamento sanitário 2020" ⁴¹ , conclui-se que o objeto da consulta tenha sido a coleta em si dos dados da pesquisa de satisfação anual. Na tela da consulta, o primeiro <i>link</i> anexado não acessa nenhuma minuta de Resolução, mas a Resolução n.º 14/2020, de 27/10/2020, que dá publicidade à consulta. O segundo <i>link</i> anexado é o formulário para contribuições. Apesar de seu conteúdo não estar mais visível, é razoável inferir que, durante o período da consulta, ele esteve ativo e foi utilizado para aplicar o questionário da pesquisa de forma virtual. | Obrigação legal da pesquisa, independentemente de seu formato, virtual ou não: Art. 17, <i>caput</i> , Lei Municipal n.º 4.280/2010. |
| g) Consulta Pública n.º 02/2020/AGESB - Apresentação dos resultados da pesquisa de satisfação do transporte público, abastecimento de água e esgotamento sanitário 2020, | Obrigação legal da audiência pública para apresentação dos resultados da pesquisa anual: Art. 17, § 1.º, Lei n.º |

⁴¹ Disponível em: <https://www.agesb.com.br/post/consulta-pública-01-2020-agesb>.

| | |
|--|--|
| <p>substituída por consulta virtual em razão do cenário pandêmico, que motivou a realização da própria pesquisa por meio eletrônico. O texto de apresentação da CP n.º 02/2020/AGESB que se lê no <i>site</i> faz referência a "minuta da resolução sobre a apresentação dos resultados da Pesquisa de satisfação do transporte público, abastecimento de água e esgotamento sanitário 2020"⁴². Contudo, nenhuma minuta aparece publicada. Na tela da consulta, o primeiro <i>link</i> anexado acessa a Resolução n.º 16/2020, de 24/11/2020, que dá publicidade à consulta. O segundo <i>link</i> anexado direciona ao Relatório de apresentação dos dados da edição de 2020 da pesquisa de opinião anual. E o terceiro e último <i>link</i> que se encontra na tela é o formulário para contribuições, a indicar que, pelo mesmo motivo que levou à realização da pesquisa anual de forma online (os protocolos sanitários de distanciamento social vigentes com o advento da pandemia do novo coronavírus), a tradicional audiência pública presencial que era chamada para a apresentação dos resultados da pesquisa foi substituída, em 2020, pela publicação no <i>site</i> do Relatório da pesquisa e abertura de prazo para manifestações escritas, na forma de consulta pública virtual.</p> | <p>Municipal n.º 4.280/2010. O formato de audiência pública baseado apenas em intercâmbio documental e contribuições por escrito está amparado em norma infralegal (art. 1.º, § 2.º, I, IN n.º 002/2013).</p> |
| <p>h) Consulta Pública n.º 01/2021/AGESB - Processo de reajuste tarifário da Corsan.</p> | <p>A obrigação legal é de audiência pública, que, por sua vez, depende de enquadramento do "reajuste", se os índices foram ou não "estabelecidos em normas contratuais ou na legislação aplicável", cfe. art. 10 da RN n.º 001/2013.</p> |
| <p>i) Consulta Pública n.º 02/2021/AGESB - Resultado da pesquisa de satisfação do transporte público, abastecimento de água e esgotamento sanitário 2021.</p> | <p>Obrigação legal da audiência pública para apresentação dos resultados da pesquisa anual: Art. 17, § 1.º, Lei n.º Municipal n.º 4.280/2010. O formato de audiência pública baseado apenas em intercâmbio documental e contribuições por escrito está</p> |

⁴² Disponível em: <https://www.agesb.com.br/post/consulta-pública-02-2020-agesb>.

| | |
|--|---|
| | <p>amparado em norma infralegal (art. 1.º, § 2.º, I, IN n.º 002/2013).</p> |
| <p>j) Consulta Pública n.º 03/2021/AGESB - Pedido de Reajuste tarifário da empresa Stacione Rotativo HGT Ltda., delegatária do serviço de estacionamento rotativo.</p> | <p>A obrigação legal é de audiência pública, que, por sua vez, depende de enquadramento do "reajuste", se os índices foram ou não "estabelecidos em normas contratuais ou na legislação aplicável", cfe. art. 10 da RN n.º 001/2013.</p> |
| <p>k) Reuniões do GT sobre transporte, com efeitos em processos de revisão tarifária. Em reunião do Grupo de Trabalho, para tratar sobre a revisão tarifária, realizada em 11/03/2020 (matéria da mesma data⁴³), entre AGESB, a concessionária Integração Mobilidade Urbana Ltda. e representantes do Poder Concedente, foram "ressaltados os esforços do Grupo de Trabalho nesses três anos para a manutenção ou redução do valor da tarifa do transporte coletivo urbano". No informe, o Conselheiro Presidente, à época, destacou que a AGESB emitiria parecer sobre solicitação de revisão tarifária apresentada pela concessionária, "levando em conta todas as considerações do Grupo de Trabalho e medidas tomadas pelo Poder Executivo". Aliás, desde abril de 2018, havia sido intensificado o funcionamento do GT formado entre AGESB, Prefeitura e a concessionária Integração, "agregada em 2019 a participação da Câmara de Vereadores, com realização de reuniões periódicas visando o equilíbrio econômico financeiro do contrato" (post de 22/11/2021 no Facebook da Agência⁴⁴). Dos estudos e entendimentos firmados, resultaram medidas de redução de custos, como otimização de linhas de ônibus, horários diferenciados nos períodos de férias escolares, introdução de micro-ônibus, redução do número de veículos e revogação da Lei n.º 2.878, de 23 de julho de 2001, que proibia a eliminação do posto de cobrador, através da Lei n.º 5.630, de 06 de março de 2020. A tais medidas, foi atribuída a</p> | <p>O GT do transporte coletivo urbano foi criado em atenção a um dos itens do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC), firmado em março de 2017, de acordo com informes de 24/04/2017 e 03/07/2017, publicados no <i>site</i> da AGESB. Sobre o exame de obrigação legal, a figura do TAC está prevista no art. 31 da RN n.º 001/2012, que, contudo, reserva a disciplina dos TACs à edição de "norma própria", não encontrada durante a fase de coleta de dados da presente pesquisa. Em todo caso, não há falar em "obrigação legal" no caso específico de TACs, já que a via negocial em substituição a imposição de penalidade remete, por definição, ao campo da discricionariedade administrativa (PALMA, 2010, p. 13-16).</p> |

⁴³ Disponível em: <https://agesb.comunidades.net/noticias>.

⁴⁴ Disponível em: <https://www.facebook.com/agesb/photos/a.969738433048399/4775184629170408/>.

| | |
|--|--|
| fixação de nova tarifa, com base em Resolução n.º 012/2021, editada pela AGESB em 09/11/2021 ⁴⁵ , no valor de R\$ 4,40, em patamar inferior ao inicialmente pedido pela empresa (R\$ 5,09). | |
|--|--|

Fonte: Elaboração própria (2022)

Na escala de valoração sugerida para o subcomponente ("sim", mas "sem obrigação legal" (0,5); "sim", e "com obrigação legal" (1); "não" (0)), foi atribuído à AGESB a nota 1, já que se detectou a ocorrência, no período avaliado, de procedimentos com obrigação legal certa: pesquisas de satisfação anual junto aos usuários dos serviços públicos regulados, realizadas de 2019 a 2021; e audiências públicas de apresentação dos resultados das referidas pesquisas (a audiência pública de 2019 foi conduzida em evento presencial, ocorrido em 04/12/2019, às 19h, no Salão Plenário da Câmara de Vereadores de São Borja, local de costume, salvo, em 2017, quando o evento foi realizado na sala de treinamentos da ACISB⁴⁶; e as de 2020 e 2021 desenrolaram-se de forma virtual, com disponibilização dos resultados da pesquisa no *site* da AGESB e abertura de período para o recebimento de contribuições por escrito, conforme previsto no inciso I do § 2.º do art. 1.º da Instrução Normativa n.º 002/2013).

4.1.2 Métodos e procedimentos

Os indicadores de metodologia inventariam os diferentes tipos de procedimento adotados e com que frequência e em que etapas.

De acordo com Thorstensen e Arima Júnior (2020, p. 36), esse componente “reúne informações sobre os métodos usados para interagir com as partes interessadas, por exemplo, formas de consulta e disponibilidade de documentos para apoiá-las”. Seus subcomponentes são: (2.1) Consulta Pública em Etapa Prévia, (2.2) Consulta Pública em Etapa Posterior, (2.3) Metodologia dos Processos de Participação - Etapa Prévia, (2.4) Metodologia dos Processos de Participação -

⁴⁵ Disponível em: https://af843ac7-51dd-4463-bee4-626a6498d377.usrfiles.com/ugd/af843a_4c7e87a99c3b40aba2f0d4580db2ccb6.pdf.

⁴⁶ Informação disponível em: <https://agesb.comunidades.net/audiencia-publica-2017>.

Etapa Posterior, (2.5) Tempo Mínimo para Envio de Contribuição, (2.6) Orientação para Participar dos Processos, (2.7) Uso de *Website* Interativo - Etapa Prévia, (2.8) Uso de *Website* Interativo - Etapa Posterior e os Indicadores de acréscimo sugerido por este trabalho, no desenho do iGP-Adaptado ou iGP-A: (2.9) Metodologia dos Processos de Participação em Atividades para Além da Competência Normativa da Agência e (2.10) Uso de *Website* Interativo - Processos de Participação em Atividades para Além da Competência Normativa da Agência.

4.1.2.1 Consulta pública em etapa prévia e em etapa posterior

Os subcomponentes (2.1) Consulta Pública em Etapa Prévia e (2.2) Consulta Pública em Etapa Posterior são formados pelas variáveis investigadas, respectivamente, pelas perguntas que seguem, em seu recorte delimitado às consultas públicas:

a) quais mecanismos ou formas de participação de interessados são utilizados pela AGESB na etapa prévia à elaboração de proposta ou minuta de regulamento?

b) quais mecanismos ou formas de participação de interessados são utilizados pela AGESB na etapa posterior à elaboração de proposta ou minuta de regulamento?

Das Resoluções do período da pesquisa (2019-2021) que configuraram atos normativos da Agência, em nenhuma foi identificada⁴⁷ expressa referência a consultas públicas conduzidas antes de elaboração de minuta de norma.

Quanto a submissão de minuta de norma a consulta pública (etapa posterior à elaboração de proposta), foram identificados 04 processos de participação em 2019 (CPs n.º 01/2019/AGESB, n.º 02/2019/AGESB, n.º 05/2019/AGESB e n.º 06/2019/AGESB). Metade, portanto, das 08 normas emitidas pela agência naquele ano. No entanto, em relação ao total de 17 normas emitidas no período considerado pela pesquisa (2019-2021), a proporção cai para menos de 25%.

⁴⁷ Não foi possível identificar o conteúdo da Resolução n.º 007/2020. Apareceu mensagem de erro ao clicar no *link*, quando do acesso ao *site* da AGESB feito por ocasião dessa busca.

Cabe aqui as mesmas ponderações feitas por esta pesquisa na Seção 4.1.1.3.1, por ocasião da aferição do subcomponente (1.3) Adoção Sistemática de Participação em Etapa Posterior.

4.1.2.3 Metodologia dos processos de participação - etapa prévia

Uma das variáveis do subcomponente (2.3) Metodologia dos Processos de Participação - Etapa Prévia corresponde à mesma questão do subcomponente (2.1) Consulta Pública em Etapa Prévia, subtraída da alternativa “consulta pública”, ou seja, refere-se aos demais mecanismos ou formas de participação, como audiência pública e consulta a conselho, comissão ou comitê consultivo.

Conforme já foi apurado, não foram encontrados registros, no *site* da AGESB, que permitissem a esta pesquisa assegurar, de forma inequívoca e detectável, a ocorrência de processos de participação antes que uma alternativa de regulação já tenha sido identificada e apresentada aos interessados pela Agência.

É bem possível que, dentre os resultados das pesquisas de satisfação dos usuários e das reuniões setoriais, como as do GT do transporte público, bem como dentre as reclamações e sugestões que chegam até à Ouvidoria, tivessem sido extraídos elementos prévios que alimentaram a formulação de normativos. Contudo, a identificação desses elementos pulverizados e a determinação da sua relação causal com alguma minuta de norma específica, exigiria um minucioso trabalho de análise que extrapolaria os limites da presente pesquisa. Sobrepujaria, inclusive, sua delimitação temporal, à medida que a aferição de algo mais conclusivo sobre as possíveis implicações indiretas de dinâmicas como as pesquisas anuais de opinião demandaria um esforço de descer a minúcias de análise sobre o conteúdo de cada uma das pesquisas realizadas desde 2015. Operação que alargaria demais o escopo do estudo, que, portanto, para os fins de avaliação a que se pretende, limitou a investigação de nexos causais entre normas e formas de participação àquelas verificáveis de maneira mais imediata e incontroversa, sem, no entanto, perder de vista que, na prática, tais conexões podem configurar fenômenos intrincados e influenciados por uma rede de fatores e variáveis mais complexa que não se esgota na metodologia proposta pela presente pesquisa.

Recomendação já feita antes vai no sentido de que a própria Agência ofereça e torne públicas, em seu *site*, as evidências de eventuais processos de participação prévia, anterior à elaboração de uma minuta, a cada normativo editado ou proposto.

A outra variável do subcomponente são os documentos disponibilizados na etapa prévia, acessória, por óbvio, da variável principal já descrita: as formas de participação utilizadas nessa etapa, se ocorrerem.

4.1.2.4 Metodologia dos processos de participação - etapa posterior

Por seu turno, o subcomponente (2.4) Metodologia dos Processos de Participação - Etapa Posterior é medido a partir da mesma questão do subcomponente (2.2) Consulta Pública em Etapa Posterior, subtraída, como no caso do subcomponente analisado na seção anterior, da alternativa “consulta pública”, ou seja, refere-se, igualmente, aos demais mecanismos de participação, como audiência pública e consulta a conselho, comissão ou comitê consultivo.

Para além de consultas públicas, não foram identificadas outras formas de participação em etapa posterior à elaboração de minuta de regulamento, além das consultas públicas. E, quanto à variável atinente aos documentos disponibilizados, embora, de acordo com o lugar que ocupa no modelo, ela seria acessória da variável anterior, optou-se por estender sua abrangência às consultas públicas, a fim de não deixar subavaliado esse aspecto da governança participativa da AGESB, já que o subcomponente (2.2) Consulta Pública em Etapa Posterior não apresenta, sem que se tenha detectado razão plausível no curso do presente estudo, variável que meça o item documentação divulgada em processos de consulta pública.

Na seção do *site* que reúne as 04 consultas públicas conduzidas em processos normativos, encontra-se registro de documentação publicizada por ocasião de cada consulta. É possível identificar que os documentos disponibilizados, como despachos, ofícios, relatórios e a própria minuta, são as peças digitalizadas do processo até o momento da tramitação dos autos para consulta pública.

Nos demais casos (13 normas expedidas de 2019 a 2021), não há registro no *site* da AGESB de disponibilização dos documentos que embasaram a emissão de

cada ato de conteúdo normativo. Situação plenamente sanável com o acolhimento de recomendação que segue.

4.1.2.4.1 Recomendação

Recomenda-se que a Agência passe a 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.

4.1.2.5 Tempo mínimo para envio de contribuição

No que se refere ao subcomponente (2.5) Tempo Mínimo para Envio de Contribuição, de conteúdo atrelado às consultas públicas, a IN n.º 002/2013 estabelece, em seu art. 8º, parágrafo único, tempo mínimo de 05 dias úteis para fins de período de envio de contribuições.

4.1.2.5.1 Recomendação

Embora na prática o prazo estipulado seja maior, variando de 08 a 30 dias, numa média de 21,82 dias, bem acima, portanto, do piso fixado em norma infralegal, recomenda-se a positivação de um limite mínimo maior.

Na Minuta de Resolução constante do Apêndice C, sugere-se, no parágrafo único do art. 12, que o prazo não poderá ser inferior a 15 (quinze) dias. Um pouco abaixo da média dos prazos que vêm sendo praticados historicamente pela AGESB, a proposta apresentada neste trabalho 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 fique "tão curta a ponto de inviabilizar a participação de atores menos familiarizados com os conceitos técnicos utilizados na atividade regulatória e menos atentos aos informes da agência" (OLIVA, 2020, p. 75).

4.1.2.6 Orientação para participar dos processos

O subcomponente (2.6) Orientação para Participar dos Processos, mede a divulgação, no *site* da Agência, de orientação sobre como os interessados podem participar de cada processo de participação.

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.

4.1.2.7 Uso de *website* interativo - etapas prévia e posterior

Se a AGESB disponibiliza página interativa no *site*, aberta ao público em geral, na condução dos processos de participação de interessados, no que tange à agenda regulatória, ou seja, ao planejamento com as normas e regulamentos que a Agência pretende elaborar, modificar ou revogar em um período de tempo específico, é o que se procura investigar na medição do subcomponente (2.7) Uso de *Website* Interativo - Etapa Prévia.

Embora a AGESB mantenha em construção um novo *site* interativo com possibilidade de inserção de comentários e contribuições e, inclusive, de interação do visitante por meio de *login*, 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.

Já no que se refere à etapa posterior (subcomponente 2.8), que investiga se houve disponibilização de página interativa no *site*, aberta ao público em geral, nos processos de edição ou proposta de novas normas e regulamentos, bem como de revisão de normas e regulamentos existentes, a conclusão é que, no período considerado, todas as 04 consultas públicas adotadas em processos normativos (dum total de 17 normas editadas no período) foram disponibilizadas em página

interativa na Internet, com possibilidade de recolher contribuições por meio de formulário eletrônico disponível no *site*.

Repise-se que o novo *site* em construção admite, ainda, 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 interação dos interessados pode ser feita por meio de *login*.

4.1.2.8 Metodologia dos processos de participação em atividades para além da competência normativa da Agência

O subcomponente (2.9) Metodologia dos Processos de Participação em Atividades para Além da Competência Normativa da Agência foi acrescido ao modelo por sugestão desta pesquisa, dentro da formatação do iGP-A.

Corresponde ao conteúdo dos indicadores 2.3 e 2.4, vinculados, no modelo original do iGP, à finalidade normativa das ferramentas de participação avaliadas. O indicador 2.9, bem como o 2.10 (Uso de *Website* Interativo - Processos de Participação em Atividades para Além da Competência Normativa da Agência), também sugerido no iGP-A, reproduzem o conteúdo de indicadores já previstos no modelo original de Oliva (2020), adaptando-os para ampliarem seu escopo a outras atividades de uma agência reguladora, em especial às que, como a AGESB, empregam processos de engajamento de interessados em outras competências, notadamente em processos adjudicatórios, que envolvem apreciação de requerimentos de reajuste e revisão tarifárias, e o controle de qualidade e monitoramento contratual e legal dos serviços regulados.

As formas de participação encontradas são as mais variadas, reunidas no Quadro 2. As 04 consultas empregadas em processos de tomada de decisão sobre requerimento de reajuste e revisão tarifária (02 consultas em 2019 e 02 em 2021); as pesquisas anuais de opinião sobre a qualidade dos serviços de transporte coletivo urbano, realizadas desde 2015, sendo que, a partir de 2020, expandiram sua abordagem para o âmbito multissetorial, acrescentando a pesquisa de qualidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário; 02 consultas utilizadas para apresentação dos resultados da pesquisa de satisfação anual de

2020 e da de 2021; 01 consulta virtual por meio da qual a pesquisa de opinião de 2020 foi aplicada; as audiências públicas anuais, promovidas de 2015 a 2019, eventos em que os resultados de cada pesquisa de opinião foram apresentados à comunidade em geral; TAC (termo de ajustamento de conduta) firmado em abril de 2018 e reuniões e estudos do Grupo de Trabalho formado pela AGESB, Prefeitura e concessionária Integração, que impactaram em decisões da Agência tomadas no período de 2019 a 2021, como a homologação, expedida pela Resol. n.º 004/2019 e amparada no referido TAC, do Termo Aditivo n.º 04 ao Contrato de prestação de serviço público n.º 164/2014/SMPOP/CCCO (transporte coletivo urbano) e parecer aprovado pelo Conselho Diretor da AGESB, em 11/04/2019. Esse parecer rejeitou preliminarmente pedido de revisão tarifária encaminhado pela empresa Integração Mobilidade Urbana, por considerar medidas de redução de custo que o Termo Aditivo de março de 2019 estabeleceu, como introdução de micro-ônibus, e que resultaram no reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Atendendo a um dos itens do TAC celebrado em março de 2017, entre AGESB, Poder concedente e empresa concessionária, o GT do transporte público começou a reunir-se em abril daquele ano, com o objetivo de encontrar soluções para a otimização do serviço.

Embora não haja registro no *site* da AGESB de que as reuniões do referido GT tenham incluído a participação de representantes dos usuários e de organizações da sociedade civil, salvo encontro com dirigentes e representação dos acadêmicos da Universidade da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), realizado em março de 2018 (sequer dentro do período avaliado nesta pesquisa), considerou-se que não inventariar o GT dentre os instrumentos de participação de interessados significaria excluir um fórum orgânico e de impacto relevante sobre as diretrizes dos serviço de transporte coletivo urbano. A seletividade na composição do GT, por si só, não desfigura seu caráter participativo, dado que o próprio modelo de Oliva (2020) enumera dentre as formas legítimas de participação reuniões de interessados selecionados.

A pontuação considera o peso maior emprestado à consulta pública que se depreende do modelo original do iGP (OLIVA, 2020), que atribui pontuação específica para as consultas públicas, na apuração dos subcomponentes 2.1 e 2.2. De outro lado, a proposta de inclusão do subcomponente 2.9 não assume a tarefa

de aferir a frequência com que os processos participativos são adotados, como o iGP original o faz, em relação às atividades normativas das agências, ao graduar as alternativas de resposta e pontuação em para todas, para a maioria ou para algumas normas e regulamentos.

Como a proposta do subcomponente 2.9 trata de atividades residuais, ou seja, todas as atividades da AGESB para além da normativa, o esforço de construção de parâmetros para a medição de frequência demandaria um levantamento das decisões e atos da Agência muito mais amplo que o inventário das Resoluções expedidas. Além do risco de tamanha ampliação contaminar a seleção dos registros (decisões e atos) com elementos excessivamente subjetivos, pondera-se que, para os fins específicos da sugestão de acréscimo do subcomponente 2.9, é suficiente apurar a ocorrência ou não de participação na atuação regulatória geral, de maneira a não subavaliar uma agência reguladora por considerar tão-somente um aspecto da regulação, por mais relevante que seja, como, efetivamente, é o caso da competência normativa.

Outro aspecto que merece ser observado em relação à pontuação do subcomponente proposto é que ela não envolve propriamente "alternativas", podendo o valor "1" ser acrescido ao de "0,5", caso, no período, tenham ocorrido outros mecanismos de participação para além da consulta pública. Após a soma dos pontos, obtém-se a média simples em que se traduz a variável.

A segunda variável do subcomponente 2.9 (questão 17-B) corresponde à questão 13 do subcomponente 2.4, que inventaria quais os documentos disponibilizados pela Agência no curso dos processos de participação.

Na seção do *site* que reúne as 04 consultas públicas chamadas para subsidiar exame de pedido de fixação de nova tarifa, encontra-se o registro de documentação publicizada por ocasião de cada consulta. 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. 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.

Outro subcomponente sugerido para o componente (2) Métodos e Procedimentos é o (2.10) Uso de *Website* Interativo - Processos de Participação em Atividades para Além da Competência Normativa da Agência, que reproduz o teor dos subcomponentes 2.7 e 2.8, adaptando-o às atividades extra-normativas dos reguladores. No período considerado, todas as consultas públicas adotadas 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 *site*.

Como já se fez menção, o novo *site* em construção admite, ainda, 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 *login*. 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 *site* da Agência.

4.1.3 Transparência

O componente transparência mede o grau de publicidade envolvida na governança da agência, registrando, por exemplo, informações sobre resposta às contribuições dos participantes das audiências e consultas públicas e divulgação prévia sobre sua realização. Reúne subcomponentes que indicam “informações sobre questões relacionadas aos princípios da abertura do governo, por exemplo, se as consultas são abertas ao público em geral e se comentários e respostas das autoridades são publicadas” (THORSTENSEN; ARIMA JÚNIOR, 2020, p. 36).

É composto pelos seguintes indicadores: (3.1) Disponibilidade de Informação, (3.2) Resposta para Contribuições Enviadas, (3.3) Publicidade dos Processos de Participação e (3.4) Transparência do Processo.

4.1.3.1 Disponibilidade de Informação

O subcomponente (3.1) Disponibilidade de Informação é medido a partir de 04 variáveis. A checagem a respeito da primeira delas assinalou que existe banco de dados disponível gratuitamente no *site* da AGESB, contendo as normas e regulamentos editados pela Agência, em um formato pesquisável.

Em relação ao segundo e terceiro aspectos, sobre divulgação na Internet da agenda regulatória e de relatórios regulares sobre seu progresso, esta pesquisa não identificou informes, em sua página, sobre planejamento de normas e regulamentos que a Agência pretende elaborar, modificar ou revogar em um período específico.

O quarto item checado, a respeito de divulgação das consultas públicas em andamento no *site* da Prefeitura, incluindo as conduzidas pela Agência, o resultado de busca feita na página⁴⁸ do Poder Executivo de São Borja não recuperou informação nesse sentido.

4.1.3.2 Resposta para Contribuições Enviadas

O subcomponente (3.2) Resposta para Contribuições Enviadas, formado por 04 variáveis, de acordo com o iGP original, desdobrou-se em 07, com a adição das 03 questões sugeridas na proposta do iGP-A, com o propósito de abranger outras atividades para além da competência normativas da Agência, ou seja, acompanhando o mesmo intuito que motivou as sugestões de acréscimo de indicadores aos componentes 1 e 2.

4.1.3.2.1 Resposta aos comentários e contribuições realizadas nas audiências e consultas públicas

A primeira variável investiga se a Agência responde os comentários e contribuições dos participantes realizados nas audiências e consultas públicas conduzidas em processos de elaboração de normas e regulamentos (questão 21).

⁴⁸ Disponível em: <https://www.saoborja.rs.gov.br/>.

Das 04 consultas públicas (CPs n.º 01/2019/AGESB, n.º 02/2019/AGESB, n.º 05/2019/AGESB e n.º 06/2019/AGESB) realizadas em processos normativos, há registro de contribuição em apenas uma delas, a CP n.º 06/2019/AGESB⁴⁹, que trata da compensação financeira aos usuários de serviços públicos delegados de abastecimento de água em decorrência de interrupção de longa duração (Processo n.º 0009-1-2-2019/AGESB).

A contribuição oferecida pela empresa prestadora dos serviços, a CORSAN, encontra-se disponibilizada no *site* da AGESB. No entanto, não foi identificada nele nenhuma referência à resposta da Agência, que, se houve, não foi publicizada, de maneira a prejudicar a aferição do item de acordo com o método de coleta de dados adotado nesta pesquisa, restrito ao exame do *website* da Agência e, subsidiariamente, de sua página na rede social Facebook.

O segundo registro de contribuição enviada em consulta pública realizada em processo de elaboração de regulamento refere-se à Consulta Pública 05/2019/AGESB⁵⁰. Porém não foi considerado nesta pesquisa, por se tratar de esforço de investigação preliminar realizado por ela, não envolvendo, portanto, nenhuma contribuição efetiva ao assunto tratado, como foi ressaltado na redação do documento anexado. Quanto à parte da questão que se refere a audiências públicas, não se encontrou informação dando conta da prática de audiência pública para o fim específico de elaboração de normas e regulamentos.

A questão 30-A faz a mesma pergunta da 21, com a finalidade de obter resultados mais abrangentes que as alternativas disponibilizadas pelo modelo original do iGP, restritas ao desempenho de funções normativas pelo regulador.

Ampliado o espectro das atividades regulatórias envolvidas, apurou-se que, das 04 consultas públicas realizadas de 2019 a 2021 sobre requerimento de reajuste e revisão tarifária, uma delas, a CP n.º 01/2021/AGESB⁵¹, também ensejou contribuição da CORSAN, que foi disponibilizada no *site* da AGESB.

Porém, a única referência à resposta da Agência, ainda que de maneira bastante indireta e presumida, seja trecho de matéria publicada, em 10/06/2021, na

⁴⁹ Disponível em: <https://www.agesb.com.br/post/consulta-pública-06-2019-agesb>.

⁵⁰ Disponível em: <https://www.agesb.com.br/post/consulta-pública-05-2019-agesb>.

⁵¹ Disponível em: <https://www.agesb.com.br/post/consulta-pública-01-2021-agesb>.

seção de "notícias" do *site* antigo⁵². A referida reportagem menciona que, "em manifestação na consulta pública", a empresa apresentou um novo índice de 16,29%, maior do que o índice de reajuste de 15,01%, originalmente proposto pela requerente. Em seguida, 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, é razoável inferir que aspectos como a renda média da população local tenham sido ponderados pela Agência em resposta à contribuição publicada por ocasião da consulta pública.

E, em relação à única audiência pública realizada durante o período pesquisado, ocorrida no dia 04/12/2019, ela foi a última edição do evento presencial por meio do qual são apresentados os resultados da pesquisa anual de satisfação dos usuários do transporte coletivo, desenvolvida desde 2015. Não há registro, no *site*, das manifestações do público participante. Porém, reputa-se que, embora a questão abranja o exame tanto de audiências quanto de consultas públicas, tal ausência de dados publicados, em relação à referida audiência, não a credencia a anular a pontuação selecionada em função de registro encontrado em relação à Consulta Pública n.º 01/2021/AGESB, à medida que a AGESB pode não ter publicado comentários e contribuições nem as respostas por, eventualmente, não ter ocorrido nenhuma manifestação a título de contribuição.

4.1.3.2.2 Publicidade dos comentários e contribuições realizadas nas audiências e consultas públicas

Para o exame da variável correspondente à questão 22, conclui-se, com base nas considerações feitas na seção anterior, que, embora haja registro de contribuições tornadas públicas, não foi identificado indício de publicação de resposta da Agência, em processos de caráter ou com efeito de edição de norma.

Entretanto, no que se refere a audiências e consultas públicas realizadas em outros processos decisórios da AGESB, hipóteses previstas pela sugestão de acréscimo da questão 30-B, assinalou-se o atendimento do critério, igualmente com

⁵² Disponível em: <https://agesb.comunidades.net/noticias>.

base em considerações feitas na seção anterior, em que se levou em conta a publicação de contribuição, por ocasião da CP n.º 01/2021/AGESB, bem como da resposta da Agência, divulgada em notícia publicada, em 10/06/2021, em seu *site*.

Quanto a variável (questão 23) sobre a forma com que a AGESB disponibiliza (o meio utilizado, como a publicação em seu *site* ou no diário oficial) a resposta para os comentários e contribuições dos participantes realizados nas audiências e consultas públicas, a medição acompanhou, também, as considerações da seção anterior, sobre ausência de registro de resposta em processos normativos.

4.1.3.2.3 Obrigação legal de que a Agência analise e leve em consideração os comentários e contribuições dos participantes

Sobre a obrigação legal (investigada pela questão 25) 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, apurou-se pela observância desse quesito.

Da leitura do art. 1.º, § 2º, e art. 6.º da IN n.º 002/2013, depreende-se que as contribuições, sugestões e comentários realizados por ocasião das audiências e consultas públicas em geral devem receber criteriosa análise do órgão regulador, *in verbis* (AGESB, 2013a):

Art. 1.º (...) § 2.º O processo de audiência pública compreende: (...) II - a análise, pela(s) área(s) técnica(s) da AGESB responsável(is) pelo assunto objeto da audiência, das contribuições recebidas, na forma de Relatório de Análise das Contribuições. (...) Art. 6.º Os agentes econômicos cessionários, os consumidores e demais interessados da sociedade que participarem e se manifestarem em audiências públicas com sessão presencial ou apenas por intercâmbio documental terão suas contribuições disponibilizadas no sítio da AGESB para livre acesso. Parágrafo único. O Relatório de Análise das Contribuições elaborado pela(s) área(s) responsável(is) pela condução do assunto será também disponibilizado no sítio da AGESB após a publicação do ato administrativo correspondente no Diário Oficial do Município.

Já a RN n.º 001/2013, que trata especificamente das consultas e audiências públicas em processos de fixação de nova tarifa (reajuste e revisão), é mais explícita ao estabelecer o dever de análise das contribuições recebidas em consulta pública,

na forma da redação do parágrafo único do art. 27, textualmente: "Art. 27 (...) Parágrafo único. As manifestações recebidas durante o período de consulta pública deverão ser devidamente analisadas pelos órgãos técnicos competentes da AGESB, com a referência ao acolhimento ou não da contribuição, caso este em que será apresentada justificativa sucinta no respectivo expediente administrativo".

Com a mesma fundamentação, foi assinalado que existe obrigação legal também em outras atividades, para além da competência normativa, item de verificação acrescido, no iGP-A, pela questão 30-C (Apêndice B).

4.1.3.2.4 Inserção dos comentários e contribuições dos participantes na Análise de Impacto Regulatório - AIR

A última variável do subcomponente (3.2) Resposta para Contribuições Enviadas refere-se à Análise de Impacto Regulatório (AIR), se os comentários e contribuições dos participantes são incluídos na AIR, se elaborada (questão 26).

Nem nos processos disponibilizados no *site* para consulta pública nem na redação das 04 Resoluções resultantes de consultas realizadas na instrução de processos normativos, achou-se referência a análise ou avaliação de impacto regulatório. Nos "considerandos" da Resol. n.º 008/2019, que normatiza o serviço de limpeza de fossa séptica, há menção de elementos que antecipam cenários, como a estimativa de "receita acessória da CORSAN a ser considerada pela AGESB para a promoção da modicidade tarifária", mas não é encontrado no *site* nenhum estudo estruturado como análise de impacto contendo eventuais contribuições recebidas na consulta pública promovida pela Agência (a CP n.º 01/2019/AGESB).

4.1.3.2.5 Recomendação

Recomenda-se que a AGESB disponibilize no *site*, sempre que houver contribuições, o relatório da análise delas, na forma do disposto nos arts. 6.º e 9.º da IN n.º 002/2013 (ou o relatório circunstanciado de que trata a redação do art. 15 da Minuta de Resolução constante do Apêndice C).

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 RN 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 *accountability* que a entidade reguladora exhibe.

Outra recomendação é de que, no texto da IN n.º 002/2013, fique 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 referida IN pelo texto proposto no Apêndice C, foram introduzidos alguns dispositivos, baseados no disposto no art. 27 da RN aludida, com a finalidade de suprir a recomendação acima.

Ao art. 11, que dispõe sobre audiências públicas, foram acrescentados 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 acrescentados 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”.

4.1.3.3 Publicidade dos processos de participação

4.1.3.3.1 Divulgação, com antecedência, da realização de audiências e consultas públicas

A primeira variável agrupada no subcomponente (3.3) Publicidade dos Processos de Participação trata da divulgação, com antecedência, da realização de audiências e consultas públicas (questão 27).

No período considerado, as 04 consultas públicas adotadas em processos de edição de norma (dum total de 17 normas editadas no período) foram amplamente divulgadas em chamadas no *site* da Agência e em sua página mantida na rede social Facebook⁵³: as CPs n.º 01/2019/AGESB e 02/2019/AGESB foram publicizadas, na seção de notícias⁵⁴ do *site* antigo, através das matérias de 8 e 26/04/2019 (considerado o período das CPs, de 05/04/2019 a 04/05/2019, os informes foram todos tempestivos, antecedendo a data de expiração do prazo para participação); a CP n.º 05/2019/AGESB, através de matéria datada de 25/07/2019, além de 03 *posts* no Facebook, em 19 e 26/07/2019 e 08/08/2019 (considerado o período da CP, de 19/07/2019 a 12/08/2019, os informes foram todos tempestivos, antecedendo a data de expiração do prazo para participação); e a CP n.º 06/2019/AGESB, através de 03 *posts* no Facebook, em 09, 16 e 20/09/2019 (considerado o período da CP, de 21/08/2019 a 21/09/2019, os informes foram todos tempestivos, antecedendo a data de expiração do prazo para participação).

A questão 30-D, introduzida pelo iGP-A, consiste na versão da mesma questão 27, adaptada à realização de audiências e consultas públicas não destinadas especificamente à elaboração de normas e regulamentos.

⁵³ Disponíveis, respectivamente, em: <https://www.agesb.com.br/blog/categories/consultas-públicas> e <https://www.facebook.com/agesb/>.

⁵⁴ Disponível em: <https://agesb.comunidades.net/noticias>.

No período considerado, 03 consultas realizadas sobre requerimento de reajuste e revisão tarifária foram amplamente divulgadas em chamadas no *site* da Agência e em sua página no Facebook: a CP n.º 03/2019/AGESB foi publicizada, na seção de "notícias" do *site* antigo, através de matéria datada de 27/05/2019⁵⁵, além de 02 *posts* no Facebook⁵⁶, em 23 e 30/05/2019 (considerado o período da CP, de 23/05/2019 a 30/05/2019, os informes foram todos tempestivos, feitos dentro do prazo permitido para participação); a CP n.º 04/2019/AGESB, através de matéria de 10/07/2019 e 05 *posts* no Facebook, em 26/06/2019 e 04, 05, 10 e 12/07/2019 (considerado o período da CP, de 26/06/2019 a 12/07/2019, os informes foram todos tempestivos, feitos dentro do prazo permitido para participação); a CP n.º 01/2021/AGESB, através de *post* no Facebook, em 03/05/2021 (considerado o período da CP, de 30/04/2021 a 30/05/2021, a chamada foi tempestiva, antecedendo a expiração do prazo estipulado para participação).

Da mesma forma, as consultas públicas utilizadas na aplicação e apresentação dos resultados da pesquisa anual de satisfação dos usuários foram amplamente publicizadas: a CP n.º 01/2020/AGESB, através de *post* no Facebook, em 27/10/2021 (considerado o período da CP, de 27/10/2020 a 07/11/2020, a chamada foi tempestiva, antecedendo a expiração do prazo estipulado para participação); a CP n.º 02/2021/AGESB, através de 02 *posts* no Facebook, em 20 e 26/10/2021 (considerado o período da CP, de 20/10/2021 a 08/11/2021, a chamada foi tempestiva, antecedendo a expiração do prazo estipulado para participação).

E, quanto à única audiência pública realizada durante o período pesquisado, ocorrida no dia 04/12/2019, ela foi divulgada com antecedência, através de vários convites e apelos à participação da comunidade, feitos através da notícia publicada

⁵⁵ Há o seguinte trecho de nota de 07/05/2019 que registra previsão de audiência pública, mas acabou-se optando por consulta pública, como pode ser lido na matéria do dia 27/05/2019: "Em março a Corsan encaminhou o pedido de revisão tarifária periódica 2019 para a AGESB, sendo que a tarifação proposta pela Concessionária foi de 16,96% de índice de reposicionamento tarifário. Foi aberto o processo administrativo n.º 0008.1.2.2019/AGESB e será pautada audiência pública para diálogo para posterior conclusão."

⁵⁶ A busca foi feita por meio de termos digitados no buscador da rede social em questão, que, à primeira vista, recupera apenas informações vinculadas a elementos de texto escrito presentes nas postagens, de modo que não se descarta que haja ainda um número maior de postagens do que aqueles registrados nesta pesquisa. Ou seja, não serão recuperadas, pelo método de busca selecionado pelo presente estudo, postagens, por exemplo, sobre "pesquisa de opinião" em que a referência ao assunto da procura conste apenas no interior de um *card* ou arte-final postada no formato de arquivo de imagem.

em 19/11/2019 no *site*, bem como de 05 *posts* no Facebook, em 18, 25, 27 e 29/11/2019 e 02/12/2019.

Cumprе salientar que 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. A Agência tem-se revelado 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 16/12/2016⁵⁷ informa sobre os frutos que, àquela época, já rendia a cooperação AGESB/UNIPAMPA.

Os estagiários de Relações Públicas, Rafael Marques e Ícaro Gracian, ganharam, naquele ano, dois prêmios na mostra competitiva do SET Universitário da PUCRS, nas categorias Assessoria de Imprensa e Assessoria de Comunicação Organizacional e Institucional. E, ainda em 2016, essa experiência de cooperação foi documentada, dentre os relatos de outras entidades abrangidas pelos assessoramentos fornecidos pelo Curso de RP, em *e-book* organizado pelo Prof. Dr. Valmor Rhoden e pela Prof^a. Dr.^a Elisa Lübeck (LUBECK; RHODEN, 2016).

4.1.3.3.1.1 Recomendação

Apesar do bom desempenho da AGESB no quesito divulgação, a reduzida frequência do uso de consultas públicas em processos de teor normativo (04 num universo de 17 normas editadas no período) puxou o escore da AGESB para baixo.

Aliás, essa redução na performance da governança participativa da Agência, de um modo geral, reflete-se em todas as variáveis apuradas através de questões cujas alternativas de resposta investigam frequência de uso (para todas as normas e regulamentos; para a maioria das normas e regulamentos; para apenas algumas normas e regulamentos; ou nunca). Daí a pertinência de recomendação no sentido de que se chame consulta pública para todas as novas normas ou revisões.

⁵⁷ Disponível em: <https://agesb.comunidades.net/noticias>.

4.1.3.3.2 Forma de divulgação da realização de audiências e consultas públicas

Sobre a forma com que a AGESB divulga a realização de audiências e consultas públicas (questão 28), foi levantado que as consultas utilizadas em processos normativos foram divulgadas em 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 (Resoluções n.º 002/2019⁵⁸, n.º 015/2019⁵⁹ e n.º 018/2019⁶⁰).

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. Todavia, a investigação sobre o uso ou não de outros meios extrapolaria o método de coleta de dados selecionado para esta pesquisa, restrito ao exame do *website* da Agência e, subsidiariamente, de sua página na rede social Facebook. De resto, para fins da medição a que se pretende o presente estudo, reputa-se por suficiente o inventário das formas de divulgação abertas e acessíveis ao público em geral através da Internet, que, além do mais, é o meio preferencial que a LDNSB estabeleceu, de acordo com o disposto em seu art. 26, § 2.º, para a publicidade da documentação referente à regulação e fiscalização (BRASIL, 2007):

Art. 26. Deverá ser assegurado publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto. (...) § 2.º A publicidade a que se refere o *caput* deste artigo deverá se efetivar, preferencialmente, por meio de sítio mantido na rede mundial de computadores - internet.

A questão 30-E, acrescida pelo iGP-A formulado por esta pesquisa, consiste em versão da 28, adaptada aos casos de realização de audiências e consultas públicas não destinadas especificamente à elaboração de normas e regulamentos.

⁵⁸ Disponível em: https://files.comunidades.net/agesb/resolucao_00022019.pdf.

⁵⁹ Disponível em: https://files.comunidades.net/agesb/resolucao_00152019.pdf.

⁶⁰ Disponível em: https://files.comunidades.net/agesb/resolucao_00182019.pdf.

Apurou-se essa variável adicional, inventariando, inicialmente, as consultas realizadas em processos decisórios a respeito de pedido de reajuste e revisão tarifárias, que também tiveram sua publicidade determinada por Resoluções encontradas no *site* (Resoluções n.º 009/2019⁶¹, n.º 012/2019⁶² e n.º 002/2021⁶³), estabelecendo que as consultas públicas fossem publicadas no diário oficial do Município e que ficassem disponíveis no *site* por determinado prazo, salvo a CP n.º 03/2021/AGESB⁶⁴, cuja Resolução correspondente não foi identificada no *site*.

Além disso, essas consultas foram também divulgadas em chamadas no *site* da Agência e em sua página no Facebook, à exceção, novamente, da última CP do período pesquisado, a de n.º 03/2021/AGESB, cujo único registro de divulgação encontrado foi sua postagem na seção "Consultas Públicas" da página nova, construída sobre o formato de *blog* interativo.

Já as consultas públicas utilizadas na aplicação e apresentação dos resultados da pesquisa anual de satisfação dos usuários (CPs n.º 01/2020/AGESB⁶⁵, n.º 02/2020/AGESB⁶⁶ e n.º 02/2021/AGESB⁶⁷), também foram divulgadas através de *posts* no Facebook, além de estarem disponíveis no *site*, salvo a CP n.º 02/2020/AGESB, cujo único registro de divulgação encontrado foi sua disponibilização no *site*, em que se encontram, da mesma forma, as Resoluções que dão publicidade a essas 03 consultas (Resoluções n.º 014/2020⁶⁸, n.º 016/2020⁶⁹ e n.º 011/2021⁷⁰). E, quanto à única audiência pública realizada durante o período pesquisado, ocorrida no dia 04/12/2019, ela foi divulgada através de vários convites e apelos à participação da comunidade, feitos através da seção "notícias" da página antiga e de *posts* no Facebook. A Resolução n.º 025/2019⁷¹, publicada no *site*, fixou a data, horário e local da sessão presencial e estabelecendo prazo para envio de contribuições e sugestões por escrito.

⁶¹ Disponível em: https://files.comunidades.net/agesb/Resolucao_0092019.pdf.

⁶² Disponível em: https://files.comunidades.net/agesb/resolucao_00122019.pdf.

⁶³ Disponível em: [https://files.comunidades.net/agesb/RD_0002_2021_consulta_publica_\(1\).pdf](https://files.comunidades.net/agesb/RD_0002_2021_consulta_publica_(1).pdf).

⁶⁴ Disponível em: <https://www.agesb.com.br/post/consulta-pública-03-2021-agesb>

⁶⁵ Disponível em: <https://www.agesb.com.br/post/consulta-pública-01-2020-agesb>.

⁶⁶ Disponível em: <https://www.agesb.com.br/post/consulta-pública-02-2020-agesb>.

⁶⁷ Disponível em: <https://www.agesb.com.br/post/consulta-pública-02-2021-agesb>.

⁶⁸ Disponível em: https://files.comunidades.net/agesb/RD_0014_2020_Consulta_publica_3.pdf.

⁶⁹ Disponível em: https://files.comunidades.net/agesb/resolucao_3.pdf.

⁷⁰ Disponível em: https://af843ac7-51dd-4463-bee4-626a6498d377.usrfiles.com/ugd/af843a_9aba5dc950574c1cb82bacdbda260b70.pdf

⁷¹ Disponível em: https://files.comunidades.net/agesb/RD_0025_2019_audiencia_publica.pdf.

Em ambas as variáveis (a relativa à questão 28 e à questão 30-E), outras formas de divulgação, como envio de convite para interessados selecionados, nota à imprensa e uso de jornal, rádio ou tv, não podem ser descartadas. Todavia, a investigação sobre o uso ou não de outros meios extrapolaria o método de coleta de dados selecionado para esta pesquisa, restrito ao exame do *website* da Agência e, subsidiariamente, de sua página na rede social Facebook.

De resto, para fins da medição a que se pretende o presente estudo, reputa-se por suficiente o inventário das formas de divulgação abertas e acessíveis ao público em geral através da Internet, que, além do mais, é o meio preferencial que a LDNSB estabeleceu, de acordo com o disposto em seu art. 26, § 2.º, para a publicidade da documentação referente à regulação e fiscalização (BRASIL, 2007):

Art. 26. Deverá ser assegurado publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto. (...) § 2.º A publicidade a que se refere o *caput* deste artigo deverá se efetivar, preferencialmente, por meio de sítio mantido na rede mundial de computadores - internet.

4.1.3.3 Documentos disponibilizados após o encerramento do processo de participação de interessados

Os documentos disponibilizados pela Agência após o encerramento do processo de participação de interessados é o que busca levantar a variável determinada pela questão 30.

Dentre as 04 consultas públicas adotadas em processos de edição de norma (dum total de 17 normas editadas no período), em uma delas, a CP n.º 06/2019/AGESB⁷², que trata da compensação financeira aos usuários de serviços públicos delegados de abastecimento de água em decorrência de interrupção de longa duração, a contribuição oferecida pela empresa prestadora dos serviços, a CORSAN, foi disponibilizada no *site*, permanecendo publicada mesmo após o encerramento do processo de participação. O segundo registro de contribuição

⁷² Disponível em: <https://www.agesb.com.br/post/consulta-pública-06-2019-agesb>.

enviada em consulta pública realizada em processo de elaboração de regulamento refere-se à Consulta Pública n.º 05/2019/AGESB⁷³. Porém não foi considerado nesta pesquisa, por se tratar de esforço de investigação preliminar realizado por ela, não envolvendo, portanto, nenhuma contribuição efetiva ao assunto tratado, como foi ressaltado na redação do documento anexado. Quanto à parte da questão que se refere a audiências públicas, não se encontrou informação dando conta da prática de audiência pública para o fim específico de elaboração de normas e regulamentos.

No que concerne a outros processos de participação de interessados que possam ter influído, de alguma maneira, na produção normativa da Agência, como as reuniões do GT do transporte coletivo, TAC ou pesquisa de opinião anual e audiências e consultas em que seus resultados são apresentados, não há sinal de disponibilização no *site* de lista de presença, atas ou gravações de eventos. 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. Daí a recomendação constante da seção subsequente.

No caso da mesma questão, em sua versão adaptada a outras atividades de sua competência, como no processo de fiscalização ou monitoramento da prestação de serviços (questão 30-F), levantou-se que, dentre as 04 consultas públicas realizadas de 2019 a 2021 sobre requerimento de reajuste e revisão tarifárias, uma delas, a CP n.º 01/2021/AGESB⁷⁴, também ensejou contribuição da CORSAN que foi disponibilizada no *site* da AGESB e referência à resposta da Agência, ainda que de maneira bastante indireta e presumida, em trecho de matéria publicada, em 10 de junho de 2021, na seção de "notícias" do *site* antigo. A referida reportagem menciona que, "em manifestação na consulta pública", a empresa apresentou um novo índice de 16,29%, maior do que o índice de reajuste de 15,01%, originalmente proposto pela requerente. Em seguida, o texto da notícia assevera que, "diante das considerações da concessionária e pensando na realidade econômica do município

⁷³ Disponível em: <https://www.agesb.com.br/post/consulta-pública-05-2019-agesb>.

⁷⁴ Disponível em: <https://www.agesb.com.br/post/consulta-p%C3%BAblica-01-2021-agesb>.

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, é razoável inferir que aspectos como a renda média da população local tenham sido ponderados pela Agência em resposta à contribuição publicada por ocasião da consulta pública.

No que tange aos demais processos de participação levantados no período selecionado para esta pesquisa, são cabíveis as considerações já feitas, nesta seção, em relação à variável original do modelo (questão 30).

4.1.3.3.1 Recomendação

Recomenda-se que a documentação produzida por cada processo de participação seja disponibilizada no *site* 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.

4.1.3.4 Transparência do processo

O subcomponente (3.4) Transparência do Processo afere se, quando a Agência decide não realizar uma audiência ou consulta pública, a decisão é tornada pública. De plano, apurou-se, preliminarmente, que há decisão de não realizar audiência ou consulta pública, à medida que, das 62 Resoluções expedidas pela AGESB no período considerado, tomadas por referência de decisões formais e atos administrativos completos e eficazes da entidade reguladora, apenas 08 foram precedidas de consulta pública (a única audiência pública registrada foi utilizada para apresentação de pesquisa anual de satisfação dos usuários).

Observada a condição para o exame sobre se a decisão é tornada pública, não foi, contudo, encontrado registro no *site* de que decisão no sentido de não realizar audiência ou consulta tenha sido tornada pública, tampouco suas razões.

E, para o exame da alternativa sobre se as audiências e consultas públicas são sempre realizadas quando previstas em lei, poderia ter sido considerada, tendo

em vista a previsão de audiência pública insculpida no art. 17, § 1.º, da Lei Municipal n.º 4.280/2010⁷⁵, apenas a recorrência, durante o período considerado, de os resultados da pesquisa de opinião pública anual terem sido regularmente apresentados em audiência pública, 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. No entanto, como a presente pesquisa ponderou que, para fins de aferição da obrigatoriedade legal, consideraria o conceito de legalidade em sentido amplo, a coerência sistêmica da avaliação de todos os componentes do IGP-A pede que, em qualquer componente que tangenciar a apreciação do mesmo critério (obrigação legal), seja, igualmente, levado em conta o teor e as hipóteses de incidência de normas infralegais.

Desse modo, reputou-se necessário incluir o exame de outras situações abrangidas pelas normas infralegais a que se sujeitam as audiências e consultas públicas realizadas no âmbito de todos os serviços regulados pela AGESB. Então, optou-se, inicialmente, por limitar o recorte aos pedidos de reajuste e revisão tarifária. A seleção do tipo de decisão (assunto), nesse primeiro momento, considerou a maior clareza e precisão com que a RN n.º 001/2013⁷⁶, que trata especificamente dos processos de fixação de nova tarifa, define as situações obrigatórias, em comparação com a IN n.º 002/2013⁷⁷, que disciplina as audiências e consultas em geral, conceituando-as de forma um tanto confusa e definindo hipóteses de incidência de aplicação prática mais aberta a controvérsias (processo decisório que implique efetiva afetação de direitos dos agentes econômicos dos setores regulados ou dos consumidores e demais interessados da sociedade, decorrente de ato administrativo ou de norma proposta pela AGESB, cfe. art. 1.º da IN n.º 002/2013⁷⁸).

De acordo com o art. 10 da RN n.º 001/2013, os processos decisórios de reajuste e revisão tarifárias são, a rigor, de audiência pública obrigatória, salvo

⁷⁵ Disponível em: https://files.comunidades.net/agesb/Lei_de_Criacao.pdf.

⁷⁶ Disponível em: https://files.comunidades.net/agesb/RESOLUCAO_001_13_03_2013_Disciplina_Processo_Reajuste_e_revisao_tarifas_completa_.pdf.

⁷⁷ Disponível em: https://files.comunidades.net/agesb/IN_002_2013_procedimentos_audiencias_consultas_publicas.pdf.

⁷⁸ Vide proposta de Resolução (Apêndice C) em substituição à IN, no intuito de aprimoramento de sua redação, de modo a, dentre outras coisas, trazer maior clareza e padronização.

quando os índices de reajuste forem "estabelecidos em normas contratuais ou na legislação aplicável" (AGESB, 2013b), hipótese em que a realização de audiência é facultativa. Contudo, esta pesquisa limitou-se a considerar a forma como o requerimento de fixação de nova tarifa foi recebido pela Agência ("reajuste" ou "revisão"), sem, portanto, revisar o mérito do juízo preliminar da AGESB.

Dadas essas premissas, constatou-se que, das 08 Resoluções que tratam do assunto (fixação de nova tarifa), 05 foram precedidas de consulta pública e nenhuma de audiência pública, sendo que a RN n.º 001/2013 é categórica ao definir, em seu art. 27, a consulta pública como acessória à modalidade de audiência pública, podendo ou não lhe ser acrescentada. A discussão sobre obrigatoriedade está condicionada à adoção de audiência pública (art. 10). Consultas são realizadas apenas se acompanhadas de audiência pública (art. 27, textualmente: "*Art. 27 Adicionalmente à audiência pública, fica facultada ao Conselho Diretor a realização de consulta pública para manifestação escrita dos interessados*" (grifo nosso)).

Entretanto, ainda que se considere que consultas possam ser usadas independentemente de audiências em processos tarifários, subsiste a situação em que, das 08 Resoluções sobre o assunto, ao menos uma delas (a Resolução n.º 010/2019⁷⁹) refere-se expressamente à hipótese de *revisão* tarifária, que, à luz da RN n.º 001/2013, exige audiência pública. Porém, na prática, a Resolução n.º 010/2019 foi precedida por consulta pública⁸⁰. 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

⁷⁹ Disponível em: https://files.comunidades.net/agesb/resolucao_00102019.pdf.

⁸⁰ Notícia de 27/05/2019, publicada no site antigo (disponível em: <https://agesb.comunidades.net/noticias>), menciona audiência pública, em que a AGESB atuou como participante. Sobre o mesmo tema da Resol. n.º 010/2019 (a revisão tarifária da CORSAN), o evento foi realizado, em 13/05/2019, em Porto Alegre, na sede da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS. No entanto, esta pesquisa considerou, para efeitos da avaliação a que se propõe, tão-somente as formas de participação diretamente promovidas e conduzidas pela AGESB e limitadas a sua área de abrangência local.

consulta, no caso em tela⁸¹. Por si só, esse elemento afasta avaliação no sentido de que as audiências e consultas previstas em lei "são sempre realizadas".

De qualquer forma, caso a amostra das consultas públicas sobre tarifa tivesse correspondido integralmente ao critério da alternativa de pontuação máxima, haveria, ainda, que se analisar todas as hipóteses potencialmente cobertas pela IN n.º 002/2013, cuja redação já mencionada tornaria a tarefa excessivamente espinhosa e controversa. Qual ato administrativo ou norma afeta direitos dos interessados? Qual norma não afeta⁸²?

Enfim, para aplainar o caminho de avaliações futuras, recomenda-se o texto do anteprojeto constante do Apêndice C. No entanto, 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 num universo de 17 Resoluções que homologaram ou elaboraram normas e regulamentos no período pesquisado (23,53%).

4.1.4 Controle e supervisão

O componente (4) Supervisão e Controle de Qualidade registram informações sobre órgãos de supervisão, como conselhos, e de controle de qualidade, como Ouvidoria, e sobre relatórios e avaliações disponíveis publicamente.

Divididos em (4.1) Supervisão e Controle de Qualidade e (4.2) Publicidade dos Controles, seus subcomponentes "indicam o papel dos órgãos de supervisão e a

⁸¹ Duas notícias, de 18/04/2019 e 11/03/2020, indicam que pedidos de revisão da tarifa do transporte coletivo foram preliminarmente rejeitados por parecer do Conselho Diretor da Agência, com base no art. 6.º da RN n.º 001/2013. A matéria de 18/04/2019 é clara no sentido da emissão de parecer preliminar pela rejeição do acolhimento do requerimento. Já a segunda, faz referência a parecer que seria emitido, mas, a julgar que não houve Resolução, em 2020, concedendo aumento no valor da tarifa do setor, esta pesquisa concluiu que o parecer foi igualmente desfavorável ao pedido. De qualquer forma, ambos os registros não serão computados, para efeitos de exame sobre adoção obrigatória de audiência pública, porque tratam nitidamente de prerrogativa da Agência em exercer juízo liminar sobre o pedido e que, na forma do art. 9.º da RN n.º 001/2013, a audiência só pode ser convocada após ato inicial de aceite da Agência em relação à continuidade da tramitação do pedido.

⁸² Ver seção 4.1.1.1 e subseções.

publicidade de avaliações dos organismos e de processos reguladores” (THORSTENSEN; ARIMA JÚNIOR, 2020, p. 36).

4.1.4.1 Supervisão e controle de qualidade

Para medir o primeiro subcomponente, (4.1) Supervisão e Controle de Qualidade, são investigadas 04 variáveis.

4.1.4.1.1 Supervisão administrativa e instância revisora

A primeira variável é se existe, no Município, estrutura (exemplo: comissão, secretaria ou departamento) responsável por monitorar e avaliar especificamente as atividades de participação de interessados realizadas pela AGESB.

Esta pesquisa não identificou estrutura municipal responsável por supervisionar especificamente as atividades de participação conduzidas pela AGESB. O que existe é uma 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, "implementados, notadamente, através da verificação do atendimento de metas e diretrizes preestabelecidas" (ARAGÃO, 2013, p. 380).

Ainda que esta pesquisa não tenha identificado elementos que apontem para a prática do monitoramento específico de que trata o critério em exame, optou-se pela alternativa de pontuação assertiva por considerar o potencial teórico e legalmente estabelecido de que o acompanhamento da governança participativa da AGESB esteja subsumido no bojo da supervisão geral que compete ao órgão da Administração central a que se vincula a Agência (o Gabinete do Prefeito).

Quanto à variável que trata da revisão em caso de descumprimento de obrigação legal de a Agência considerar as contribuições feitas nas audiências e

consultas públicas, não foi encontrada previsão legal nem infralegal submetendo decisões da Agência à revisão administrativa de órgão exterior a ela.

Sequer há falar em "órgão hierarquicamente superior", como se lê no enunciado de uma das alternativas à questão 34, que conduz a coleta de dados sobre essa variável. Lição de Aragão (2013, p. 380-383) afasta relação de subordinação hierárquica entre os órgãos e entidades materialmente descentralizadas e a Administração Pública central. Em estudo sobre normas que disciplinam as agências reguladoras nacionais, o mesmo autor defende, ainda, que recursos hierárquicos impróprios, ou seja, recursos de decisões "passíveis de revisão pela Administração central, seja pelo Conselho de políticas públicas do setor, pelo Ministro competente ou pelo Presidente da República" (ARAGÃO, 2013, p. 372), só seriam admissíveis se taxativamente preestabelecidos em lei.

Contudo, resta, em qualquer caso, garantida a revisão judicial, por força do art. 5.º, XXXV, da Constituição Federal, que assegura o direito a recorrer ao Poder Judiciário (ARAGÃO, 2013, p. 375).

4.1.4.1.1.1 Recomendação

De conformidade com o alcance visto acima a respeito 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 deste quesito nas futuras avaliações, a Agência estreitará seu compromisso institucional com a prestação de contas e a transparência de seu trabalho.

4.1.4.1.2 Ouvidoria e conselho de controle social

Ao analisar se existe estrutura formal de ouvidoria, na Agência, capaz de buscar soluções para as demandas dos cidadãos e oferecer informações gerenciais e sugestões à diretoria, detectou-se que a AGESB conta com órgão de ouvidoria.

As ouvidorias públicas vêm-se institucionalizando nas últimas décadas e, ao lado da Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI), são tidas como parte de “processo de democratização do Estado brasileiro, que materializou no texto constitucional a participação social como um dos elementos-chave para a organização das políticas públicas” (BRASIL, 2018, p. 52).

Porém, a ouvidoria da AGESB não pode ser considerada “independente da diretoria e presidência”, como se lê na alternativa melhor pontuada (questão 35), à medida que o Ouvidor, a quem compete, conforme o art. 11, I, do Regimento Interno da Agência⁸³, “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.

No que tange à participação da sociedade civil em conselho, comissão ou comitê existente na AGESB, não foi identificada, na estrutura organizacional da AGESB, órgão colegiado de caráter consultivo, formado por representação de interessados. O Regimento Interno da Agência faz, contudo, menção, em seu art. 12, V, sobre a possibilidade de criação de “comissão ou Grupo de Trabalho”, sendo que há registro de que, efetivamente, essa competência da AGESB vem sendo exercida, desde a criação do GT do Transporte Coletivo Urbano, instalado em 24/04/2017, conforme se lê em notícia publicada na mesma data no *site* antigo⁸⁴.

Entretanto, a composição do referido GT reduz-se a representantes do Poder concedente e da empresa concessionária, de modo que esta pesquisa julgou que seria demasiado forçoso atribuir pontuação correspondente à presença de membro da sociedade civil, tendo em vista a ausência de representantes de usuários ou de segmentos da comunidade, fora dos polos concedente-concessionário, em que pese notícia de reunião pontual mantida, em 26/03/2018, entre o GT e a comunidade acadêmica da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS).

Investigou-se, por outro lado, eventual relação orgânica entre a AGESB e conselhos setoriais que pudesse caracterizar alguma forma de tutela ou supervisão cingida à fixação de diretrizes de política pública produzidas por esse tipo de estrutura colegiada de participação social na gestão pública, “consolidado após a promulgação da Constituição Brasileira em 1988” (PADILHA; PINTO, 2018, p. 103).

⁸³ Disponível em: https://files.comunidades.net/agesb/RD_0027_altera_reimento_interno.pdf.

⁸⁴ Disponível em: <https://agesb.comunidades.net/noticias>.

Dos 23 conselhos municipais instituídos em São Borja, conforme levantamento publicado em 2018 (PADILHA; PINTO, 2018, p. 114-115), nenhum guarda direta ou específica correlação com os serviços regulados. Entretanto, no final daquele ano, a Lei Municipal n.º 5.453, de 29 de novembro de 2018, criou o Conselho Municipal de Trânsito e Transporte (SÃO BORJA, 2018).

O colegiado revela nítida incidência sobre as diretrizes de mobilidade urbana (arts. 2.º e 4.º da referida Lei), envolvendo serviços regulados pela AGESB, 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 Comerciantes de São Borja (art. 5.º, II, "a", "b", "e" e "i"). Daí a alternativa selecionada.

4.1.4.1.2.1 Recomendação

Recomenda-se, contudo, que, criando ou não uma estrutura colegiada própria de representação permanente dos *stakeholders* 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 extraíndo desses espaços balizamento para sua atuação.

No setor do saneamento básico, pelas peculiaridades envolvidas, especialmente a prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário a cargo de uma empresa de controle estadual, a AGESB vem mantendo um histórico de colaboração com a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS), na senda da coordenação entre agências que a literatura consagra como estratégia para evitar conflitos de competências e otimizar o conjunto de suas atuações (ARAGÃO, 2013, p. 388). Vários movimentos nesse sentido podem ser reportados, desde o compartilhamento de estudos técnicos (ver Resolução n.º 004/2017⁸⁵, Resolução n.º

⁸⁵ Disponível em: https://files.comunidades.net/agesb/Resolucao_00042017.pdf.

010/2019⁸⁶, Resolução n.º 005/2020⁸⁷ e notícia de 29/10/2019⁸⁸), passando por participação em audiência pública promovida pela Agência estadual⁸⁹ para tratar de tema comum (revisão tarifária ordinária da CORSAN) e culminando com a autorização que a Prefeitura, recentemente, recebeu do Legislativo local para celebração de convênio com a AGERGS para a delegação da regulação dos serviços de saneamento básico⁹⁰, processo de que deve decorrer, de acordo com estimativa que a AGESB registrou em Ofício lido da tribuna da Câmara Municipal⁹¹ durante sessão de discussão da matéria (PL n.º 045/2022), coordenação de tarefas em que à Agência local será delegada a execução da regulação técnica (fiscalização *in loco*) dos serviços da CORSAN no município⁹².

Nesse contexto, há em curso, desde 2019 (v. notícias, no *site* da Prefeitura, publicadas em 17/02/2022⁹³ e 31/10/2019⁹⁴), um processo de revisão do Plano Municipal de Saneamento Básico, em que a comunidade local vem sendo chamada a participar, de modo que se tem aberto novo fórum de interlocução e controle social, em que a Agência pode submeter seu trabalho à apreciação do público e de onde ela pode recolher subsídios para o horizonte de sua atividade regulatória.

⁸⁶ Disponível em: https://files.comunidades.net/agesb/resolucao_00102019.pdf.

⁸⁷ Disponível em: https://files.comunidades.net/agesb/RD_0005_2020_homologacao_RED_577_AGERGS.pdf.

⁸⁸ Disponível em: <https://agesb.comunidades.net/noticias>.

⁸⁹ Notícia de 27/05/2019, disponível em: <https://agesb.comunidades.net/noticias>.

⁹⁰ Disponível em: <https://camarasaoborja.rs.gov.br/site/index.php/pt/resultado-da-ordem-do-dia/1148-resultado-da-sessao-extraordinaria-09-de-maio-de-2022>.

⁹¹ Disponível em: https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=5150427574980625.

⁹² Trecho do Of.: "Tal decisão do Poder Executivo foi motivada conjuntamente com municípios circunscritos na mesma região geográfica a fim de centralizar e facilitar as relações com a CORSAN. Igualmente, no que diz respeito à atuação da AGESB, fora entabulado tanto com o Poder Executivo quanto com a AGERGS que, uma vez aprovado, o projeto de lei *supra*, haverá delegação da execução da regulação técnica à AGESB, ficando ao encargo da AGERGS a gestão e ao encargo da AGESB a execução e operação da regulação. A regulação se subdivide em regulação técnica e em regulação econômico-financeira. Com isto, garante-se que o serviço final prestado pelo concessionário terá fiscalização *in loco*, de modo que a eficiência da regulação não será afetada. Neste sentido, a AGESB nada tem a opor em relação à aprovação do projeto de lei em tela, visto que não significa, em hipótese alguma, qualquer prejuízo à regulação local. Ademais a regulação dos demais serviços (transporte de passageiros e estacionamento rotativo) não são objeto da proposta de delegação à AGERGS, o que mantém hígida a atuação da AGESB."

⁹³ Disponível em: <http://www.saoborja.rs.gov.br/index.php/ultimas-noticias/3818-secretaria-de-meio-ambiente-trabalha-no-plano-municipal-de-saneamento-basico>.

⁹⁴ Disponível em: <http://www.saoborja.rs.gov.br/index.php/ultimas-noticias/2328-secretaria-municipal-de-agricultura-e-meio-ambiente-apresenta-atualizacao-do-plano-municipal-de-saneamento-basico>.

4.1.4.2 Publicidade dos controles

O subcomponente (4.2) Publicidade dos Controles é o segundo e último indicador do componente 4 e mensura, de um lado, se a agência reguladora produz dados ou estatísticas sobre os vários aspectos dos processos de participação de interessados, como quantidade de processos com participação nas etapas prévia e posterior à elaboração de proposta ou minuta (questão 32); e, de outro lado, se são publicados relatórios sobre o desempenho dos processos de participação de interessados conduzidos pela Agência (questão 33).

4.1.4.2.1 Dados ou estatísticas sobre os processos de participação

Sobre o primeiro aspecto avaliado pelo subcomponente 4.2, não foi encontrado, no *site*, registro de disponibilização de dados ou estatísticas de forma sistematizada e compilada sobre os aspectos dos processos de participação mencionados nos itens de checagem da questão 32 (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). E, se são disponibilizados apenas internamente, não é possível aferir de acordo com o método de coleta de dados adotado nesta pesquisa, essencialmente circunscrito à análise do *site* da Agência e, subsidiariamente, da sua página hospedada na rede social Facebook.

4.1.4.2.1.1 Recomendação

Recomenda-se que esses e outros dados, como o perfil dos participantes, sejam publicados no *site* e regularmente atualizados lá. Como proposta de ponto de partida, esta pesquisa oferece à AGESB uma minuta de relatório, constante do

Apêndice D, que traz uma ideia de formatação de sua estrutura e alguns campos alimentados por elementos extraídos no curso do processo de avaliação.

4.1.4.2.2 Publicação de relatórios sobre o desempenho dos processos de participação de interessados conduzidos pela Agência

Por fim, apurou-se que não há, no *site* da AGESB, relatórios de desempenho dos processos de participação de interessados conduzidos pela Agência.

4.1.4.2.2.1 Recomendação

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 *site* 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 D.

Como analista de políticas públicas, o autor do presente estudo 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 Agência, 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.

4.2 Avaliação da governança participativa da AGESB

Os resultados da avaliação, que consubstanciam a análise dos dados coletados anteriormente exposta, começam a ser apresentados na compilação dos valores atribuídos a cada indicador. Em seguida, parte-se para a apuração do indicador geral ou índice da AGESB.

Embora o foco seja a apuração do iGP-A, ou seja, da versão do iGP após sofrer as adaptações propostas por esta pesquisa, também foi aferido o iGP nos

moldes de como fora concebido originalmente por Oliva (2020), de modo a permitir uma margem de comparação mais eficiente e aproximada, *vis-à-vis* o propósito de contextualizar a AGESB dentro de um panorama mais amplo da governança de outras agências infranacionais, mostrado pelo autor do iGP em sua pesquisa.

Preferiu-se, assim, preceder a apresentação do iGP-A da AGESB de uma seção dedicada ao iGP apurado e aos indicadores que o compõem. A partir desse ponto, cenários foram traçados com a introdução das variáveis que integram o modelo do iGP-A, momento em que elas são enumeradas e explicadas mais detidamente, para, na sequência, a avaliação culminar com a revelação do iGP-A da entidade estudada e do conceito a ela atribuído com base no índice revelado.

4.2.1 Resultados da aferição de cada componente e seus desdobramentos

Nesta seção, cuidar-se-á de uma exposição esquemática dos resultados de cada indicador, em que são traduzidas as variáveis, analisadas anteriormente uma a uma, extraídas do banco de dados que se conseguiu construir a partir da coleta de informações junto aos espaços selecionados: o *website* da organização e, subsidiariamente, sua página na rede social Facebook e algumas outras plataformas oficiais, como os portais da Prefeitura e da Câmara de Vereadores de São Borja.

Quadro 3 - Indicadores do iGP/iGP-A da AGESB

| Componente | Subcomponente | Pontuação | |
|------------------------|--|---------------|--------------------|
| | | Subcomponente | Componente |
| 1 - Adoção sistemática | 1.1 - Obrigação legal | 1 | 0,57 ⁹⁵ |
| | 1.2 - Adoção sistemática de participação em etapa prévia | 0 | |
| | 1.3 - Adoção sistemática de participação em etapa posterior | 0,7 | |
| | 1.4 - Adoção sistemática de participação em atividades para além da competência normativa da Agência | 1 | 0,68 ⁹⁶ |

⁹⁵ Média do Componente 1 sem levar em conta o Subcomponente 1.4, de acordo com o iGP.

⁹⁶ Média do Componente 1, considerado o Subcomponente 1.4, conforme a proposta do iGP-A.

| | | | |
|---------------------------------|---|--------------------|---------------------|
| 2 - Métodos e procedimentos | 2.1 - Consulta pública em etapa prévia | 0 | 0,38 ⁹⁷ |
| | 2.2 - Consulta pública em etapa posterior | 0,4 | |
| | 2.3 - Metodologia dos processos de participação - etapa prévia | 0 | |
| | 2.4 - Metodologia dos processos de participação - etapa posterior | 0,2 | |
| | 2.5 - Tempo mínimo para envio de contribuição | 1 | |
| | 2.6 - Orientação para participar dos processos | 1 | |
| | 2.7 - Uso de <i>website</i> interativo - etapa prévia | 0 | |
| | 2.8 - Uso de <i>website</i> interativo - etapa posterior | 0,4 | |
| | 2.9 - Metodologia dos processos de participação em atividades para além da competência normativa da Agência | 0,75 | 0,48 ⁹⁸ |
| | 2.10 - Uso de <i>website</i> interativo - processos de participação em atividades para além da competência normativa da Agência | 1 | |
| 3 - Transparência | 3.1 - Disponibilidade de informação | 0,25 | 0,21 ⁹⁹ |
| | 3.2 - Resposta para contribuições enviadas | 0,2 ¹⁰⁰ | 0,36 ¹⁰¹ |
| | | 0,5 ¹⁰² | |
| | 3.3 - Publicidade dos processos de participação | 0,4 ¹⁰³ | |
| | | 0,7 ¹⁰⁴ | |
| 3.4 - Transparência do processo | 0 | | |
| 4 - Controle e supervisão | 4.1 - Supervisão e controle de qualidade | 0,88 | 0,44 |
| | 4.2 - Publicidade dos controles | 0 | |

Fonte: Elaboração própria (2022)

O Quadro 3 exibe a pontuação obtida em cada componente e subcomponentes em que se desdobra. O paradigma é o modelo do iGP-A, que

⁹⁷ Média do Componente 2 sem levar em conta os Subcomponentes 2.9 e 2.10, de acordo com o iGP.

⁹⁸ Média do Componente 2, considerados os Subcomponentes 2.9 e 2.10, cfe. a proposta do iGP-A.

⁹⁹ Média do Componente 3 sem levar em conta o acréscimo das variáveis inseridas pelas questões 30-A, 30-B, 30-C, 30-D, 30-E e 30-F, de acordo com o modelo do iGP.

¹⁰⁰ Média do Subcomponente 3.2 sem levar em conta o acréscimo das variáveis inseridas pelas questões 30-A, 30-B e 30-C, de acordo com o modelo do iGP.

¹⁰¹ Média do Componente 3, consideradas as variáveis inseridas pelas questões 30-A, 30-B, 30-C, 30-D, 30-E e 30-F, de conformidade com o modelo do iGP-A.

¹⁰² Média do Subcomponente 3.2, consideradas as variáveis inseridas pelas questões 30-A, 30-B e 30-C, cfe. propõe o iGP-A.

¹⁰³ Média do Subcomponente 3.3 sem levar em conta o acréscimo das variáveis inseridas pelas questões 30-D, 30-E e 30-F, de acordo com o modelo do iGP.

¹⁰⁴ Média do Subcomponente 3.3, consideradas as variáveis inseridas pelas questões 30-D, 30-E e 30-F, conforme a proposta do iGP-A.

consiste nos indicadores do iGP acrescidos de algumas novas variáveis, com o objetivo de dar conta de outras ocasiões em que se manifesta a atividade regulatória, para além da elaboração de normas e regulamentos, a que se restringe, em grande medida, o modelo original (iGP).

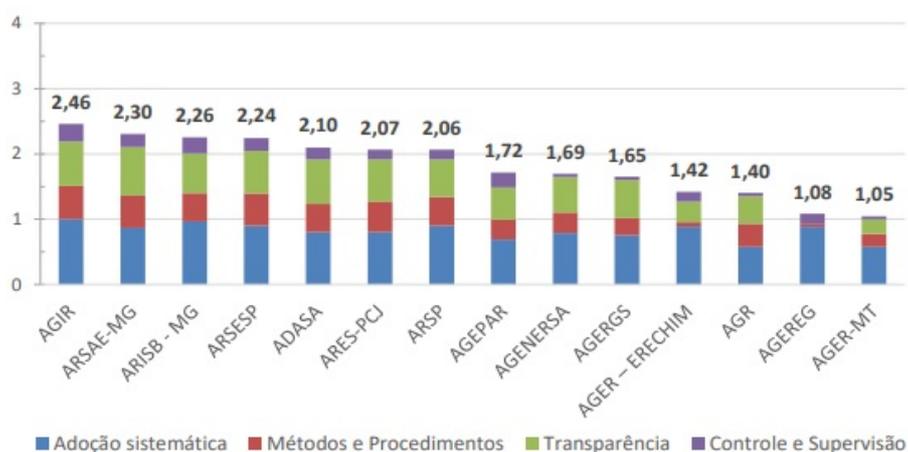
O conjunto de indicadores do iGP-A da AGESB engloba, portanto, os do seu iGP. Quando ocorrem oscilações de valor numérico em virtude da introdução de variáveis, a pontuação alternativa é indicada em notas de rodapé.

4.2.2 Índice apurado - iGP

4.2.2.1 Contextualização permitida pelo iGP da AGESB

O iGP da AGESB, medido pela presente pesquisa, foi de 1,6. O índice ficou bem abaixo de 2,18, valor alcançado pelo Brasil na pesquisa a que se reporta Oliva (2020, p. 69), realizada pela OCDE em 2014. No entanto, poucas agências reguladoras que Oliva (2020) avaliou, em relação a atividades desenvolvidas em 2018 (apenas um ano, portanto, atrás do período considerado por este trabalho), atingiram esse patamar (*vide* Gráfico 5).

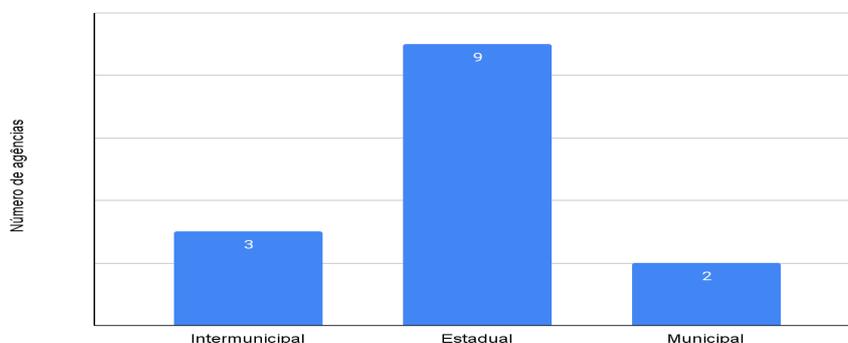
Gráfico 5 - IGP por agências de saneamento básico pesquisadas por Oliva (2020)



Fonte: Oliva (2020, p. 70)

Das 14 agências de saneamento básico pesquisadas, entre as quais, agências municipais como a AGESB (*vide* Gráfico 6), apenas 04 (02 estaduais e 02 intermunicipais) superaram o índice 2,18).

Gráfico 6 - Abrangência territorial das agências pesquisadas por Oliva (2020)



Fonte: Elaboração própria (2022)

Contudo, o iGP da AGESB sobrepujou o das 02 agências municipais avaliadas por Oliva (2020), ficando em posição mais elevada que a de outra agência municipal gaúcha, a AGER-Erechim (1,42), logo atrás do iGP da AGERGS, a agência estadual do Rio Grande do Sul (1,65).

De acordo com Oliva (2020, p. 70-71), sua amostra representa “o grupo de entidades de regulação mais bem desenvolvidas do setor de saneamento quanto à adoção de práticas de governança participativa”. Do afunilamento das 30 entidades para as quais foi enviado o *survey* em que se apoiou a fase de coleta de dados, resultou o conjunto de 14 agências respondentes, cuja disposição em responder conduziu o autor à suposição de que, provavelmente, a média geral das agências do setor (entre estaduais, consorciadas e locais) seria inferior à das pesquisadas, “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).

Logo, considerando que a média dos iGPs das entidades avaliadas foi de 1,82 (OLIVA, 2020, p. 70), o iGP da AGESB (1,6) aponta para uma situação em que ela aparece posicionada pouco abaixo da média das agências representativas do rol das mais bem estruturadas em matéria de mecanismos de participação de interessados. Outro aspecto digno de nota é que o grupo é integrado

majoritariamente por agências estaduais (Gráfico 6), de modo a corroborar a hipótese de que, por si, o fato de ser uma agência municipal não implica, necessariamente, em fator de desvantagem em se tratando de governança participativa. Pelo contrário.

Das 02 agências locais pesquisadas por Oliva (2020), uma delas (AGER-Erechim) não se distancia tanto quanto a outra (AGEREG) da média (Gráfico 5). E o índice da AGESB, acrescido pela presente pesquisa, desequilibra essa diferença de desempenho entre AGER e AGEREG, em favor de uma certa tendência a posição mais satisfatória (na direção da média), como a confirmar a presunção de que a proximidade da agência com o nível local e comunal possa até mesmo favorecer o envolvimento dos interessados na regulação. Abre-se, aqui, um flanco aparentemente fecundo para outras investigações.

De resto, como Oliva assinalou (2020, p. 71), o engajamento dos interessados na atividade regulatória está num estágio inicial de desenvolvimento no setor de saneamento básico, correlacionando o fenômeno ao contexto histórico setorial, classificado pela literatura como sendo, tradicionalmente, marcado pelo autoritarismo e centralização. Portanto, mesmo que estivesse mais próxima ou acima da média, a AGESB teria, ainda, muito a avançar, assim como as agências subnacionais em geral estão longe de alcançar um confortável patamar de inequívoca consolidação dos seus indicadores de engajamento de interessados.

Outro campo de pesquisa que esse ponto sugere é se tal juízo, que pode ser estendido ao universo das agências reguladoras estaduais e (inter)municipais, dado o contexto da atuação setorial delas, não poderia ser ponderado a partir de um comparativo com a regulação que não é feita por ARIs. Ou seja, se o estágio da governança participativa das agências subnacionais pode ser considerado incipiente, há que se questionar se elas já não apresentaram resultados bem mais robustos que os revelados pela Administração Pública Direta em atividades regulatórias que, paralelamente, seguem sendo executadas de forma centralizada.

Citado na revisão bibliográfica deste trabalho, relatório de 2016 da OCDE que abordou a regulação brasileira avalia que a implantação e consolidação das agências reguladoras criadas após a privatização de setores como telecomunicações e eletricidade foi acompanhada de sensível incremento da

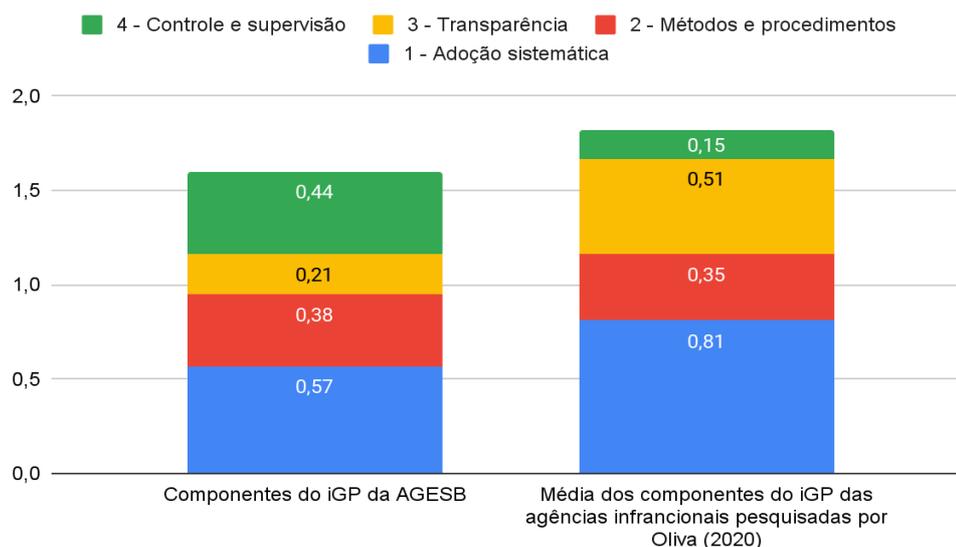
participação e do envolvimento de interessados, em relação à regulação exercida, muitas vezes de forma secundária, por órgãos da Administração Pública central, como os ministérios, que não costumam adotar a prática de processos abertos à participação, como as consultas públicas (THORSTENSEN; ARIMA JÚNIOR, 2020, p. 39). É razoável, portanto, supor que essa vantagem comparativa verificada no âmbito das agências nacionais possa, em maior ou menor grau, ser reproduzida também no caso das agências subnacionais.

4.2.2.2 Análise comparativa dos componentes do iGP da AGESB

Em comparação com as médias dos 04 componentes da pesquisa de Oliva (2020, p. 72), caracterizadas por grande oscilação, indo de 0,15 (Supervisão e Controle) a 0,81 (Adoção Sistemática), a pontuação dos componentes do iGP da AGESB revela-se bem mais estável, variando de 0,57 a 0,21 (Gráfico 7). Isso demonstra homogeneidade na configuração da governança participativa retratada pela presente pesquisa, aproximando a Agência do ponto ótimo que o diagrama dos indicadores da dimensão engajamento dos interessados da OCDE preconiza (v. Figura 2). Representado por um triângulo formado pela conjugação de 04 triângulos menores, o desenho reflete uma noção de interconexão e proporcionalidade (THORSTENSEN; ARIMA JÚNIOR, 2020, p. 37) que se coaduna com o quadro de menor disparidade entre os seus componentes exibido pelo iGP da AGESB.

O indicador mais elevado do iGP da AGESB segue o mesmo padrão das agências subnacionais avaliadas por Oliva (2020), cuja média do componente (1) Adoção Sistemática também foi a maior dentre os 04 indicadores que compõem o indicador geral. Nesse componente, destaca-se “a obrigação legal das agências adotarem ao menos uma prática de participação social nos processos de edição de normas”, que, segundo Oliva (2020, p. 72), foi um ponto bastante favorável dentre as agências que pesquisou. Em apenas 01 delas, não foi encontrada tal vinculação. Em compensação, apenas metade da amostra apresentou “previsão legal de que os processos de participação sejam abertos ao público em geral e não apenas a instituições ou pessoas pré-selecionadas” (OLIVA, 2020, p. 72).

Gráfico 7 - Componentes do iGP da AGESB e as médias dos componentes do iGP das agências infranacionais pesquisadas por Oliva (2020)



Fonte: Elaboração própria (2022)

Em ambos os pontos, atrelados ao subcomponente (1.1) Obrigação Legal, a avaliação da AGESB foi positiva, apesar de que a pontuação geral do componente Adoção Sistemática (0,57) tenha ficado aquém da média de comparação (0,81). Embora Oliva (2020) não detalhe o desempenho dos demais subcomponentes do indicador (Adoção Sistemática de Participação em Etapa Prévia (1.2) e em Etapa Posterior (1.3)) na discussão dos resultados da sua pesquisa, é razoável supor que a desvantagem da AGESB no componente 1 seja atribuível aos valores obtidos nesses 02 subcomponentes, que puxaram para baixo a média simples dos 03.

No que concerne ao indicador (2) Métodos e Procedimentos, a AGESB ficou (0,38) um pouco acima da média (0,35) das agências subnacionais de saneamento básico consideradas, pelos motivos já expostos, entre as de melhor desempenho na dimensão avaliada da governança regulatória, sendo a grande maioria delas de abrangência estadual e intermunicipal (Gráfico 6).

O indicador abrange variáveis atinentes aos ritos dos processos de participação, em especial as consultas e audiências públicas, consideradas por Oliva (2020, p. 73) o “mecanismo de participação mais acessível ao grande público”.

O modelo de Oliva (2020, p. 114) confere maior peso às consultas públicas

em relação a outras formas de participação, mesmo as audiências públicas. As consultas ficam segregadas em subcomponentes à parte, (2.1) Consulta Pública em Etapa Prévia e (2.2) Consulta Pública em Etapa Posterior, enquanto as demais modalidades foram reunidas todas nos subcomponentes (2.3) Metodologia dos Processos de Participação - Etapa Prévia e (2.4) Metodologia dos Processos de Participação - Etapa Posterior. Talvez esse primado das consultas públicas possa ser atribuído à fonte do modelo, qual seja, os iREG da OCDE. De acordo com Silveira (2017, p. 10), a OCDE recomenda constantemente o emprego de consultas públicas. Cita, ainda, o documento OECD Regulatory Policy Outlook 2015, em que a entidade aponta que os governos devem cuidar para que elas “não sejam capturadas por grupos de interesse específico e assegurem retorno para as contribuições, gerando, dessa maneira, confiança no processo, além de engajamento da população” (SILVEIRA, 2017, p. 10)

O componente (2) Métodos e Procedimentos também abarca em que fase elas são realizadas (antes e/ou após a elaboração de proposta normativa), a documentação disponibilizada ao público e o prazo para que os interessados preparem e enviem suas contribuições (OLIVA, 2020, p. 73).

De fato, a AGESB aproxima-se sobremodo do desempenho médio nos 04 aspectos destacados por Oliva (2020, p. 73-75). Ficou associada ao grupo das 10 agências infracionais, dentre as 14 pesquisadas, que não realizaram consultas e audiências públicas em etapa prévia à elaboração de minuta de norma (OLIVA, 2020, p. 73). A AGESB também melhora um pouco, em matéria de etapa posterior, por realizar, nessa fase, consultas públicas em processos normativos, mas, não em todos eles, ficando na companhia da maioria das agências pesquisadas por Oliva (2020, p. 74). Da mesma forma, a AGESB acompanhou a maioria que não disponibilizou Análise de Impacto Regulatório (AIR). Ao prover avaliação *ex ante* das prováveis externalidades, positivas e negativas, ou seja, efeitos “nos custos dos serviços, no meio-ambiente, para os consumidores e em outros setores da economia”, a AIR “também preconiza a consulta aos interessados e impactados pela norma em estudo, o que a torna inerentemente um mecanismo que promove a participação social” (OLIVA, 2020, p. 74).

Por fim, em relação à variável tempo mínimo assegurado em lei para duração das consultas públicas, a AGESB performou assertivamente¹⁰⁵, ao lado da metade das agências pesquisadas por Oliva (2020, p. 75).

A variável do componente (3) Transparência que Oliva (2020, p. 75-76) destaca positivamente, em relação aos processos de participação das agências que pesquisou, repete-se na avaliação da AGESB. A disponibilização das normas no *site* institucional da Agência segue a esmagadora maioria. Das outras 14 agências, apenas 01 não disponibiliza. Por outro lado, em relação às deficiências salientadas, a AGESB, igualmente, acompanhou o padrão das agências infranacionais, cujo reduzido número divulga agenda regulatória, “instrumento que oferece previsibilidade aos interessados”, e “respostas para as contribuições recebidas, prática que gera confiabilidade aos processos” (OLIVA, 2020, p. 76).

O indicador da AGESB (0,21) não só ficou bem abaixo da média geral (0,51) como também ficou abaixo da média das 07 agências de menor ranqueamento (0,37). O componente não corresponde à pior média dentre as agências de saneamento básico avaliadas, mas corresponde ao ponto mais frágil da governança participativa da AGESB. O pior resultado apresentado pelas agências foi no componente (4) Controle e Supervisão (0,15), que, entretanto, foi também o indicador que apresentou a média mais baixa dos levantamentos realizados pela OCDE (OLIVA, 2020, p. 77 e 80).

Um de seus subcomponentes “mede a produção de informações sobre os processos participativos e outro a prestação de contas sobre o resultado desses processos”. Com essas variáveis, é possível “avaliar se as agências possuem dados e se publicam esses dados a fim de possibilitar o acompanhamento e a avaliação de suas políticas de participação social” (OLIVA, 2020, p. 77).

A AGESB, uma vez mais, acompanha o estágio de outras agências infranacionais, associando-se ao grupo majoritário que não produz estatísticas sobre processos de participação ou, se produz, não publica no *site*. Das 14 agências

¹⁰⁵ Ressalte-se o entendimento assumido, na presente pesquisa, de empregar o significado de “lei” em seu sentido amplo, de maneira que, inobstante não tenha sido identificado dispositivo legal, *stricto sensu*, fixando tempo mínimo de duração das consultas públicas da AGESB, existe categórica previsão de tempo mínimo em norma infralegal editada pela própria Agência (art. 8.º, parágrafo único, da Instrução Normativa n.º 002/2013).

pesquisadas por Oliva (2020, p. 77), apenas 04 produzem. Além disso, a AGESB não publicou relatório de prestação de contas a respeito da realização dos processos de participação, como, de resto, nenhuma outra agência da amostra de Oliva (2020, p. 77) elaborou relatório específico.

Nas outras variáveis sublinhadas por Oliva (2020, p. 77-78), a AGESB repete o padrão de se aproximar dos resultados da pesquisa publicada em 2020. Assim como em 11 das 14 agências, existe estrutura formal de Ouvidoria, mas subordinada à diretoria da agência, a AGESB conta essa unidade organizacional, porém não de forma independente da sua diretoria colegiada.

Portanto, cabe à AGESB a mesma ressalva de Oliva (2020, p. 78) quanto ao “alto grau de dependência das Ouvidorias na relação com as Diretorias das agências”. Do mesmo modo que, de outro lado, pode ser atribuída à AGESB a avaliação de que os dados obtidos “são positivos quanto à abrangência de criação das Ouvidoria e Conselhos”, já que, em relação à variável da participação da sociedade civil em Conselho existente na AGESB, a entidade também atendeu ao critério da presença de representações da sociedade civil em conselho associado às agências, o que “caracteriza um elemento central da institucionalização do controle social” (OLIVA, 2020, p. 78).

Cumprido ressaltar que, como visto na seção de fundamentação do valor atribuído a essa variável, a presente pesquisa considerou conselho gestor de política setorial que abrange serviços regulados pela AGESB, na área da mobilidade urbana. Embora não haja um conselho consultivo de interessados atrelado à estrutura da Agência, não foi identificado óbice para que o controle de qualidade das atividades da entidade pudesse ser exercido por conselho setorial exterior a ela¹⁰⁶. Não é difícil inferir que a natureza desse tipo de órgão, mais afastado da organização a ser

¹⁰⁶ Como exemplo de conselho de participação social de setor regulado por agência reguladora municipal, pode ser citado o caso da Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Água e Esgotos de Rio Verde (AMAE/RV), cuja lei de criação (RIO VERDE, 2018), a Lei Complementar n.º 130, de 03 de julho de 2018, institui, em seu art. 21, o Conselho Municipal de Saneamento Básico (CONSAB) como sendo “o órgão de participação institucionalizada da sociedade civil no processo de regulação dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Município de Rio Verde”. Além de apresentar, dentre as competências do CONSAB, descritas em seu art. 22, vários incisos que apontam para a atribuição ao colegiado da função de controle sobre a Agência. No caso da AGESB, reputou-se por suficiente, para efeitos da medição do iGP, o vínculo formal entre conselho e AGESB dado por ter ela assento no colegiado. Recomenda-se, no entanto, que a Agência busque a efetividade do controle social mediante os conselhos setoriais de que fizer parte, propondo que cada colegiado paute, em suas sessões, os relatórios de prestação de contas dela.

monitorada, confira-lhe até maior autonomia para melhor realizar o acompanhamento.

Quanto à diferença entre o resultado geral apresentado pela AGESB nesse componente (0,44) em relação à média das agências avaliadas por Oliva (2020), deve ter ficado por conta de outras variáveis do subcomponente (4.1) Supervisão e Controle de Qualidade que não foram esmiuçadas pelo autor na apresentação dos resultados de sua pesquisa e que, portanto, não puderam ser confrontadas, individualmente, com os dados da presente pesquisa.

A partir dos dados que Oliva (2020) destacou dentre os resultados de sua pesquisa, do que se supõe que as variáveis destacadas sejam tidas como as de maior relevância, conclui-se que, em linhas gerais, a governança participativa da AGESB encontra-se em estágio de desenvolvimento semelhante ao grupo majoritário das agências do setor de saneamento básico (infranacionais), que, segundo o autor, “estão em fase de amadurecimento ou de implementação de rotinas, práticas e estruturas voltadas à participação de interessados nas suas atividades, em especial na edição de normas” (OLIVA, 2020, p. 79).

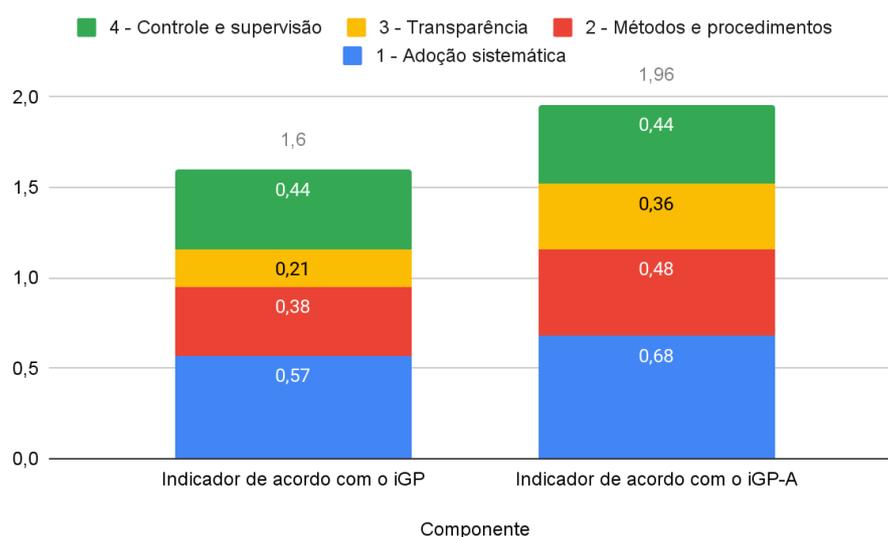
O total de dados agregados nos valores atribuídos aos 04 indicadores do modelo (Gráfico 7), também, apontam para conclusão semelhante. Embora abaixo da média, o indicador Adoção Sistemática é o de melhor desempenho da AGESB, da mesma forma como corresponde ao aspecto mais bem ranqueado entre as agências infranacionais. Já o componente Métodos e Procedimentos da AGESB está ligeiramente acima da média e o indicador de Controle e Supervisão superou sobremaneira a média. Embora os dados da AGESB sobre esse indicador tenham coincidido com os resultados detalhados por Oliva (2020, p. 77-78), as poucas variáveis que ele deixou de fora dessa descrição devem ter determinado a vantagem em favor da AGESB. Simulação feita por esta pesquisa, zerando os valores atribuídos às variáveis que não sofreram comparação, demonstrou que o indicador geral de Controle e Supervisão baixou de 0,44 para 0,19, corroborando a hipótese.

A pior performance da Agência avaliada por este estudo ficou por conta do indicador de Transparência, que ficou bem abaixo da média. De modo semelhante ao que ocorreu em relação ao componente Controle e Supervisão da AGESB, que não destoou dos resultados esmiuçados por Oliva (2020) em relação às 14 agências

subnacionais que avaliou, a diferença em face da média delas deve ter decorrido de outras variáveis em que o resultado da agência municipal de São Borja foi pior.

4.2.2.3 Cenário do iGP da AGESB com a introdução de subcomponentes e questões propostas pelo modelo do iGP-A

Gráfico 8 - Comparativo entre os componentes do iGP da AGESB com e sem subcomponentes e questões sugeridas pela presente pesquisa



Fonte: Elaboração própria (2022)

Com a introdução de subcomponentes e questões adicionais, que não constavam do modelo de Oliva (2020) e que estão sendo propostas pela presente pesquisa no modelo derivado que se convencionou chamar, neste estudo, de iGP-A (ou iGP Adaptado), o iGP da AGESB sofre considerável elevação para 1,96. Nesse cenário, o índice da Agência passa a superar a média das agências de saneamento básico pesquisadas em 2018, saltando da décima primeira para a oitava posição, admitindo-se que a AGESB constasse da amostra do autor do modelo original.

Os fatores que influenciaram nessa variação podem ser conferidos no Gráfico 8, com o incremento de todos os indicadores que sofreram a incorporação de novas variáveis. A diferença maior é sentida no indicador Transparência (0,15), seguido do Adoção Sistemática (0,11) e Métodos e Procedimentos (0,1). Controle e Supervisão

foi, naturalmente, o único componente que não apresentou variação, pois não sofreu nenhuma alteração sugerida de parte desta pesquisa.

4.2.2.3.1 Novo subcomponente de Adoção Sistemática

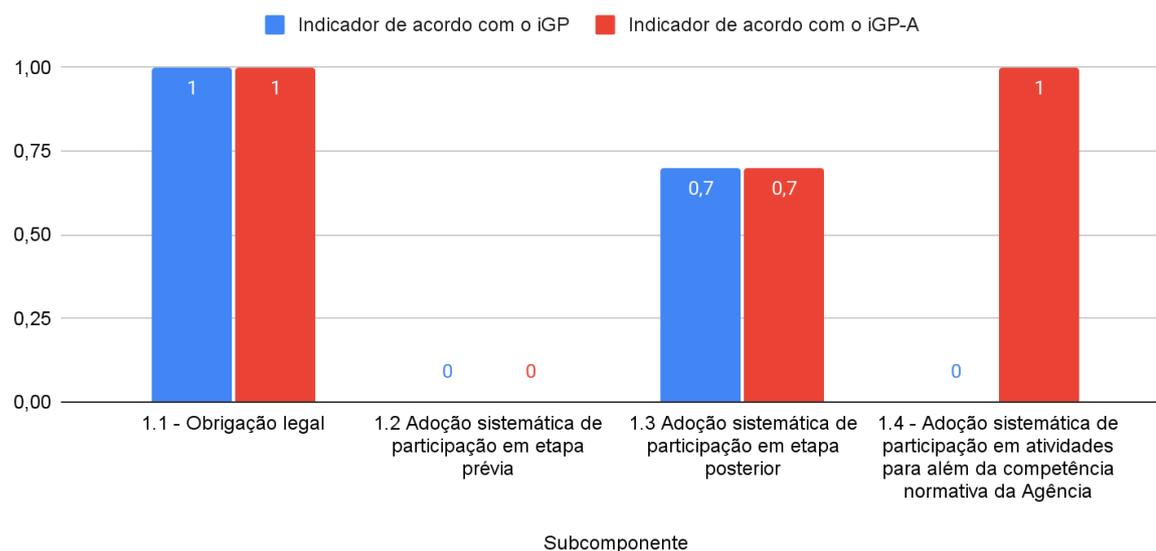
Em relação ao componente (1) Adoção Sistemática, a variação ficou por conta do acréscimo do subcomponente (1.4) Adoção Sistemática de Participação em Atividades para Além da Competência Normativa da Agência (Gráfico 9). Como foi explicado alhures, a sugestão partiu de considerações, de um lado, decorrentes de levantamento preliminar sobre o objeto da pesquisa, em que se constatou rotina de pesquisas de opinião regularmente realizadas, todo ano, desde 2015, com suporte científico certificado pelo apoio técnico da extensão universitária que, para o desenvolvimento dessa ação estratégica para a AGESB¹⁰⁷, é oferecida pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), instituição federal de ensino superior que mantém, dentre seus 10 *campi* espalhados pela Metade Sul e Fronteira Oeste do Estado do Rio Grande do Sul, uma unidade sediada no município de São Borja.

No entanto, o modelo elaborado por Oliva (2020) apresenta indicadores de Adoção Sistemática sobretudo concentrados na competência normativa das agências reguladoras. Dos 03 subcomponentes desse indicador, 02 deles referem-se, nitidamente, a processos de elaboração de normas e regulamentos¹⁰⁸: (1.2) Adoção Sistemática de Participação em Etapa Prévia e (1.3) Adoção Sistemática de Participação em Etapa Posterior. Desse modo, a adoção de processos participativos em outras atividades não diretamente relacionadas à elaboração de norma específica não é considerada, restando subavaliadas agências reguladoras que, como a AGESB, empregam mecanismos de participação como as pesquisas de satisfação e que não se restringem à atividade de elaboração de regras, mas realizam também o monitoramento e fiscalização dos serviços.

¹⁰⁷ A lei de criação da AGESB dispõe sobre o dever da entidade em publicar anualmente pesquisa de opinião pública sobre a prestação dos serviços regulados (Lei Municipal n.º 4.280/2010, art. 17).

¹⁰⁸ V. Quadro 4, Apêndice B.

Gráfico 9 - Comparativo entre o componente Adoção Sistemática do iGP da AGESB com e sem o subcomponente sugerido pela presente pesquisa



Fonte: Elaboração própria (2022)

Outro aspecto que merece destaque, ao se fundamentar a ampliação, defendida neste trabalho, do escopo da avaliação de governança participativa, para além dos processos normativos, especialmente em relação às agências infranacionais e, mais ainda, às municipais, é o novo marco legal do saneamento básico, instituído pela Lei n.º 14.026/2020.

Uma das principais funções que a referida lei atribui à ANA (Agência Nacional das Águas e Saneamento Básico) é a "elaboração de diretrizes regulatórias para o setor, inclusive sobre governança regulatória" (ANDERÁOS, 2021, p. 38), criando assim o instituto das normas de referência, cujo objetivo é padronizar nacionalmente a regulação do setor, alinhando-a "sob uma lógica única" (ANDERÁOS, 2021, p. 37).

Os destinatários diretos dessas normas referenciais são as agências subnacionais, "que terão que transpor as diretrizes para suas respectivas normas. Sendo que a não observância penalizará o poder concedente, impedindo que recebam recursos da União" (ANDERÁOS, 2021, p. 38). Ainda que não se trate de esvaziamento nem submissão da competência regulatória dos municípios, há um nítido incentivo para que aqueles de baixa capacidade de investimento e de

precários índices de cobertura de rede de água e esgoto e que, portanto, são os que mais necessitam de recursos da União, onerosos ou não onerosos, sejam levados a observar as normas de referência elaboradas pela ANA.

Uma vez alcançada a meta da LDNSB em atingir a efetiva centralização da espinha dorsal do arcabouço regulatório do setor, é de se esperar uma certa desidratação da função normativa das agências infranacionais que regulam o saneamento em suas respectivas áreas de abrangência territorial, tendo em vista uma natural redução da autonomia das agências em criar regramentos específicos, cingindo-se, nos assuntos do setor, a uma estreita margem de inovação permitida pelas diretrizes da agência reguladora nacional.

Soma-se, portanto, esse quadro às considerações desta pesquisa sobre o foco do modelo do iGP, centrado, em grande medida, na função normativa das agências subnacionais. Sustenta-se, no presente trabalho, que as avaliações sobre a governança participativa delas deviam acompanhar esse ajuste ou deslocamento do peso das atividades regulatórias, do campo normativo para outros, como o da fiscalização. Se o modelo não evoluir para dar conta desse fator novo (a centralização normativa da regulação do saneamento básico), a tendência é que o iGP das agências já avaliadas caia por conta de possível redução de audiências e consultas públicas, na medida em que diminuam as ocasiões de elaboração de novas normas e regulamentos, em decorrência da centralização normativa da ANA. Reputa-se que essa variável enviesaria os resultados da avaliação da agência, cujo desempenho do engajamento de interessados em outras áreas restaria subavaliado. Ademais parece questionável que uma série histórica de indicadores de governança participativa de uma agência sofra uma oscilação para baixo sem ela ter dado causa ou sem se ter certeza de que ela provocou o recuo, ou seja, de que deixou voluntariamente de adotar canais de envolvimento em seus processos decisórios.

Mesmo diante da hipótese de que a frequência da formulação de normas não diminua, nem o volume das audiências e consultas públicas, esvai-se o conteúdo prático desses processos de participação, reduzidos a mera formalidade, já que os regulamentos estaduais e municipais, submetidos a audiências e consultas públicas, poderão pouco mais que replicar normas fixadas nacionalmente ou, no limite, criar dispositivos previamente engessados por parâmetros que não se possa mudar no

plano regional ou local. E, ainda que agências multissetoriais, como a AGESB, mantenham a plena competência regulatória em outras áreas, como o transporte coletivo urbano, a distorção explicada, em relação à regulação dos serviços de saneamento, deve contaminar, no agregado, o iGP da entidade como um todo.

Aliás, no caso concreto da AGESB, há em curso um processo de parcial *desagencificação* local, no que tange à regulação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, que corrobora o cenário projetado acima. Recentemente, a Câmara Municipal autorizou a Prefeitura a celebrar convênio com a AGERGS para a delegação da regulação dos serviços de saneamento básico. Após debates entre vereadores da oposição e situação (ACOMPANHE, 2022), foi aprovado, em 09/05/2022, projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo (PL n.º 045/2022) autorizando a transferência de regulação dos referidos serviços à agência estadual do Rio Grande do Sul (RESULTADO, 2022). Em Ofício lido pelo Vereador Edson Damião de Melo Ribas, da tribuna da Câmara, durante sessão de discussão da matéria (ACOMPANHE, 2022), a AGESB registrou que a delegação foi pactuada entre a Prefeitura, a AGERGS e ela, e que, uma vez aprovado o PL n.º 045/2022, haveria uma espécie de subdelegação parcial, em que a execução da “regulação técnica” ficaria a cargo da AGESB e da AGERGS, a “gestão”, conceituando a regulação como subdividida “em regulação técnica e em regulação econômico-financeira”. Com a regulação técnica sendo exercida pela agência municipal, ficaria garantida a “fiscalização *in loco*” dos serviços prestados.

Nesse contexto, sobressai-se, mais ainda, a relevância da introdução de subcomponente que incorpore os esforços e medidas em favor da participação tomadas por agências reguladoras municipais que tenham sido ou estejam em vias de ser, de algum modo, impactadas pela contração de sua atividade normativa.

Vale antecipar que as variáveis acrescidas nos subcomponentes (2) Métodos e Procedimentos e (3) Transparência tiveram o mesmo caráter adaptativo, não representando propriamente novos indicadores e questões a serem avaliadas, mas tão-somente aplicando-as a outras atividades que não a elaboração de normas.

Por fim, registre-se fatores de natureza mais teórica que poderiam ser levantados em apoio à adição ao componente Adoção Sistemática do subcomponente proposto por esta pesquisa, como os Termos de Ajustamento de

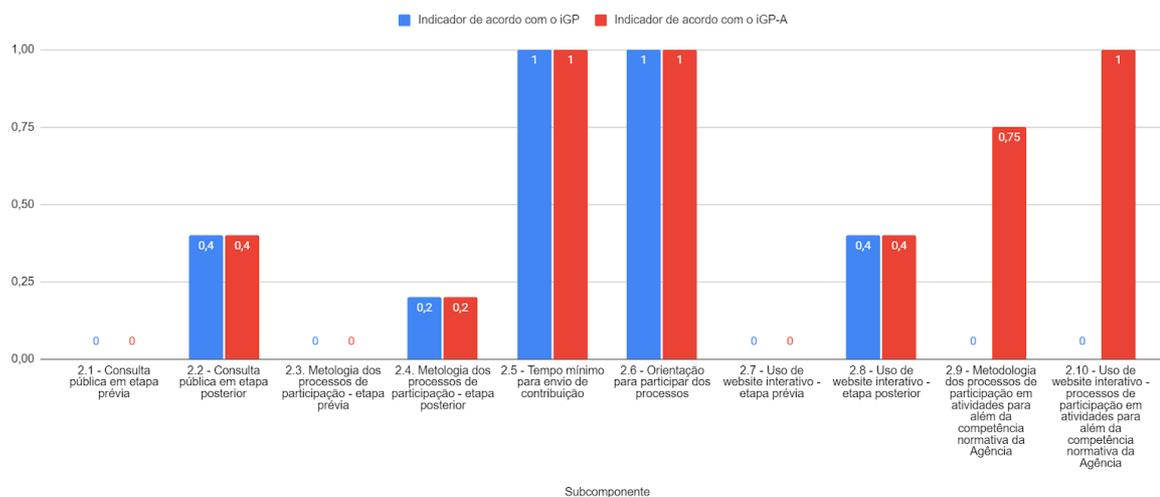
Conduta (TACs) ou equivalentes, sobre os quais já foram feitas anteriormente considerações a respeito da pertinência, em qualquer caso e porte de agência, das nacionais às locais, de um indicador geral de governança participativa não preterir a medição do grau de consensualidade administrativa eventualmente encontrado durante a coleta de dados da avaliação.

4.2.2.3.2 Métodos e Procedimentos: dois novos subcomponentes

Ao componente (2) Métodos e Procedimentos, foram acrescentados 02 subcomponentes (2.9) Metodologia dos Processos de Participação em Atividades para Além da Competência Normativa da Agência e (2.10) Uso de *Website* Interativo - Processos de Participação em Atividades para Além da Competência Normativa da Agência (Gráfico 10). O primeiro é uma versão dos subcomponentes (2.3) Metodologia dos Processos de Participação - Etapa Prévia e (2.4) Metodologia dos Processos de Participação - Etapa Posterior, que, claramente, tratam apenas de processos normativos. E o segundo, dos subcomponentes (2.7) Uso de *Website* Interativo - Etapa Prévia e (2.8) Uso de *Website* Interativo - Etapa Posterior, igualmente adstritos à formulação de normas e regulamentos, referindo-se às etapas prévia e posterior à elaboração de minuta ou proposta de norma.

Em ambos os casos, a contribuição desta pesquisa é no sentido de agregar elementos relativos a outros processos decisórios, como o pronunciamento do Conselho Diretor da Agência sobre pedidos de revisão e reajuste tarifários, quando precedido de consulta pública, e a atividades de controle e monitoramento da qualidade dos serviços regulados, para subsídio das quais são realizadas pesquisas de satisfação de usuários, que, por si, configuram mecanismos de participação, mas, que, além disso, dão ocasião para outras formas de engajamento de interessados, à medida que são apresentadas publicamente em audiências públicas.

Gráfico 10 - Comparativo entre o indicador Métodos e Procedimentos do iGP da AGESB com e sem subcomponentes sugeridos pela presente pesquisa



Fonte: Elaboração própria (2022)

4.2.2.3.3 Transparência: novas variáveis

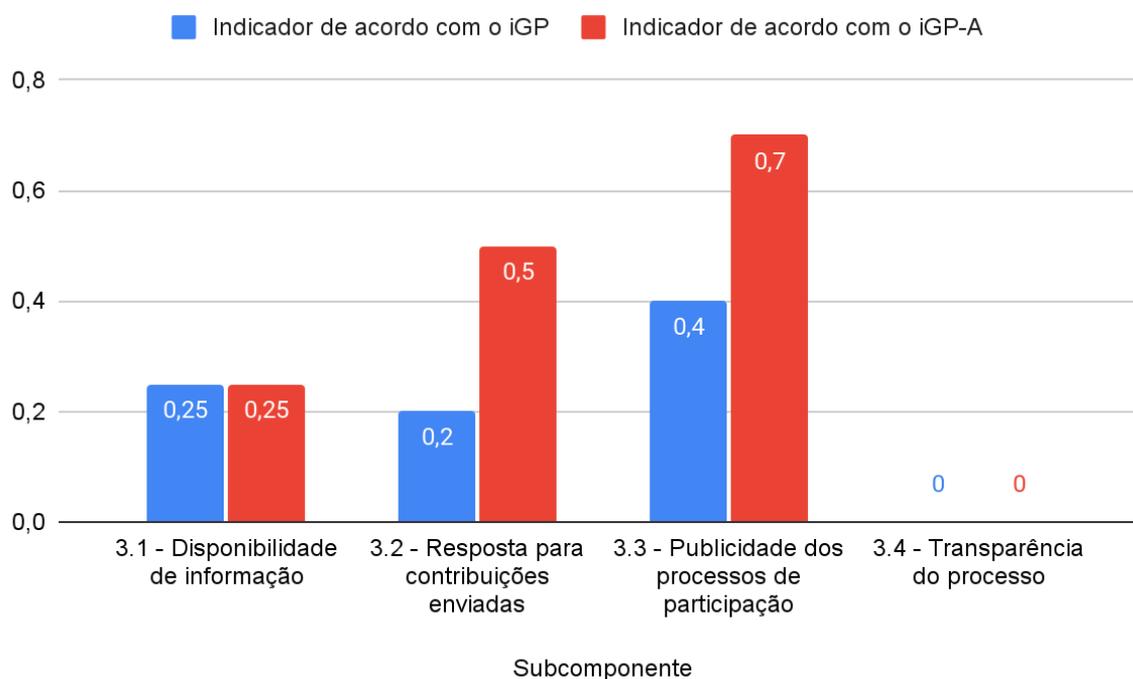
No tocante ao indicador de (3) Transparência, não houve nenhuma sugestão de acréscimo de subcomponente. Apenas tomou-se por oportuno adicionar 06 questões ou variáveis, com o mesmo caráter adaptativo dos subcomponentes acrescentados aos componentes 1 e 2. Três delas (30-A¹⁰⁹, 30-B e 30-C) foram inseridas no subcomponente (3.2) Resposta para Contribuições Enviadas e outras 03 (30-D, 30-E e 30-F), no subcomponente (3.3) Publicidade dos Processos de Participação. A incorporação dessas variáveis impactou nos valores que ambos os indicadores obtiveram (Gráfico 11). O subcomponente 3.2 mais que dobrou e o 3.3 quase.

A questão 30-A é uma versão da 21 (Apêndices A e B), que se refere a processos normativos, pelo que se infere das alternativas de resposta: "‘Para todas as normas e regulamentos’ (1); ‘para a maioria das normas e regulamentos’ (0,8); ‘para apenas algumas normas e regulamentos’ (0,4); ‘nunca’ (0)". Por igual motivo, a variável 30-B corresponde à questão 22; a 30-D, à 27; a 30-E, à 28; e a 30-F, à 30.

¹⁰⁹ A regra adotada para a numeração das questões adicionais consiste em desdobrar em alíneas ou letras o número de ordem da última questão de cada componente. No caso do componente Transparência, a última questão formulada por Oliva (2020, p. 110 e 114-115) é a de número 30.

Já a 30-C é uma versão da 25, cuja referência a normas e regulamentos está explícita no enunciado da questão.

Gráfico 11 - Comparativo entre o indicador Transparência do iGP da AGESB com e sem questões sugeridas pela presente pesquisa



Fonte: Elaboração própria (2022)

4.2.3 Índice apurado - iGP-A

Como visto, da soma dessas novas variáveis sugeridas e da proposta de escala de avaliação por conceitos, resulta o iGP-A, ou o índice de Governança Participativo - Adaptado, que sintetiza as contribuições apresentadas pela presente pesquisa ao modelo original do iGP, formulado por Oliva (2020).

Assim, a partir da aplicação do iGP-A ao caso da AGESB, chegou-se ao índice 0,49, calculado com base na média simples do resultado obtido para cada um dos 04 componentes. Confrontando-se o iGP-A da AGESB com a escala constante do Quadro 1, apurou-se o conceito atribuído à Agência. Como o valor numérico mensurado ficou na faixa situada entre 0,25 e 0,5 (ou de valor igual a essa fração), a

AGESB pode ser classificada como uma agência reguladora de Governança Participativa Moderada, no patamar intermediário, portanto, do esquema de classificação desenhado para o modelo aplicado, que se estrutura nos 05 níveis admitidos por ele (Figura 3).

Figura 3 – Diagrama da escala de classificação do iGP-A



Fonte: Elaboração própria (2022)

Vale frisar que, situado na zona de transição para o grau imediatamente acima, o iGP-A da AGESB, por muito pouco, não alça a esfera da Alta Governança Participativa, correspondente aos valores maiores que 0,5 e menores que 0,75 (ou ao valor equivalente a essa fração). Desse modo, uma vez consideradas outras dimensões da atividade regulatória, não restritas à competência normativa da Agência, ela situa-se no limiar de avançar para um estágio superior de estruturação de mecanismos institucionalizados de participação e de governo aberto em sua relação com os interessados na regulação.

Um breve exercício de cálculo confirma a hipótese defendida, no âmbito desta pesquisa, de que se ater à esfera dos processos normativos implicaria, em certa medida, em subavaliar o grau de governança participativa de uma agência reguladora municipal como a AGESB, de sólida trajetória de pesquisas de opinião pública, de audiências públicas, de TAC e GT setorial, bem como de consultas públicas empregadas na instrução de processos de requerimento de reposição tarifária. Ao substituir a fórmula de cálculo do iGP (soma dos 04 indicadores componentes) pela do iGP-A (média simples dos 04 indicadores componentes), mantida a estrutura do modelo original (sem adição de novas variáveis), o iGP da AGESB de 1,6 assume o valor de 0,4.

Jogado na escala de classificação do iGP-A (Quadro 1), esse novo valor não difere tanto assim do apurado com o acréscimo de variáveis (iGP-A de 0,49) a ponto de alterar o conceito de Governança Participativa Moderada, atribuído à Agência.

Contudo, não se pode desprezar essa variação entre uma avaliação baseada quase que exclusivamente na atividade de elaboração de normas e regulamentos (modelo original, sem adição de variáveis) e outra, que incorpora outras atividades (modelo derivado, com adição de variáveis). O índice 0,49 praticamente coloca a AGESB no patamar de Alta Governança Participativa, enquanto o índice 0,4 não se aproxima tanto desse estágio superior de desenvolvimento da adoção de práticas de engajamento de *stakeholders*.

5 CONCLUSÃO

Apurado o grau de estruturação e desenvolvimento dos mecanismos de engajamento de interessados que a agência reguladora municipal avaliada disponibiliza, reputa-se alcançado o objetivo geral deste trabalho, 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 algum nível, 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 alguma medida, 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 deste trabalho.

Desse modo, a avaliação que ele abriga 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 presente investigação encerrou seu percurso com desfecho satisfatório.

Por meio do exame do *site* da AGESB, constatou-se, de um lado, o bom desempenho dela 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* LDNSB e seu regulamento, o Decreto n.º 7.217/ 2010) como na esfera dos órgãos e entidades públicas em geral (cf. LAI).

Feitas essas ponderações de cunho metodológico, conclui-se que as metas específicas inicialmente traçadas foram, em linhas gerais, atingidas. 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 estaduais. 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 deste 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 o modelo, amparado em informações

recolhidas apenas de *sites* oficiais, na avaliação de outras agências locais até que se acumule um banco de dados robusto sobre o iGP/iGP-A delas.

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 infracionais, 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 já têm sido sentidos 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 neste trabalho 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 nesta 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, como foi ressaltado no capítulo da Introdução deste trabalho, não é sua pretensão 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 são enfrentadas nesta pesquisa. Nesse campo, estudos poderiam extrapolar os limites da institucionalidade da Agência, abrangendo movimentos sociais espontâneos, que, desenrolados à margem dos 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 presente pesquisa vai apenas até alguns exemplos que fornece de dados a serem divulgados no *site* (Apêndice D), dentre os quais o perfil dos participantes. Inclui, ainda, sugestão, caso a baixa participação dos usuários do

transporte nas audiências públicas mencionada em informes¹¹⁰ da AGESB de 2017 e 2018, tenha-se mantido em período posterior. Recomenda-se, então, que, nos moldes da exitosa experiência de reuniões realizadas em 2016 na sede de duas Associações de Moradores, sobre os impactos de obras na rede de esgoto¹¹¹, 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 E, como forma de fazer frente à última meta a que se propôs esta pesquisa, no intuito de otimizar a *performance* atingida pela AGESB nesse primeiro esforço de avaliação.

O propósito inicial era conjugar dissertação e relatório técnico, de modo que estivessem compiladas neste as recomendações produzidas ao longo daquela. Apoiado nas lições de Secchi (2016) sobre a abordagem apropriada ao relatório de análise de políticas públicas, o documento adicional como que traduziria, numa linguagem voltada ao público, os apontamentos mais pragmáticos da pesquisa, sem, por exemplo, as citações e referências típicas dos trabalhos acadêmicos, salvo aquelas indispensáveis para a compreensão do texto. Além disso, havia a ideia de que ele abrigasse, ainda, 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, em especial municipais como a AGESB. No entanto, as adaptações engendradas sobre o modelo de avaliação selecionado 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.

Assim, optou-se pelo abandono do projeto do relatório à parte, restringindo os produtos técnicos do presente estudo aos Apêndices C, D e E, em que são

¹¹⁰ Notícias de 15/12/2017 e 21/12/2018, disponíveis em <https://agesb.comunidades.net/noticias>.

¹¹¹ 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>.

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.

REFERÊNCIAS

ABAR. **Qualidade regulatória no BRASIL:** dimensões e indicadores para o monitoramento e avaliação da atividade regulatória. [Brasília]: ABAR - Associação Brasileira de Agências de Regulação, 2016. Disponível em: <https://abar.org.br/mdocs-posts/qualidade-regulatoria-no-brasil/>. Acesso em: 13 fev. 2022.

ABAR. **Saneamento básico:** regulação 2021. [Brasília]: ABAR - Associação Brasileira de Agências de Regulação; CTSan - Câmara Técnica de Saneamento Básico, Recursos Hídricos e Saúde, 2021. Disponível em: <https://abar.org.br/abar-lanca-nova-pesquisa-sobre-regulacao-no-setor-de-saneamento-2/>. Acesso em: 14 fev. 2022.

ACOMPANHE a transmissão da Ordem do Dia da reunião ordinária desta segunda-feira (09/05). [São Borja], 09 maio 2022. Facebook: Página oficial da Câmara de Vereadores de São Borja @camarasaaborja. Disponível em: <https://www.facebook.com/camarasaaborja/videos/5150427574980625>. Acesso em: 11 jul. 2022.

AGER. **Agência Reguladora dos Serviços Públicos Municipais de Erechim.** Erechim, RS, c2017. Disponível em: <https://www.agererechim.rs.gov.br/>. Acesso em: 10 mar. 2022.

AGERST. **Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Santa Cruz do Sul.** Santa Cruz do Sul, RS, [S.I.]. Disponível em: <https://agerst-rs.com.br/>. Acesso em: 13 out. 2022.

AGESAN-RS. **Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento do Rio Grande do Sul.** Canoas, RS, [S.I.]. Disponível em: <https://www.agesan-rs.com.br/>. Acesso em: 9 mar. 2022.

AGESB - AGÊNCIA DE REGULAÇÃO DE SÃO BORJA. **Quais são os indicadores de fiscalização dos serviços públicos que a AGESB utiliza?** [São Borja], 1 jun. 2018. Facebook: AGESB - Agência de Regulação de São Borja @agesb. Disponível em: <https://www.facebook.com/agesb/photos/a.969738433048399/1842843262404574/>. Acesso em: 27 jul. 2022.

AGESB. Conselho Diretor. **INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 002, de 14 de maio de 2013.** 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. São Borja: Conselho Diretor, 2013. Disponível em: https://files.comunidades.net/agesb/IN_002_2013_procedimentos_audiencias_consultas_publicas.pdf. Acesso em: 8 mar. 2022.

AGESB. Conselho Diretor. **RESOLUÇÃO NORMATIVA N° 001, de 14 de maio de 2013**. Disciplina o processo administrativo da AGESB para o reajuste e a revisão de tarifas nos serviços públicos delegados sob sua regulação. São Borja: Conselho Diretor, 2013. Disponível em: https://files.comunidades.net/agesb/RESOLUCAO_001_13_03_2013_Disciplina_Processo_Reajuste_e_revisao_tarifas_completa_.pdf. Acesso em: 8 mar. 2022.

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.

ALVES, Henrique Rosmaninho; PINTO, João Batista Moreira. Desastres naturais e direitos humanos: a afetação de direitos humanos provocada pelos danos ambientais oriundos do impacto de fenômenos naturais. **Revista Jurídica**, [S.l.], v. 2, n. 39, p. 236-259, jan. 2016. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1316>. Acesso em: 16 mar. 2022.

ANDERÁOS, Alexandre. O desenho regulatório do novo marco legal do saneamento básico no Brasil e a aparente dicotomia entre a regulação contratual e discricionária. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 7 n. 2, p. 24-51, out. 2021. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/37971/31031>. Acesso em: 10 fev. 2022.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 3. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARANHA, Márcio Iório. Democracia participativa e a agência reguladora de telecomunicações brasileira. *In*: Seminário Internacional de Regulação de Serviços Públicos, 1., 2008, Brasília. **Anais** [...]. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/34667/3/EVENTO_DemocraciaParticipativaAgencia.pdf. Acesso em: 20 jan. 2022.

ARNDT, Cristiane *et al.* 2015 *Indicators of regulatory policy and governance: design, methodology and key results*. **OECD Regulatory Policy Working Papers**, n. 1, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/5jrnwqm3zp43-en>. Acesso em: 7 mar. 2022.

ARRUDA, Ana Julia Pozzi; RESENDE, Ana Paula Bougleux Andrade; FERNANDES, Fernando Andrade. (2022). Sistemas de policiamento preditivo e afetação de direitos humanos à luz da criminologia crítica. **Direito Público**, v. 18, n. 100, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.11117/rdp.v18i100.5978>. Acesso em: 16 mar. 2022.

BERG, Sanford V. **Boas práticas de regulação dos prestadores públicos de serviços de água e esgoto**. Santiago, Chile: CEPAL, 2014 (Coleção Documentos

de Projeto, n. 542) Disponível em: <http://hdl.handle.net/11362/36864>. Acesso em: 8 mar. 2022.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Fazenda; o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Guia da política de governança pública**. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República; MF; MP; CGU, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/documentos/guia-d-e-politica-de-governanca-publica/guia-menor-casadas.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 7.217, de 21 de junho de 2010**. Regulamenta a Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm. Acesso em: 8 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 9.191, de 1.º de novembro de 2017**. Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9191.htm. Acesso em: 25 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 1 mar. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis ns. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei n.º 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei n.º 14.026, de 2020). Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 7 mar. 2022.

BRASIL. **Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5.º, no inciso II do § 3.º do art. 37 e no § 2.º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 14 ago. 2022.

BRASIL. Ministério das Cidades; CORDEIRO, Berenice de Souza. **Lei nacional de saneamento básico: perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos**. Brasília: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2009. v. 1 Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2161>. Acesso em: 12 ago. 2022.

CAMPOS, César Augusto Cunha. **A participação e o controle social nas agências reguladoras de saneamento básico**. 2013. xi,127 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/37927>. Acesso em: 11 fev. 2022.

CAVALCANTI, Bianor Scelza. A gerência equalizadora: estratégias de gestão no setor público. *In*: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (org.). **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: FGV, 2006. p. 278-312.

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.

CORSAN (Estado do Rio Grande do Sul)/SÃO BORJA (Município). **Contrato de programa para prestação de serviços de abastecimento de água e esgoto sanitário – Corsan e Município de São Borja, de 19 de novembro de 2012**. Parte 1 [Prestação de serviços relativos à exploração, execução de obras, ampliações e melhorias dos serviços de abastecimento de água e de coleta, transporte, tratamento e destino final de esgotos sanitários na área urbana da sede do município.] Porto Alegre: CORSAN/SÃO BORJA, 2012. Disponível em: https://files.comunidades.net/agesb/Contrato_Corsan_parte_1.pdf. Acesso em: 10 out. 2019.

CORSAN (Estado do Rio Grande do Sul)/SÃO BORJA (Município). **Contrato de programa para prestação de serviços de abastecimento de água e esgoto sanitário – Corsan e Município de São Borja, de 19 de novembro de 2012**. Parte 2 [Prestação de serviços relativos à exploração, execução de obras, ampliações e melhorias dos serviços de abastecimento de água e de coleta, transporte, tratamento e destino final de esgotos sanitários na área urbana da sede do município.] Porto Alegre: CORSAN/SÃO BORJA, 2012. Disponível em: https://files.comunidades.net/agesb/Contrato_Corsan_parte_2.pdf. Acesso em: 10 out. 2019.

COSTA, Frederico Lustosa da. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. *In:* Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (org.). **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: FGV, 2006. p. 133-158.

COSTA, Thiago Mendes Germano; SEBEN, Daniel Luiz; SILVA, Sidelmo Magalhães. Evolução do Mercado de Geração Distribuída a Partir da Audiência Pública n.º 26 no Ano de 2015. *In:* **VI Congresso Brasileiro de Energia Solar**. Belo Horizonte. 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Thiago-Costa-5/publication/305400557_EVOLUCAO_DO_MERCADO_DE_GERACAO_DISTRIBUIDA_A_PARTIR_DA_AUDIENCIA_PUBLICA_N_26_NO_ANO_DE_2015/links/578d7c2a08ae254b1de87651/EVOLUCAO-DO-MERCADO-DE-GERACAO-DISTRIBUIDA-A-PARTIR-DA-AUDIENCIA-PUBLICA-N-26-NO-ANO-DE-2015.pdf. Acesso em: 11 fev. 2022.

DAMIN, Cláudio Júnior.; DUDA, Jeferson Andrade. Opção pelo diálogo: um roteiro de estudos sobre regulação, participação e consensualidade. *Revista FSA (Faculdade Santo Agostinho)*, v. 17, p. 39-57, 2020. Disponível em: <http://www4.unifsa.com.br/revista/index.php/fsa/article/view/2009>. Acesso em: 24 fev. 2022.

DUTRA, Joisa; ENGEL, Pedro. Regulação no amanhecer da reforma. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 74, n. 8, p. 51-53, 2020. Disponível em: <https://ceri.fgv.br/blog/regulacao-no-amanhecer-da-reforma>. Acesso em: 07 mar. 2022.

ERECHIM. **Prefeitura de Erechim**. Erechim, RS, [S.l.]. Disponível em: <https://www.agererechim.rs.gov.br/>. Acesso em: 10 mar. 2022.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, jun. 2000, p. 211-259.

GOMES, Angela Quintanilha; FACIO, Jessica Silva. Modelos teóricos como ferramentas de análise de políticas públicas e sua utilidade para a compreensão de dados empíricos. *In:* GOMES, Angela Quintanilha; PINTO, Muriel (orgs.). **Políticas públicas, cultura e as dinâmicas sociais da fronteira Brasil e Argentina**. Jaguarão, RS: CLAEC, 2018. p. 138-147.

GUIMARÃES, F. X. da S. **Direito processual administrativo: comentários à Lei n.º 9.784/99, com as alterações da Lei n.º 11.417/06**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

HELLER, Léo; REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Pedro Gasparini Barbosa. Participação e controle social em saneamento básico: aspectos teórico-conceituais. *In:* GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; XIMENES, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira (Ed.). **Regulação: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto**. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2007. p. 37-68. Disponível em: http://www.agensa.rj.gov.br/documentos/Livro_Control_Social.pdf#page=34. Acesso em: 5 mar. 2022.

HOLPERIN, Michelle Moretzsohn. Difusão e adaptação do modelo de agência reguladora no Brasil. **Revista de Administração Pública** [online]. 2019, v. 53, n. 6, p. 1116-1137. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220170384>. Acesso em: 5 mar. 2022.

IBGE. **Santa Cruz do Sul**: panorama. Versão 4.6.28. [Brasília]: IBGE, c2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/santa-cruz-do-sul/panorama>. Acesso em: 13 out. 2022.

IBGE. **São Borja**: panorama. Versão 4.3.41. [Brasília]: IBGE, c2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/sao-borja/panorama>. Acesso em: 29 jan. 2020.

INDI, Adilson Fernandes. **Participação popular no transporte público de passageiros**: caso dos comitês de transporte coletivo do Distrito Federal. 2014. xiv, 94 f., il. Dissertação (Mestrado em Transportes) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/16782>. Acesso em: 2 mar. 2022.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; MORAES, Maria Valentina de. Relações entre Estado, Administração Pública e sociedade: a corrupção como fenômeno multicultural e a afetação dos direitos fundamentais. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 18, n. 74, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v19i74.942>. Acesso em: 16 mar. 2022.

LUBECK, Elisa; RHODEN, Valmor. **A experiência das assessorias de comunicação do curso de relações públicas da Universidade Federal do Pampa**. 1. ed. São Borja: Unipampa, 2016. v. 1. 63 p. Disponível em: <https://cursos.unipampa.edu.br/cursos/relacoespublicas/publicacoes/>. Acesso em: 2 ago. 2022.

MARQUES NETO, F. de A. A superação do ato administrativo autista. *In*: MEDAUAR, O.; SCHIRATO, V. R. (org.). **Os caminhos do ato administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 89-113.

MARTINS, Humberto Falcão. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas**: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública. Tese (Doutorado em Administração) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/3264>. Acesso em: 07 mar. 2022.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. **Regulação econômica e social e participação pública no Brasil**. Trabalho apresentado no IX Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e a Administração Pública (Painel 116: Mecanismos de participação cidadã social na reforma do Estado no Brasil), Madri. 2004. Disponível em: http://www.mestradoprofissional.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/mattos_regulacao%20economica%20.pdf. Acesso em: 19 jan. 2022.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, V. C. L. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MELO, Marcus André. As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança. *In*: Fernando Luiz Abrucio e Maria Rita Loureiro (Orgs.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Brasília: MP; SEGES, 2002. p. 247-305.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Audiências públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Ed. Renovar e Fundação Getúlio Vargas, n.º 210, ou./dez. 1997, p. 11-23. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/view/2443>. Acesso em: 15 mar. 2022.

_____. Novos institutos consensuais da ação administrativa. **Revista de Direito Administrativo**, Repositório FGV de Periódicos e Revistas, v. 231, 2003. p. 129-156. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45823/45108>. Acesso em: 05 jan. 2017.

MUSTAFA, Mohammad A. *Benchmarking Regulators: Making Telecom Regulators More Effective in the Middle East*. 2002. **Viewpoint**, n. 247, jun. 2002. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11342>. Acesso em: 8 mar. 2022.

NUNES, Edson; RIBEIRO, Leandro Molhano; PEIXOTO, Vítor. Agências reguladoras no Brasil. *In*: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 3. ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung; São Paulo: Ed. Unesp, 2015. p. 125-144.

OECD. **The governance of regulators**. Paris: OECD Publishing, 2014. (*OECD best practice principles for regulatory policy*) Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264209015-en>. Acesso em: 24 jan. 2022.

OCDE formaliza convite para que o Brasil ingresse na entidade. [Brasília], 26 jan. 2022. Portal único "gov.br". Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2022/01/ocde-fo-rmaliza-convite-para-que-o-brasil-ingresse-na-entidade>. Acesso em: 6 mar. 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.

OLIVEIRA, Carlos Roberto de. Prestação de serviços públicos de saneamento básico, regulação e os impactos da pandemia da covid-19. **Revista Eletrônica de**

Direito do Centro Universitário Newton Paiva, Belo Horizonte, n.42, p. 197-213, set./dez. 2020. Disponível em: <https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2021/01/DIR42-12.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2022.

OLIVEIRA E SILVA, Flávio Eduardo; PAULA, Jonas H. R.; DE PAULA, Melise M. V.. Desenvolvimento de uma ferramenta colaborativa na elaboração de instrumentos legais participativos. *In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SISTEMAS COLABORATIVOS (SBSC)*, 17. , 2022, Online. **Anais [...]**. Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Computação, 2022. p. 62-72. Disponível em: <https://doi.org/10.5753/sbsc.2022.19476>. Acesso em: 26 jul. 2022.

ORTIZ, Gaspar Ariño. A afetação de bens ao serviço público. O caso das redes. **Revista de Direito Administrativo**, v. 258, p. 11-25, 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8606>. Acesso em: 16 mar. 2022.

PADILHA, Eufrásia Conceição Ponce; PINTO, Muriel. Gestão pública democrática e conselhos municipais em São Borja. *In: GOMES, Angela Quintanilha; PINTO, Muriel (orgs.). Políticas públicas, cultura e as dinâmicas sociais da fronteira Brasil e Argentina*. Jaguarão, RS: CLAEC, 2018. p. 101-119.

PALMA, J. B. de. **Atuação administrativa consensual: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador**. São Paulo. Dissertação. USP. 2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-18112011-141226/pt-br.php>. Acesso em: 07 set. 2017.

PALMA, J. B. de. Como a teoria do ato administrativo pode ser aproveitada na prática da consensualidade? *In: MEDAUAR, O.; SCHIRATO, V. R. (org.). Os caminhos do ato administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 237-261.

PECI, Alketa. Reforma regulatória no Brasil. *In: Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (org.). Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo*. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: FGV, 2006. p. 159-187.

PECI, Alketa. Reforma regulatória brasileira dos anos 90 à luz do modelo de Kleber Nascimento. **Revista de administração contemporânea**, v. 11, n. 1, p. 11-30, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/Jg9Cxr3yGwsRXqx9CSt9Szx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 9 fev. 2022.

PINTO, Muriel *et al.* Dicionário socioeconômico do município de São Borja/RS. *In: PINTO, Muriel; NOLLA, Eduardo (orgs.). Dicionários socioeconômicos de municípios fronteiriços do Rio Grande do Sul*: São Borja, Santo Antônio das Missões, Itaqui, Maçambará, Unistalda, Garruchos. São Borja: Ceeinter, 2020. p. 121-144.

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.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. Curitiba: InterSaberes, 2012. (Série Gestão Pública)

RESULTADO da Sessão Extraordinária - 09 de Maio de 2022. [São Borja], 13 maio 2022. Portal da Câmara de Vereadores de São Borja. Disponível em: <https://camarasaaborja.rs.gov.br/site/index.php/pt/resultado-da-ordem-do-dia/1148-resultado-da-sessao-extraordinaria-09-de-maio-de-2022>. Acesso em: 11 jul. 2022.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Leticia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de administração pública**, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bPM5xsjhwWgL54mdx3R7cnP/?format=pdf&lang=pt>.

Acesso em: 8 mar. 2022.

RIO VERDE. **Lei Complementar n.º 130, de 03 de julho de 2018**. Cria a Agência Municipal e Regulação dos Serviços de Água e Esgoto de Rio Verde - AMAE/Rio Verde e dá outras providências. Rio Verde, GO: Gabinete do Prefeito, [2018]. Disponível em: <https://acessoainformacao.rioverde.go.gov.br/legislacao/lei/id=4302>. Acesso em: 12 dez. 2021.

ROCHA, Pedro Filipe Gonçalves da. **Autoridades Reguladoras Independentes: entre a legitimação democrática e a legitimação procedimental**, Publicações CEDIPRE Online — 38, Coimbra, abril de 2020. Disponível em: <http://www.cedipre.fd.uc.pt>. Acesso em: 12 ago. 2022.

SAMPAIO, Thiago da Silva. **Reguladores, regulados e consumidores: estudo de caso sobre a Aneel**. 2010. 133 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)-Universidade de Brasília, Brasília, 2010. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/7540>. Acesso em: 4 jul. 2022.

SANTA CRUZ hoje. Página da Prefeitura de Santa Cruz do Sul. Santa Cruz do Sul, RS, [S.l.]. Disponível em: <https://www.santacruz.rs.gov.br/>. Acesso em: 13 out. 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 4.ed. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2009. p. 39-82.

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.

SANTOS, Tauana Monteiro Guedes dos. **A governança da água no Brasil: avanços e desafios à luz dos doze princípios da OCDE**. Dissertação (Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento) - ENAP - Escola Nacional de Administração Pública, 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6680>. Acesso em: 11 fev. 2022.

SÃO BORJA. **Decreto n.º 18.292, de 13 de dezembro de 2019**. Aprova o Regimento Interno da AGESB e revoga o Decreto n.º 13.467/2011. São Borja: Gabinete do Prefeito, [2019]. Disponível em: https://files.comunidades.net/agesb/Decreto_18.292.pdf. Acesso em: 26 jul. 2022.

SÃO BORJA. **Lei n.º 4.280, de 26 de agosto de 2010**. Cria a Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados e dá outras providências. São Borja: Gabinete do Prefeito, [2010]. Disponível em: https://files.comunidades.net/agesb/Lei_de_Criacao.pdf. Acesso em: 13 ago. 2019.

SÃO BORJA. **Decreto n.º 13.225, de 08 de agosto de 2011**. Dispõe sobre a instalação da Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados - AGESB e dá outras providências. São Borja: Gabinete do Prefeito, [2011]. Disponível em: https://files.comunidades.net/agesb/decreto_13.2252011.pdf. Acesso em: 12 ago. 2022.

SÃO BORJA. **Lei n.º 5.453, de 29 de novembro de 2018**. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Trânsito e Transporte e dá outras providências. São Borja: Gabinete do Prefeito, [2018]. Disponível em: <http://leismunicipa.is/ebcpX>. Acesso em: 4 ago. 2022.

SÃO PAULO (ESTADO). **Lei Complementar n.º 1025, de 7 de dezembro de 2007**. Transforma a Comissão de Serviços Públicos de Energia - CSPE em Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo - ARSESP, dispõe sobre os serviços públicos de saneamento básico e de gás canalizado no Estado, e dá outras providências. São Paulo: Palácio dos Bandeirantes, [2007]. Disponível em: <http://www.aresp.sp.gov.br/LegislacaoArquivos/lc10252007.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2022.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage, 2012.

SECCHI, Leonardo; PLEBANI, Frabrizio. *The Level of Participation in Deliberative Arenas*. In: Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração, 30, 2006, **Anais...** Salvador: ANPAD, 2006. Disponível em: http://anpad.org.br/eventos.php?cod_evento=&cod_evento_edicao=10&cod_edicao_subsecao=149&cod_edicao_trabalho=6183. Acesso em: 25 mar. 2022.

SILVA, Mariana Batista da. Regulação de interesses: um mapeamento das audiências públicas da ANEEL. **Revista Três [...] Pontos**, v. 4, n. 2, p. 89-96, 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistatrespontos/article/view/3225>. Acesso em: 11 fev. 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.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. Participação pública nos processos decisórios das agências reguladoras: reflexões sobre o Direito brasileiro a partir da experiência norteamericana. **Fórum Administrativo - Direito Público - FA**, Belo Horizonte, ano 2, n. 16, jun. 2002. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3409190/mod_resource/content/1/Rodrigo%20Pagani%20de%20Souza%202002.pdf. Acesso em: 10 fev. 2022.

TENÓRIO, Fernando Guilherme *et al.* Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2008, Salvador. [Maringá, PR]: ANPAD - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, [2008]. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnAPG569.pdf>. Acesso em: 2 mar. 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.

TUROLLA, Frederico Araujo. Participação social na definição de tarifa. In: GALVÃO JR, Alceu de Castro; XIMENES, Marfisa Maria Ferreira [Ed]. **Regulação: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto**. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2007. Disponível em: http://www.aesabesp.org.br/arquivos/livro_controlesocial.pdf. Acesso em: 21 jul. 2022.

VASQUES, Luciana Gomes. **Audiência pública para o licenciamento ambiental de instalações nucleares: uma visão crítica.** 2016. Dissertação (Mestrado em Ciências na Área de Tecnologia Nuclear - Materiais) – Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares - autarquia associada à Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: http://pelicano.ipen.br/PosG30/TextoCompleto/Luciana%20Gomes%20Vasques_M.pdf. Acesso em: 26 jul. 2022.

VIAPIANA, Tábata. Lei que prevê audiências públicas virtuais é constitucional, decide TJ-SP. [SI], 17 ago. 2021. Boletim de notícias Conjur. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-17/lei-preve-audiencia-publica-virtual-constitucional-tj-sp>. Acesso em: 26 jul. 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 - QUESTIONÁRIO SOBRE A DIMENSÃO “PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS” DA GOVERNANÇA REGULATÓRIA DA AGESB

2007/2022 15:08 QUESTIONÁRIO SOBRE GOVERNANÇA REGULATÓRIA - DIMENSÃO PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS

2. Telefone

3. E-mail

4. Cargo

5. Departamento ou setor em que trabalha

Respondente 02 (se
houver)

INFORMAÇÕES SOBRE AS PESSOAS QUE
RESPONDERAM O QUESTIONÁRIO

6. Nome

7. Telefone

8. E-mail

2007/2022 15:08 QUESTIONÁRIO SOBRE GOVERNANÇA REGULATÓRIA - DIMENSÃO PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS

QUESTIONÁRIO SOBRE GOVERNANÇA REGULATÓRIA - DIMENSÃO PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS

DEFINIÇÃO DE TERMOS UTILIZADOS:

Processo de participação de interessados:

Conjunto de ações tomadas pela Agência, como a realização de audiências e consultas públicas, seminários, workshops, reuniões em conselhos e câmaras técnicas, visando envolver os interessados, preocupados e afetados pela regulação, incluindo cidadãos, usuários, empresas reguladas, empregados, setor público, organizações da sociedade civil, parceiros comerciais e outros.

Proposta ou minuta de regulamento:

Projeto de regra, norma ou regulamento, proposto pela Agência Reguladora, que afeta as atividades e negócios do prestador de serviços e vincula os usuários.

Página interativa no site:

Página no website da Agência em que os interessados podem inserir comentários e contribuições, os quais são brevemente respondidos pela Agência.

Agenda regulatória

Planejamento com as normas e regulamentos que a Agência pretende elaborar, modificar ou revogar em um período de tempo específico.

Respondente
01

INFORMAÇÕES SOBRE AS PESSOAS QUE RESPONDERAM
O QUESTIONÁRIO

1. Nome

2007/2022 15:08

QUESTIONÁRIO SOBRE GOVERNANÇA REGULATÓRIA - DIMENSÃO PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS

https://docs.google.com/forms/d/1QU_rnVdFmFD-gQoAoxi6CBdYvzrFYBtoNt/edit

1/38

https://docs.google.com/forms/d/1QU_rnVdFmFD-gQoAoxi6CBdYvzrFYBtoNt/edit

2/38

9. Cargo

10. Departamento ou setor em que trabalha

INFORMAÇÕES SOBRE AS PESSOAS QUE RESPONDERAM O QUESTIONÁRIO

Respondente 03 (se houver)

11. Nome

12. Telefone

13. E-mail

14. Cargo

15. Departamento ou setor em que trabalha

BLOCO A - ADOÇÃO SISTEMÁTICA DE PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS

16. Questão 01 - Existe obrigação legal prevendo que a AGESB conduza processos de participação de interessados na elaboração de normas e regulamentos?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não

17. Em caso de "sim", especifique, por favor, a lei:

18. Questão 02 - Existe obrigação legal prevendo que audiências e consultas públicas sejam abertas ao público em geral?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não

19. Em caso de "sim", especifique, por favor, a lei:

20. Questão 03 - Há algum caso em que a legislação desobrigue a Agência de conduzir processos de participação de interessados na elaboração de normas e regulamentos (exemplo: normas relativas a assuntos de emergência)?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não

21. Em caso de "sim", especifique, por favor, os casos:

22. Questão 04 - Existe ato normativo (exemplo: portaria, resolução, deliberação etc.) que trate especificamente de procedimentos a serem adotados pela Agência na condução de processos de participação de interessados?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não

23. Em caso de "sim", especifique, por favor, o ato normativo:

24. Questão 05 - A AGESB conduziu processos de participação de interessados antes de elaborar uma proposta ou minuta de regulamento, ou seja, para informar os interessados sobre um problema e fomentar debates sobre possíveis alternativas?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não - neste caso, pule para a questão 07

25. Questão 06 - Com que frequência a Agência conduziu processos de participação de interessados nesses casos (etapa prévia à elaboração de proposta ou minuta)?

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
 Para a maioria das normas e regulamentos (mais de 50%)
 Para apenas algumas normas e regulamentos

26. Questão 07 - A AGESB conduziu 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?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não - neste caso, pule para a questão 09

20/07/2022 15:08

QUESTIONÁRIO SOBRE GOVERNANÇA REGULATÓRIA - DIMENSÃO PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS

27. Questão 08 - Com que frequência a Agência conduz processos de participação de interessados nesses casos (etapa posterior à elaboração de proposta ou minuta)?

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
- Para a maioria das normas e regulamentos (mais de 50%)
- Para apenas algumas normas e regulamentos

28. Questão 09 - 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?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não

29. Em caso de "sim", especifique, por favor, os casos e se, em cada um deles, existe ou não obrigação legal.

BLOCO B - PROCEDIMENTOS ADOTADOS PELA AGÊNCIA NOS PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS

https://docs.google.com/forms/d/1QU_r5vEPMFD-2g0AcXK6B5D4yvtFjB7o0NzI/edit

7/38

20/07/2022 15:08

QUESTIONÁRIO SOBRE GOVERNANÇA REGULATÓRIA - DIMENSÃO PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS

30. Questão 10 - Quais mecanismos ou formas de participação de interessados são utilizados pela AGESB na etapa prévia à elaboração de proposta ou minuta de regulamento?

Marque todas que se aplicam.

- Audiência pública presencial
- Audiência pública virtual
- Consulta pública
- Reunião com interessados selecionados
- Workshop ou seminário
- Consulta a conselho, comissão ou comitê consultivo
- Página interativa no site
- Outro: _____

31. Em caso de "audiência pública presencial":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
- Para a maioria das normas e regulamentos
- Para apenas algumas normas e regulamentos
- Nunca / Não se aplica

32. Em caso de "audiência pública virtual":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
- Para a maioria das normas e regulamentos
- Para apenas algumas normas e regulamentos
- Nunca / Não se aplica

https://docs.google.com/forms/d/1QU_r5vEPMFD-2g0AcXK6B5D4yvtFjB7o0NzI/edit

8/38

33. Em caso de "consulta pública":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
- Para a maioria das normas e regulamentos
- Para apenas algumas normas e regulamentos
- Nunca / Não se aplica

37. Em caso de "página interativa no site":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
- Para a maioria das normas e regulamentos
- Para apenas algumas normas e regulamentos
- Nunca / Não se aplica

34. Em caso de "reunião com interessados selecionados":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
- Para a maioria das normas e regulamentos
- Para apenas algumas normas e regulamentos
- Nunca / Não se aplica

38. Em caso de "outro":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
- Para a maioria das normas e regulamentos
- Para apenas algumas normas e regulamentos

35. Em caso de "workshop ou seminário":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
- Para a maioria das normas e regulamentos
- Para apenas algumas normas e regulamentos
- Nunca / Não se aplica

39. Questão 11 - Quais documentos são disponibilizados pela Agência na etapa prévia à elaboração de proposta ou minuta de regulamento?

Marque todas que se aplicam.

- Análise de impacto regulatório
- Exposição de motivos
- Estudos analíticos
- Nota técnica
- Outro: _____

36. Em caso de "consulta a conselho, comissão ou comitê consultivo":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
- Para a maioria das normas e regulamentos
- Para apenas algumas normas e regulamentos
- Nunca / Não se aplica

40. Em caso de "análise de impacto regulatório":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
- Para a maioria das normas e regulamentos
- Para apenas algumas normas e regulamentos
- Nunca / Não se aplica

41. Em caso de "exposição de motivos":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
- Para a maioria das normas e regulamentos
- Para apenas algumas normas e regulamentos
- Nunca / Não se aplica

42. Em caso de "estudos analíticos":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
- Para a maioria das normas e regulamentos
- Para apenas algumas normas e regulamentos
- Nunca / Não se aplica

43. Em caso de "nota técnica":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
- Para a maioria das normas e regulamentos
- Para apenas algumas normas e regulamentos
- Nunca / Não se aplica

44. Em caso de "outro":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
- Para a maioria das normas e regulamentos
- Para apenas algumas normas e regulamentos

45. Questão 12 - Quais mecanismos ou formas de participação de interessados são utilizados pela AGESB na etapa posterior à elaboração de proposta ou minuta de regulamento?

Marque todas que se aplicam.

- Audiência pública presencial
- Audiência pública virtual
- Consulta pública
- Reunião com interessados selecionados
- Workshop ou seminário
- Consulta a conselho, comissão ou comitê consultivo
- Página interativa no site
- Outro: _____

46. Em caso de "audiência pública presencial":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
- Para a maioria das normas e regulamentos
- Para apenas algumas normas e regulamentos
- Nunca / Não se aplica

47. Em caso de "audiência pública virtual":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
- Para a maioria das normas e regulamentos
- Para apenas algumas normas e regulamentos
- Nunca / Não se aplica

48. Em caso de "consulta pública":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
 Para a maioria das normas e regulamentos
 Para apenas algumas normas e regulamentos
 Nunca / Não se aplica

49. Em caso de "reunião com interessados selecionados":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
 Para a maioria das normas e regulamentos
 Para apenas algumas normas e regulamentos
 Nunca / Não se aplica

50. Em caso de "workshop ou seminário":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
 Para a maioria das normas e regulamentos
 Para apenas algumas normas e regulamentos
 Nunca / Não se aplica

51. Em caso de "consulta a conselho, comissão ou comitê consultivo":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
 Para a maioria das normas e regulamentos
 Para apenas algumas normas e regulamentos
 Nunca / Não se aplica

52. Em caso de "página interativa no site":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
 Para a maioria das normas e regulamentos
 Para apenas algumas normas e regulamentos
 Nunca / Não se aplica

53. Em caso de "outro":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
 Para a maioria das normas e regulamentos
 Para apenas algumas normas e regulamentos

54. Questão 13 - Quais documentos são disponibilizados pela Agência na etapa posterior à elaboração de proposta ou minuta de regulamento?

Marque todas que se aplicam.

- Análise de impacto regulatório
 Exposição de motivos
 Estudos analíticos
 Nota técnica
 Outro: _____

55. Em caso de "proposta ou minuta de regulamento":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
 Para a maioria das normas e regulamentos
 Para apenas algumas normas e regulamentos
 Nunca / Não se aplica

56. Em caso de "análise de impacto regulatório":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
 Para a maioria das normas e regulamentos
 Para apenas algumas normas e regulamentos
 Nunca / Não se aplica

57. Em caso de "exposição de motivos":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
 Para a maioria das normas e regulamentos
 Para apenas algumas normas e regulamentos
 Nunca / Não se aplica

58. Em caso de "estudos analíticos":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
 Para a maioria das normas e regulamentos
 Para apenas algumas normas e regulamentos
 Nunca / Não se aplica

59. Em caso de "nota técnica":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
 Para a maioria das normas e regulamentos
 Para apenas algumas normas e regulamentos
 Nunca / Não se aplica

60. Em caso de "outro":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
 Para a maioria das normas e regulamentos
 Para apenas algumas normas e regulamentos

61. Questão 14 - As contribuições e comentários podem ser feitos anonimamente pelos participantes das consultas públicas?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não / Não se aplica

62. Questão 15 - Existe um período mínimo para o envio de contribuições nas consultas públicas?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não

63. Em caso de "sim", especifique, por favor, a lei e o período mínimo:

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

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não

65. Em caso de "sim", especifique, por favor, de que forma (exemplo: cartilha ou manual sobre o processo de participação ou regulamento da consulta pública):

66. Questão 17 - A AGESB disponibiliza página interativa no site, aberta ao público em geral, na condução dos processos de participação de interessados, nas situações descritas a seguir?

Marque todas que se aplicam.

- Agenda regulatória
 Novas normas e regulamentos
 Revisão de normas e regulamentos existentes

67. Em caso de "agenda regulatória":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
 Para a maioria das normas e regulamentos
 Para apenas algumas normas e regulamentos
 Nunca

68. Em caso de "novas normas e regulamentos":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
 Para a maioria das normas e regulamentos
 Para apenas algumas normas e regulamentos
 Nunca

69. Em caso de "revisão de normas e regulamentos existentes":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
 Para a maioria das normas e regulamentos
 Para apenas algumas normas e regulamentos
 Nunca

70. Questão 17-A - Quais mecanismos ou formas de participação de interessados são utilizados pela AGESB em outras atividades de sua competência, como no processo de fiscalização ou monitoramento da prestação de serviços?

Marque todas que se aplicam.

- Consulta pública
 Audiência pública presencial
 Audiência pública virtual
 Consulta a conselho, comissão ou comitê consultivo
 Ambiente virtual de participação
 Manifestação via Ouvidoria, imprensa ou entidade da sociedade civil, como associações de moradores
 Termo de Ajustamento de Conduta
 Outro: _____

71. Questão 17-B - Quais documentos são disponibilizados pela Agência nos processos de participação de interessados em outras atividades de sua competência, como no processo de fiscalização ou monitoramento da prestação de serviços?

Marque todas que se aplicam.

- Pesquisa de opinião
 Requerimento e documentação que o acompanha, como planilhas de custo
 Estudos analíticos
 Nota técnica
 Outro: _____

72. E em quais formas de participação os documentos são disponibilizados?

Marque todas que se aplicam.

- Consulta pública
 Audiência pública presencial
 Audiência pública virtual
 Consulta a conselho, comissão ou comitê consultivo
 Ambiente virtual de participação
 Manifestação via Ouvidoria, imprensa ou entidade da sociedade civil, como associações de moradores
 Termo de Ajustamento de Conduta
 Outro: _____

73. Questão 17-C - A AGESB disponibiliza página interativa no site, aberta ao público em geral, na condução dos processos de participação de interessados em outras atividades de sua competência, como no processo de fiscalização ou monitoramento da prestação de serviços?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não

BLOCO C - TRANSPARÊNCIA DAS ATIVIDADES DE PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS

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

Marcar apenas uma oval.

- Sim, contém todas as normas e regulamentos editados pela Agência
 Sim, contém as principais normas e regulamentos editados pela Agência
 Não

75. Em caso de "sim, contém todas as normas e regulamentos editados pela Agência", especifique, por favor, quanto tempo leva para que um regulamento novo ou atualizado seja integrado ao banco:

76. Em caso de "sim, contém as principais normas e regulamentos editados pela Agência", especifique, por favor, quanto tempo leva para que um regulamento novo ou atualizado seja integrado ao banco:

77. Questão 19 - A Agência publica na Internet a agenda regulatória?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não

20/07/2022 15:08

QUESTIONÁRIO SOBRE GOVERNANÇA REGULATÓRIA - DIMENSÃO PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS

78. Em caso de "sim", especifique, por favor, com que frequência a agenda regulatória é desenvolvida:

79. Questão 20 - A Agência publica na Internet relatórios regulares sobre o progresso da agenda regulatória?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não

80. Em caso de "sim", especifique, por favor, com que frequência esse relatório é publicado:

81. Questão 21 - A Agência responde os comentários e contribuições dos participantes realizados nas audiências e consultas públicas?

Marcar apenas uma oval.

- Em todas as normas e regulamentos
 Na maioria das normas e regulamentos
 Em apenas algumas normas e regulamentos
 Nunca / Não se aplica

20/07/2022 15:08

QUESTIONÁRIO SOBRE GOVERNANÇA REGULATÓRIA - DIMENSÃO PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS

82. Questão 22 - Os comentários e contribuições dos participantes realizados nas audiências e consultas públicas, assim como a resposta da Agência, são tornados públicos?

Marcar apenas uma oval.

- Em todas as normas e regulamentos
 Na maioria das normas e regulamentos
 Em apenas algumas normas e regulamentos
 Nunca / Não se aplica

83. Questão 23 - De que forma a AGESB disponibiliza a resposta para os comentários e contribuições dos participantes realizados nas audiências e consultas públicas?

Marque todas que se aplicam.

- Publicação no site da Agência
 Publicação no site da Prefeitura
 Publicação no diário oficial ou em outro jornal
 Envio, por escrito, para os participantes

84. Em caso de "publicação no site da Agência":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
 Para a maioria das normas e regulamentos
 Para apenas algumas normas e regulamentos
 Nunca / Não se aplica

https://docs.google.com/forms/d/1QU_rn5vPFmFD-2jgOAcvK6B6DyvtlHFjBv0vNzI/edit

21/38

https://docs.google.com/forms/d/1QU_rn5vPFmFD-2jgOAcvK6B6DyvtlHFjBv0vNzI/edit

22/38

85. Em caso de "publicação no site da Prefeitura":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
- Para a maioria das normas e regulamentos
- Para apenas algumas normas e regulamentos
- Nunca / Não se aplica

86. Em caso de "publicação no diário oficial ou em outro jornal":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
- Para a maioria das normas e regulamentos
- Para apenas algumas normas e regulamentos
- Nunca / Não se aplica

87. Em caso de "envio, por escrito, para os participantes":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
- Para a maioria das normas e regulamentos
- Para apenas algumas normas e regulamentos
- Nunca / Não se aplica

88. Questão 24 - A Prefeitura tem página na Internet em que lista todas as consultas públicas em andamento, incluindo as conduzidas pela Agência?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não

89. Em caso de "sim", especifique, por favor, a página na Internet:

90. Questão 25 - Existe obrigação legal prevendo que a Agência analise e leve em consideração os comentários e contribuições dos participantes de audiências e consultas públicas na elaboração das normas e regulamentos?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não

91. Em caso de "sim", especifique, por favor, a lei:

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

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
- Para a maioria das normas e regulamentos
- Para apenas algumas normas e regulamentos
- Nunca / Não se aplica

93. Questão 27 - A AGESB informa, sistematicamente, os interessados, com antecedência, sobre a realização de audiências e consultas públicas?

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
 Para a maioria das normas e regulamentos
 Para apenas algumas normas e regulamentos
 Nunca / Não se aplica

96. Em caso de "publicação de aviso no site da Prefeitura":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
 Para a maioria das normas e regulamentos
 Para apenas algumas normas e regulamentos
 Nunca / Não se aplica

94. Questão 28 - De que forma a AGESB divulga a realização de audiências e consultas públicas?

Marque todas que se aplicam.

- Publicação de aviso no site da Agência
 Publicação de aviso no site da Prefeitura
 Publicação de aviso no diário oficial
 Envio de convite para interessados selecionados
 Divulgação de nota à imprensa
 Anúncio em jornal, rádio ou tv
 Mídias sociais
 Outro: _____

95. Em caso de "publicação de aviso no site da Agência":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
 Para a maioria das normas e regulamentos
 Para apenas algumas normas e regulamentos
 Nunca / Não se aplica

97. Em caso de "publicação de aviso no diário oficial":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
 Para a maioria das normas e regulamentos
 Para apenas algumas normas e regulamentos
 Nunca / Não se aplica

98. Em caso de "envio de convite para interessados selecionados":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
 Para a maioria das normas e regulamentos
 Para apenas algumas normas e regulamentos
 Nunca / Não se aplica

99. Em caso de "divulgação de nota à imprensa":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
 Para a maioria das normas e regulamentos
 Para apenas algumas normas e regulamentos
 Nunca / Não se aplica

100. Em caso de "anúncio em jornal, rádio ou tv":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
 Para a maioria das normas e regulamentos
 Para apenas algumas normas e regulamentos
 Nunca / Não se aplica

101. Em caso de "mídias sociais":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
 Para a maioria das normas e regulamentos
 Para apenas algumas normas e regulamentos
 Nunca / Não se aplica

102. Em caso de "outro":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
 Para a maioria das normas e regulamentos
 Para apenas algumas normas e regulamentos

103. Questão 29 - Quando a Agência decide não realizar uma audiência ou consulta pública, a decisão é tomada pública?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não / Não se aplica
 Não, porém as audiências e consultas são sempre realizadas quando previstas em lei/regulamento, sem exceção

104. Em caso de "sim", as razões também são tomadas públicas?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não

105. Questão 30 - Quais documentos são disponibilizados pela Agência após o encerramento do processo de participação de interessados?

Marque todas que se aplicam.

- Lista de presença de audiências públicas
 Gravações de vídeo de audiências públicas
 Gravações de áudio de audiências públicas
 Contribuições e comentários enviados, por escrito, pelos participantes
 Relatório contendo a análise das contribuições e comentários realizados pelos participantes
 Atas de reuniões realizadas com interessados selecionados
 Lista de presença de reuniões realizadas com interessados selecionados
 Outro: _____

106. Em caso de "lista de presença de audiências públicas":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
 Para a maioria das normas e regulamentos
 Para apenas algumas normas e regulamentos
 Nunca / Não se aplica

20/07/2022 15:08

QUESTIONÁRIO SOBRE GOVERNANÇA REGULATÓRIA - DIMENSÃO PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS

1107. Em caso de "gravações de vídeo de audiências públicas":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
- Para a maioria das normas e regulamentos
- Para apenas algumas normas e regulamentos
- Nunca / Não se aplica

1108. Em caso de "gravações de áudio de audiências públicas":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
- Para a maioria das normas e regulamentos
- Para apenas algumas normas e regulamentos
- Nunca / Não se aplica

1109. Em caso de "contribuições e comentários enviados, por escrito, pelos participantes":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
- Para a maioria das normas e regulamentos
- Para apenas algumas normas e regulamentos
- Nunca / Não se aplica

20/07/2022 15:08

QUESTIONÁRIO SOBRE GOVERNANÇA REGULATÓRIA - DIMENSÃO PARTICIPAÇÃO DE INTERESSADOS

1110. Em caso de "relatório contendo a análise das contribuições e comentários realizados pelos participantes":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
- Para a maioria das normas e regulamentos
- Para apenas algumas normas e regulamentos
- Nunca / Não se aplica

1111. Em caso de "atas de reuniões realizadas com interessados selecionados":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
- Para a maioria das normas e regulamentos
- Para apenas algumas normas e regulamentos
- Nunca / Não se aplica

1112. Em caso de "lista de presença de reuniões realizadas com interessados selecionados":

Marcar apenas uma oval.

- Para todas as normas e regulamentos
- Para a maioria das normas e regulamentos
- Para apenas algumas normas e regulamentos
- Nunca / Não se aplica

113. Questão 30-A - A Agência responde os comentários e contribuições dos participantes realizados nas audiências e consultas públicas não destinadas especificamente à elaboração de normas e regulamentos?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não

114. Questão 30-B - Os comentários e contribuições dos participantes realizados nas audiências e consultas públicas não destinadas especificamente à elaboração de normas e regulamentos, assim como a resposta da Agência, são tomados públicos?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não

115. Questão 30-C - Existe obrigação legal prevendo que a Agência analise e leve em consideração os comentários e contribuições dos participantes de audiências e consultas públicas não destinadas especificamente à elaboração de normas e regulamentos?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não

116. Questão 30-D - A AGESB informa, sistematicamente, os interessados, com antecedência, sobre a realização de audiências e consultas públicas não destinadas especificamente à elaboração de normas e regulamentos?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não

117. Questão 30-E - De que forma a AGESB divulga a realização de audiências e consultas públicas não destinadas especificamente à elaboração de normas e regulamentos?

Marque todas que se aplicam.

- Publicação de aviso no site da Agência
 Publicação de aviso no site da Prefeitura
 Publicação de aviso no diário oficial
 Envio de convite para interessados selecionados
 Divulgação de nota à imprensa
 Anúncio em jornal, rádio ou tv
 Mídias sociais
 Outro: _____

118. Questão 30-F - Quais documentos são disponibilizados pela Agência após o encerramento do processo de participação de interessados em outras atividades de sua competência, como no processo de fiscalização ou monitoramento da prestação de serviços?

Marque todas que se aplicam.

- Lista de presença de audiências públicas
 Gravações de vídeo de audiências públicas
 Gravações de áudio de audiências públicas
 Contribuições e comentários enviados, por escrito, pelos participantes
 Relatório contendo a análise das contribuições e comentários realizados pelos participantes
 Atas de reuniões realizadas com interessados selecionados
 Lista de presença de reuniões realizadas com interessados selecionados
 Outro: _____

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

119. Questão 31 - Existe, no Município, estrutura (exemplo: comissão, secretaria ou departamento) responsável por monitorar e avaliar especificamente as atividades de participação de interessados realizadas pela AGESB?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não

120. Em caso de "sim", especifique, por favor, a estrutura:

121. Questão 32 - A Agência produz dados ou estatísticas sobre os seguintes aspectos dos processos de participação de interessados?

Marque todas que se aplicam.

- 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
 Outro: _____

122. Em caso de "quantidade de processos com participação na etapa prévia à elaboração de proposta ou minuta":

Marcar apenas uma oval.

- Sim, e disponibiliza apenas internamente
 Sim, e publica no site da Agência
 Não

123. Em caso de "quantidade de processos com participação na etapa posterior à elaboração de proposta ou minuta":

Marcar apenas uma oval.

- Sim, e disponibiliza apenas internamente
 Sim, e publica no site da Agência
 Não

124. Em caso de "quantidade média de contribuições recebidas nas audiências e consultas públicas":

Marcar apenas uma oval.

- Sim, e disponibiliza apenas internamente
 Sim, e publica no site da Agência
 Não

125. Em caso de "quantidade de alterações realizadas nas propostas ou minutas como resultado de contribuições recebidas":

Marcar apenas uma oval.

- Sim, e disponibiliza apenas internamente
 Sim, e publica no site da Agência
 Não

126. Em caso de "pesquisa de opinião dos participantes sobre os processos de participação":

Marcar apenas uma oval.

- Sim, e disponibiliza apenas internamente
 Sim, e publica no site da Agência
 Não

127. Questão 33 - "São publicados relatórios sobre o desempenho dos processos de participação de interessados conduzidos pela Agência?"

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não

128. Em caso de "sim", com que frequência os relatórios são publicados?

129. Questão 34 - Caso exista obrigação legal de a Agência considerar as contribuições feitas nas audiências e consultas públicas e essa obrigação for descumprida, que tipo de revisão pode ocorrer?

Marque todas que se aplicam.

- Revisão administrativa de órgão hierarquicamente superior
 Revisão judicial

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

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não

131. Em caso de "sim", a Ouvidoria é subordinada a alguma diretoria ou à presidência?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não

132. Questão 36 - A Ouvidoria da Agência busca fomentar a participação de interessados, orientando-os acerca do direito de participar e quanto aos procedimentos que devem seguir para fazê-lo?

Marcar apenas uma oval.

- Sim
 Não / Não se aplica

133. Em caso de "sim", exemplifique, por favor, as ações tomadas pela Ouvidoria com essa finalidade:

APÊNDICE B - COMPONENTES E SUBCOMPONENTES DO IGP/IGP-A

Segue, abaixo, quadro com os componentes e subcomponentes do iGP (OLIVA, 2020), salvo o Subcomponente 1.4 (“Adoção sistemática de participação em atividades para além da competência normativa da Agência”), acrescido por este trabalho. Mesmo tal acréscimo foi feito com base em questão formulada por Oliva (2020), conforme explicitado na Seção 3.3.2.1. Daí a menção também ao iGP-A no título do Apêndice, já que a sugestão de alteração consta do quadro que ele abriga.

Quadro 4 - Componentes, subcomponentes, questões e pontuação - iGP/iGP-A

| Componente | Subcomponente | Questões | Pontuação |
|------------------------|--|---|---|
| (1) Adoção sistemática | (1.1) Obrigação legal | 1 - Existe obrigação legal prevendo que a AGESB conduza processos de participação de interessados na elaboração de normas e regulamentos? | "Sim" (1); "não" (0) |
| | | 2 - Existe obrigação legal prevendo que audiências e consultas públicas sejam abertas ao público em geral? | "Sim" (1); "não" (0) |
| | | 4 - Existe ato normativo (exemplo: portaria, resolução, deliberação etc.) que trate especificamente de procedimentos a serem adotados pela Agência na condução de processos de participação de interessados? | "Sim" (1); "não" (0) |
| | (1.2) Adoção sistemática de participação em etapa prévia | 5 - A AGESB conduz processos de participação de interessados antes de elaborar uma proposta ou minuta de regulamento, ou seja, para informar os interessados sobre um problema e fomentar debates sobre possíveis alternativas? | "Sim" (1); "não" (0) |
| | | 6 - Com que frequência a Agência conduz processos de participação de interessados nesses casos (etapa prévia à elaboração de proposta ou minuta)? | "Para todas as normas e regulamentos" (1); "para a maioria das normas e regulamentos" (1); "para apenas algumas normas e regulamentos" (0,4); "nunca" (0) |

| | | | |
|-----------------------------|--|--|---|
| | (1.3) Adoção sistemática de participação em etapa posterior | 7 - 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? | "Sim" (1); "não" (0) |
| | | 8 - Com que frequência a Agência conduz processos de participação de interessados nesses casos (etapa posterior à elaboração de proposta ou minuta)? | "Para todas as normas e regulamentos" (1); "para a maioria das normas e regulamentos" (0,8); "para apenas algumas normas e regulamentos" (0,4) |
| | (1.4) Adoção sistemática de participação em atividades para além da competência normativa da Agência | 9 - 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? | "Sim", mas "sem obrigação legal" (0,5); "sim", e "com obrigação legal" (1); "não" (0) |
| (2) Métodos e procedimentos | (2.1) Consulta pública em etapa prévia | 10 - Quais mecanismos ou formas de participação de interessados são utilizados pela AGESB na etapa prévia à elaboração de proposta ou minuta de regulamento? (Consulta pública) | "Para todas as normas e regulamentos" (1); "para a maioria das normas e regulamentos" (1); "para apenas algumas normas e regulamentos" (0,4); "nunca" (0) |
| | (2.2) Consulta pública em etapa posterior | 12 - Quais mecanismos ou formas de participação de interessados são utilizados pela AGESB na etapa posterior à elaboração de proposta ou minuta de regulamento? (Consulta pública) | "Para todas as normas e regulamentos" (1); "para a maioria das normas e regulamentos" (0,8); "para apenas algumas normas e regulamentos" (0,4); "nunca" (0) |

| | | | |
|--|---|--|---|
| | (2.3) Metodologia dos processos de participação: etapa prévia | 10 - Quais mecanismos ou formas de participação de interessados são utilizados pela AGESB na etapa prévia à elaboração de proposta ou minuta de regulamento? (audiência pública presencial; audiência pública virtual; reunião com interessados selecionados; <i>workshop</i> ou seminário; consulta a conselho, comissão ou comitê consultivo; ambiente virtual de participação) | "Para todas as normas e regulamentos" (1); "para a maioria das normas e regulamentos" (1); "para apenas algumas normas e regulamentos" (0,4); "nunca" (0) |
| | | 11 - Quais documentos são disponibilizados pela Agência na etapa prévia à elaboração de proposta ou minuta de regulamento? (Análise de impacto regulatório; exposição de motivos; estudos analíticos; nota técnica) | "Para todas as normas e regulamentos" (1); "para a maioria das normas e regulamentos" (1); "para apenas algumas normas e regulamentos" (0,4); "nunca" (0) |
| | (2.4) Metodologia dos processos de participação: etapa posterior | 12 - Quais mecanismos ou formas de participação de interessados são utilizados pela AGESB na etapa posterior à elaboração de proposta ou minuta de regulamento? (audiência pública presencial; audiência pública virtual; reunião com interessados selecionados; <i>workshop</i> ou seminário; consulta a conselho, comissão ou comitê consultivo; ambiente virtual de participação) | "Para todas as normas e regulamentos" (1); "para a maioria das normas e regulamentos" (0,8); "para apenas algumas normas e regulamentos" (0,4); "nunca" (0) |
| | | 13 - Quais documentos são disponibilizados pela Agência na etapa posterior à elaboração de proposta ou minuta de regulamento? (Análise de impacto regulatório; exposição de motivos; estudos analíticos; nota técnica) | "Para todas as normas e regulamentos" (1); "para a maioria das normas e regulamentos" (0,8); "para apenas algumas normas e regulamentos" (0,4); "nunca" (0) |
| | (2.5) Tempo mínimo para envio de contribuição | 15 - Existe um período mínimo para o envio de contribuições nas consultas públicas? | "Sim" (1); "não" (0) |
| | (2.6) Orientação para participar dos processos | 16 - Está disponível, no <i>site</i> da Agência, orientação sobre como os interessados podem participar do processo de participação? | "Sim" (1); "não" (0) |

| | | | |
|--|---|---|--|
| | (2.7) Uso de <i>website</i> interativo: etapa prévia | 17 - A AGESB disponibiliza página interativa no <i>site</i> , aberta ao público em geral, na condução dos processos de participação de interessados, nas situações descritas a seguir? (Agenda regulatória) | "Para todas as normas e regulamentos" (1); "para a maioria das normas e regulamentos" (0,8); "para apenas algumas normas e regulamentos" (0,4); "nunca" (0) |
| | (2.8) Uso de <i>website</i> interativo: etapa posterior | 17 - A AGESB disponibiliza página interativa no <i>site</i> , aberta ao público em geral, na condução dos processos de participação de interessados, nas situações descritas a seguir? (Novas normas e regulamentos; revisão de normas e regulamentos existentes) | "Para todas as normas e regulamentos" (1); "para a maioria das normas e regulamentos" (0,8); "para apenas algumas normas e regulamentos" (0,4); "nunca" (0) |
| | (2.9) Metodologia dos processos de participação em atividades para além da competência normativa da Agência | 17-A - Quais mecanismos ou formas de participação de interessados são utilizados pela AGESB em outras atividades de sua competência, como no processo de fiscalização ou monitoramento da prestação de serviços? | "Consulta pública" (1); demais processos participativos ("audiência pública presencial", "audiência pública virtual", "consulta a conselho, comissão ou comitê consultivo", "ambiente virtual de participação", "manifestação via Ouvidoria, imprensa ou entidade da sociedade civil, como associações de moradores", "termo de ajustamento de conduta", "outro") (0,5); "nunca" (0) |

| | | | |
|------------------------------|--|---|---|
| | | <p>17-B - Quais documentos são disponibilizados pela Agência nos processos de participação de interessados em outras atividades de sua competência, como no processo de fiscalização ou monitoramento da prestação de serviços? (Pesquisa de opinião; requerimento e documentação que o acompanha, como planilhas de custo; estudos analíticos; nota técnica)</p> | <p>"Consulta pública" (1); demais processos participativos ("audiência pública presencial", "audiência pública virtual", "consulta a conselho, comissão ou comitê consultivo", "ambiente virtual de participação", "manifestação via Ouvidoria, imprensa ou entidade da sociedade civil, como associações de moradores", "termo de ajustamento de conduta", "outro") (0,5); "nunca" (0)</p> |
| | <p>(2.10) Uso de <i>website</i> interativo - processos de participação em atividades para além da competência normativa da Agência</p> | <p>17-C - A AGESB disponibiliza página interativa no <i>site</i>, aberta ao público em geral, na condução dos processos de participação de interessados em outras atividades de sua competência, como no processo de fiscalização ou monitoramento da prestação de serviços?</p> | <p>"Sim" (1); "não" (0)</p> |
| <p>(3) Transparência</p> | <p>(3.1) Disponibilidade de informação</p> | <p>18 - Existe banco de dados disponível gratuitamente no <i>site</i> da AGESB que contenha as normas e regulamentos editados pela Agência, em um formato pesquisável?</p> | <p>"Sim" (1); "não" (0)</p> |
| | | <p>19 - A Agência publica na Internet a agenda regulatória?</p> | <p>"Sim" (1); "não" (0)</p> |
| | | <p>20 - A Agência publica na Internet relatórios regulares sobre o progresso da agenda regulatória?</p> | <p>"Sim" (1); "não" (0)</p> |
| | | <p>24 - A Prefeitura tem página na Internet em que lista todas as consultas públicas em andamento, incluindo as conduzidas pela Agência?</p> | <p>"Sim" (1); "não" (0)</p> |

| | | | |
|--|--|--|---|
| | | 21 - A Agência responde os comentários e contribuições dos participantes realizados nas audiências e consultas públicas? | "Para todas as normas e regulamentos" (1); "para a maioria das normas e regulamentos" (0,8); "para apenas algumas normas e regulamentos" (0,4); "nunca" (0) |
| | | 30-A - A Agência responde os comentários e contribuições dos participantes realizados nas audiências e consultas públicas não destinadas especificamente à elaboração de normas e regulamentos? | "Sim" (1); "não" (0) |
| | | 22 - Os comentários e contribuições dos participantes realizados nas audiências e consultas públicas, assim como a resposta da Agência, são tornados públicos? | "Para todas as normas e regulamentos" (1); "para a maioria das normas e regulamentos" (0,8); "para apenas algumas normas e regulamentos" (0,4); "nunca" (0) |
| | (3.2) Resposta para contribuições enviadas | 30-B - Os comentários e contribuições dos participantes realizados nas audiências e consultas públicas não destinadas especificamente à elaboração de normas e regulamentos, assim como a resposta da Agência, são tornados públicos? | "Sim" (1); "não" (0) |
| | | 23 - De que forma a AGESB disponibiliza a resposta para os comentários e contribuições dos participantes realizados nas audiências e consultas públicas? (Publicação no <i>site</i> da Agência; publicação no <i>site</i> da Prefeitura; publicação no diário oficial ou em outro jornal; envio, por escrito, para os participantes) | "Para todas as normas e regulamentos" (1); "para a maioria das normas e regulamentos" (0,8); "para apenas algumas normas e regulamentos" (0,4); "nunca" (0) |
| | | 25 - Existe obrigação legal prevendo que a Agência analise e leve em consideração os comentários e contribuições dos participantes de audiências e consultas públicas na elaboração das normas e regulamentos? | "Sim" (1); "não" (0) |

| | | | |
|--|---|--|---|
| | | 30-C - Existe obrigação legal prevendo que a Agência analise e leve em consideração os comentários e contribuições dos participantes de audiências e consultas públicas não destinadas especificamente à elaboração de normas e regulamentos? | "Sim" (1); "não" (0) |
| | | 26 - Os comentários e contribuições dos participantes são incluídos na Análise de Impacto Regulatório - AIR (se a AIR for elaborada)? | "Para todas as normas e regulamentos" (1); "para a maioria das normas e regulamentos" (0,8); "para apenas algumas normas e regulamentos" (0,4); "nunca" (0) |
| | (3.3) Publicidade dos processos de participação | 27 - A AGESB informa, sistematicamente, os interessados, com antecedência, sobre a realização de audiências e consultas públicas? | "Para todas as normas e regulamentos" (1); "para a maioria das normas e regulamentos" (0,8); "para apenas algumas normas e regulamentos" (0,4); "nunca" (0) |
| | | 30-D - A AGESB informa, sistematicamente, os interessados, com antecedência, sobre a realização de audiências e consultas públicas não destinadas especificamente à elaboração de normas e regulamentos? | "Sim" (1); "não" (0) |
| | | 28 - De que forma a AGESB divulga a realização de audiências e consultas públicas? (Publicação de aviso no <i>site</i> da Agência; publicação de aviso no <i>site</i> da Prefeitura; publicação de aviso no diário oficial; envio de convite para interessados selecionados; nota à imprensa; mídias sociais; jornal, rádio ou tv) | "Para todas as normas e regulamentos" (1); "para a maioria das normas e regulamentos" (0,8); "para apenas algumas normas e regulamentos" (0,4); "nunca" (0) |

| | | | |
|--|------------------------------------|--|--|
| | | <p>30-E - De que forma a AGESB divulga a realização de audiências e consultas públicas não destinadas especificamente à elaboração de normas e regulamentos? (Publicação de aviso no site da Agência; publicação de aviso no <i>site</i> da Prefeitura; publicação de aviso no diário oficial; envio de convite para interessados selecionados; nota à imprensa; mídias sociais; jornal, rádio ou tv)</p> | "Sim" (1); "não" (0) |
| | | <p>30 - Quais documentos são disponibilizados pela Agência após o encerramento do processo de participação de interessados? (Lista de presença de audiências públicas; gravações de vídeo de audiências públicas; gravações de áudio de audiências públicas; contribuições e comentários enviados, por escrito, pelos participantes; relatório contendo a análise das contribuições e comentários realizados pelos participantes; atas de reuniões realizadas com interessados selecionados; lista de presença de reuniões realizadas com interessados selecionados)</p> | "Para todas as normas e regulamentos" (1); "para a maioria das normas e regulamentos" (0,8); "para apenas algumas normas e regulamentos" (0,4); "nunca" (0) |
| | | <p>30-F - Quais documentos são disponibilizados pela Agência após o encerramento do processo de participação de interessados em outras atividades de sua competência, como no processo de fiscalização ou monitoramento da prestação de serviços? (Lista de presença de audiências públicas; gravações de vídeo de audiências públicas; gravações de áudio de audiências públicas; contribuições e comentários enviados, por escrito, pelos participantes; relatório contendo a análise das contribuições e comentários realizados pelos participantes; atas de reuniões realizadas com interessados selecionados; lista de presença de reuniões realizadas com interessados selecionados)</p> | "Sim" (1); "não" (0) |
| | (3.4) Transparência do processo | <p>29 - Quando a Agência decide não realizar uma audiência ou consulta pública, a decisão é tornada pública?</p> | "Não, porém as audiências e consultas são sempre realizadas quando previstas em lei" (1); "sim – neste caso, as razões também são tornadas públicas" (0,8); "sim" (0,4); "não/não se aplica" (0) |

| | | | |
|---------------------------|--|---|---|
| (4) Controle e supervisão | (4.1) Supervisão e controle de qualidade | 31 - Existe, no Município, estrutura (exemplo: comissão, secretaria ou departamento) responsável por monitorar e avaliar especificamente as atividades de participação de interessados realizadas pela AGESB? | "Sim" (1); "não" (0) |
| | | 34 - Caso exista obrigação legal de a Agência considerar as contribuições feitas nas audiências e consultas públicas e essa obrigação for descumprida, que tipo de revisão pode ocorrer? (Revisão administrativa de órgão hierarquicamente superior; revisão judicial) | "Sim" (1); "não" (0) |
| | | 35 - Existe estrutura formal de Ouvidoria, na Agência, capaz de buscar soluções para as demandas dos cidadãos e oferecer informações gerenciais e sugestões à diretoria? | "Sim – neste caso, a Ouvidoria é subordinada a alguma diretoria ou à presidência" (0,5); "sim – neste caso, a Ouvidoria é independente da diretoria e presidência" (1); "não" (0) |
| | | 38 - Quais organizações participam do conselho, comissão ou comitê existente na AGESB? (Poder concedente; prestador de serviços; da própria Agência Reguladora; entidade de defesa do consumidor; associações; sindicatos ou entidades de classe; outras ONGs) | Sim, para algum membro da sociedade civil (1); nenhum membro da sociedade civil (0) |
| | (4.2) Publicidade dos controles | 32 - A Agência produz dados ou estatísticas sobre os seguintes aspectos dos processos de participação de interessados? (Quantidade de processos 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) | "Sim, e disponibiliza apenas internamente" (0,4); "sim, e publica no <i>site</i> da Agência" (1); "não" (0) |
| | | 33 - São publicados relatórios sobre o desempenho dos processos de participação de interessados conduzidos pela Agência? | "Sim" (1); "não" (0) |

Fonte: Oliva (2020).

APÊNDICE C - 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 [parcialmente¹¹²] 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

¹¹² 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.

da apreciação das postulações de reajuste e revisão tarifárias apresentadas pelas concessionárias dos serviços públicos delegados sob regulação da AGESB, 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 acionamento de consultas públicas, não cabe, como no das audiências públicas, juízo discricionário do Conselho Diretor¹¹³.

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” (Apêndice C). 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’”¹¹⁴. 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

¹¹³ Paulo Todescan Lessa Mattos, *Regulação econômica e social e participação pública no Brasil*, p. 7. Disponível em: http://www.mestrado-profissional.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/mattos_regulacao%20economica%20.pdf.

¹¹⁴ 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>.

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. 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

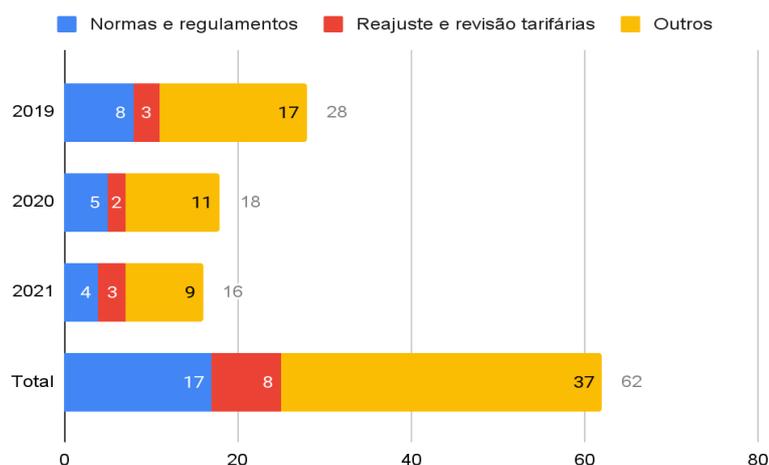
APÊNDICE D - EXEMPLOS DE DADOS QUE PODERIAM CONSTAR DE RELATÓRIO SOBRE PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO A SER DISPONIBILIZADO NO *WEBSITE* DA AGESB

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.

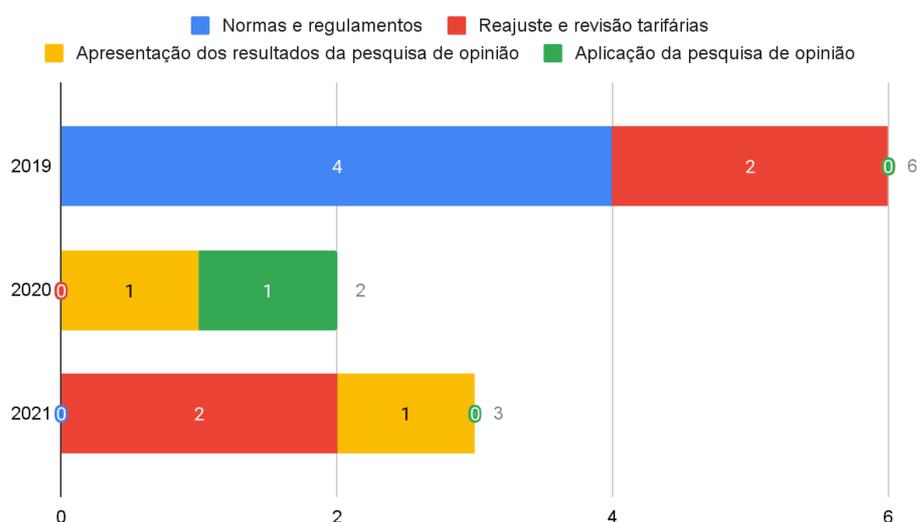
Recomenda-se a publicação dos números na forma de diagramas e gráficos, como se buscou apresentar os exemplos alimentados por dados extraídos da presente pesquisa. Nos demais casos, que trazem sugestões de informações a serem divulgadas no Relatório, mas que precisariam ser prospectadas, o formato adotado 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).

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



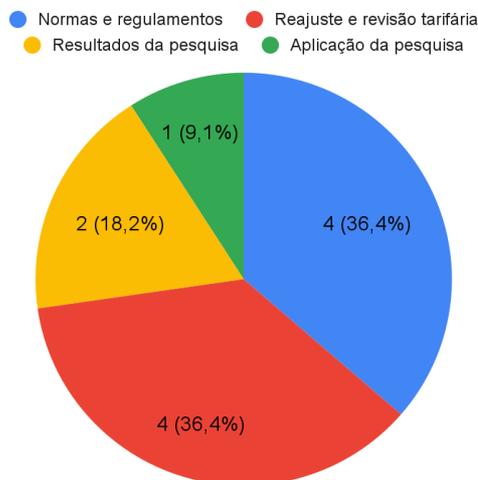
Os números sobre as Resoluções do Conselho Diretor da AGESB estão agrupados em “normas e regulamentos” e “reajuste e revisão tarifárias”. As Resoluções do primeiro grupo destinam-se à edição de normas e regulamentos e as do segundo, à aprovação dos requerimentos de fixação de nova tarifa, feitos pelas 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



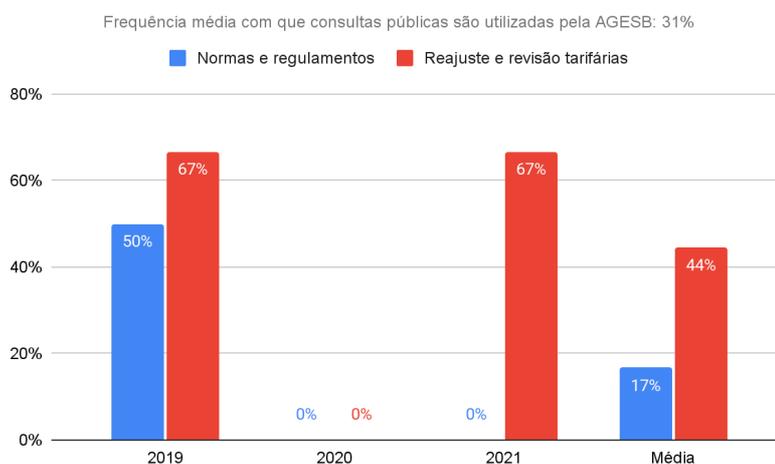
Os números sobre consultas públicas realizadas pela AGESB estão agrupados em “normas e regulamentos”, “reajuste e revisão tarifárias”, “apresentação dos resultados da pesquisa de opinião” e “aplicação da pesquisa de opinião”. As duas últimas categorias de consultas públicas registradas no período que se refere o presente relatório referem-se a excepcional utilização de consulta pública, especialmente no caso de “apresentação dos resultados da pesquisa de opinião”, que ocorreu uma única vez, em 2020. A “aplicação da pesquisa de opinião” deu-se, também, naquele ano. Repetiu-se, porém, em 2021.

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 deste Relatório.

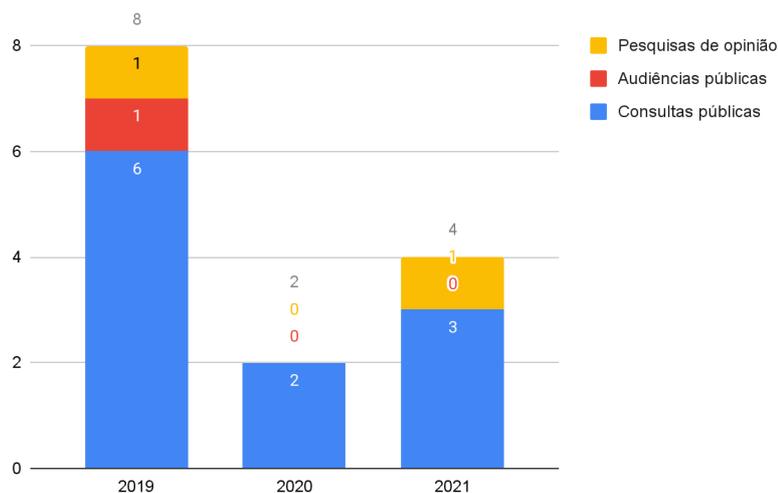
4 - Frequência das consultas públicas (medida em percentual)



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

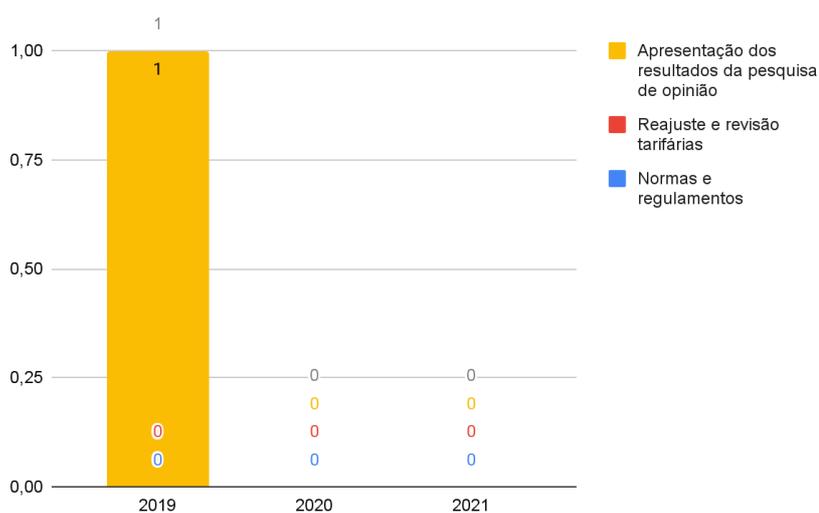
elaboração de “normas e regulamentos” e apreciação de pedidos de “reajuste e revisão tarifárias”, no curso do período de que trata a edição do relatório.

5 Série dos processos de participação desde 2019



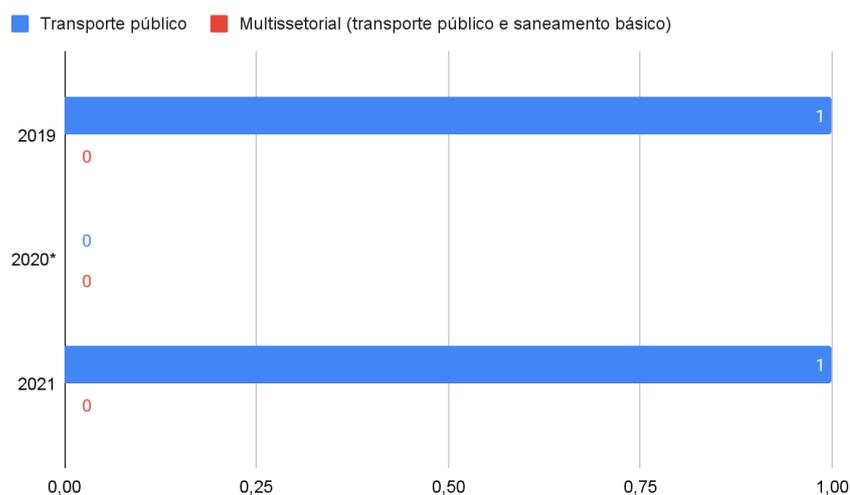
No período de 2019 a 2021, houve 11 consultas públicas, 01 audiência pública e 02 pesquisas de opinião sobre a qualidade de serviços regulados, somando 14 processos de participação conduzidos pela AGESB.

6 Audiências públicas realizadas pela AGESB - por ano



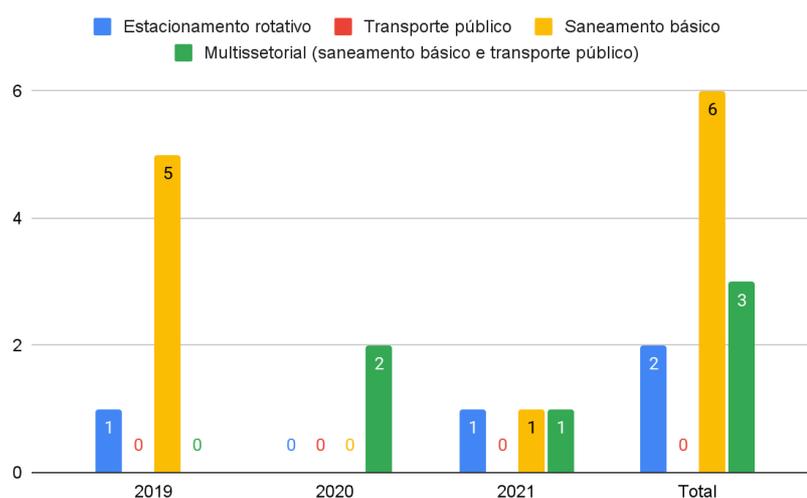
No período de 2019 a 2021, houve apenas 01 audiência pública, no período pré-pandêmico. Em 2019, ocorreu a última de uma série de audiências públicas anuais que vinham ocorrendo desde 2015, com a finalidade de apresentação dos dados da pesquisa anual de opinião sobre a qualidade do transporte público.

7 Pesquisas de opinião por setor



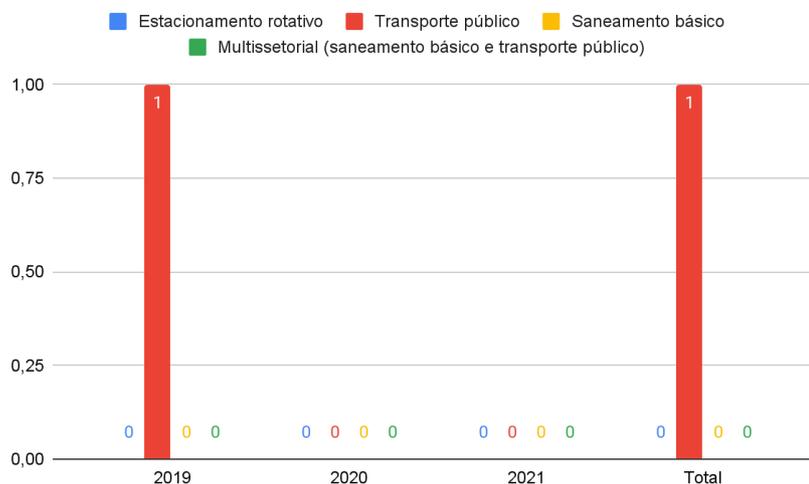
Em 2020(*), a pesquisa anual de satisfação foi aplicada via consulta pública, computada acima, nos itens 2 e 3 do presente Relatório. A partir de então, foram agregados ao objeto da pesquisa anual os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, vinculados ao setor de saneamento básico.

8 Consultas públicas por setor



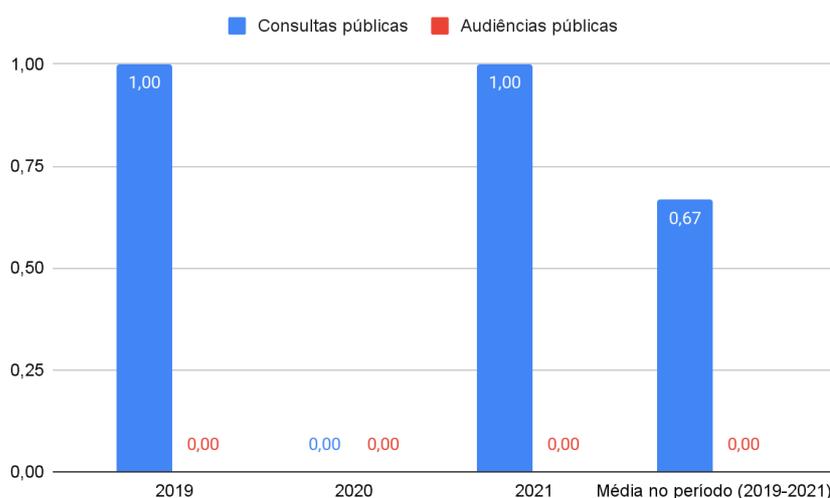
No período de 2019 a 2021, houve 06 consultas públicas na área do saneamento básico, 03 nas de transporte coletivo e saneamento básico (multissetorial) e 02 na área do serviço de estacionamento rotativo.

9 Audiências públicas por setor



No período de 2019 a 2021, houve 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.

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



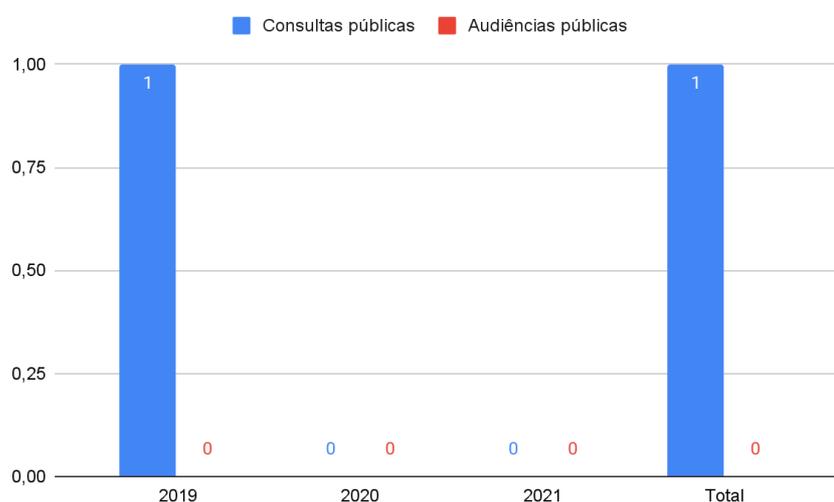
Os dados apresentados no item 10 correspondem àqueles que foram levantados pelo presente estudo, a partir do método de coleta de dados selecionado, restrito ao exame do *site* da Agência. Caso a AGESB tenha registros de contribuições para além das disponíveis em sua página na Internet, recomenda-se acrescentá-los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

11 Participação em processos normativos por etapa



Os dados apresentados no item 11 correspondem àqueles que foram levantados pelo presente estudo, 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 presente estudo, 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, 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, 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 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 E - 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 do iGP-A ao caso da agência reguladora de São Borja.

| | |
|--|--|
| <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 C e explicadas na Minuta de Exposição de Motivos que acompanha à de Resolução.

2 - Adoção sistemática de participação em etapa prévia

Avanço:

- a) 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:

- Em havendo processos de participação prévia à elaboração de proposta de ato normativo expedido pela AGESB, que ela passe a consignar, na

| | |
|---|--|
| <p>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</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: a realização de consultas ou audiências públicas prévias à edição de todas as normas e regulamentos.</p> | |
| <p>4 - Documentação disponibilizada nas 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 a própria minuta, são as peças digitalizadas do processo até o momento da tramitação dos autos para consulta pública.</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> |

Recomendação:

- 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.

5 - Adoção sistemática de participação em atividades para além da competência normativa da Agência

Avanço:

- 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 foi interrompida a trajetória das pesquisas de opinião realizadas anualmente desde 2015.

Desafio:

- a) Não há uma seção sobre audiência pública no *site*;
- 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 pública; no entanto, convém ponderar, em relação ao GT, as limitações, do ponto de vista da

| | |
|--|--|
| <p>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>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> <p>→ 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.</p> <p>→ 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.</p> | |

- 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 infinitos 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 pela modelo de pesquisa selecionado para esta avaliação, ela limitar-se-á 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 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

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.

| | |
|--|--|
| <p>urbano e/ou de abastecimento de água e esgotamento sanitário;</p> <p>c) No período considerado, todas as consultas públicas adotadas 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 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> | |
| <p>7 - Tempo mínimo para envio de contribuição</p> | |
| <p>Avanço:</p> <p>a) Existe período mínimo para o envio de contribuições nas consultas públicas;</p> <p>b) Na prática, o prazo estipulado 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, recomenda-se a positivação de um limite mínimo maior.</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</p> |

| | |
|---|---|
| | <p>consulta pública a possibilidade de recuar até o limite atual, que parece excessivamente exíguo.</p> |
| <p>Recomendação:</p> <p>→ 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.</p> | |
| <p>8 - Orientação para participar dos processos</p> | |
| <p>Avanço:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Está disponível, no <i>site</i> da AGESB, orientação sobre como os interessados podem participar do processo de participação; b) Tanto nos locais do <i>site</i> em que as consultas públicas ficam disponibilizadas quanto nas chamadas divulgadas na seção de "notícias" do <i>site</i> 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. | <p>Desafio:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 <i>site</i> antigo e ainda ampliar o acervo de documentos e dados disponibilizados, inclusive os recomendados por ocasião desta análise. |
| <p>9 - Uso de <i>website</i> interativo - etapas prévia e posterior</p> | |
| <p>Avanço:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) A AGESB disponibiliza página interativa no <i>site</i>, aberta ao público em geral, na condução dos processos de participação de interessados, nas situações descritas a seguir; b) O novo <i>site</i> em construção | <p>Desafio:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 |

| | |
|---|--|
| <p>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>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 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 contenha 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 desta análise. |
| <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 | <p>Desafio:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Não há registro do <i>site</i> de resposta aos comentários e contribuições dos participantes realizados nas audiências e consultas públicas, salvo inferência feita por esta pesquisa, derivada de matéria publicada, em 10/06/2021, na seção de |

| | |
|--|---|
| <p>de audiências e consultas públicas na elaboração das normas e regulamentos.</p> | <p>"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 abastecimento de água e esgotamento sanitário apresentou o pedido de um novo índice de reajuste 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 C). 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 C, foram introduzidos alguns dispositivos, baseados no disposto 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 acrescentados 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 acrescentados 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

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

| | |
|---|--|
| <p>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 <i>website</i> da Agência e, subsidiariamente, de sua página na rede social Facebook;</p> <p>d) Contribuições oferecidas em 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 site 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>no <i>site</i>, nos processos administrativos nele disponibilizados por ocasião das consultas públicas e em chamadas na página do Facebook.</p> |
| Recomendação: | |

- 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 *site* 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.

13 - Transparência do processo (Quando a Agência decide não realizar uma 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

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

| | |
|--|--|
| <p>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%)</p> | <p>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 redigido¹¹⁵, tornaria a tarefa excessivamente espinhosa e controversa (Qual ato administrativo ou norma afeta direitos dos interessados? Qual norma não afeta?).</p> |
| <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 C, 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 C). 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 | |

¹¹⁵ 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).

foi transposta, porque é objeto de ato normativo específico (Resolução Normativa n.º 001/2013).

14 - Supervisão e controle de qualidade

Avanço:

- 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, "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;
- 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

Desafio:

- 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 teórico e legalmente estabelecido de que o acompanhamento da governança participativa da Agência esteja subsumido no bojo da supervisão geral que compete ao órgão da Administração central a que se vincula a Agência (o Gabinete do Prefeito), que, todavia, pode não exercendo na prática esse acompanhamento específico;
- 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 pautar, em suas sessões, seus relatórios de prestação de contas.

| | |
|--|--|
| <p>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, revela nítida incidência sobre as diretrizes de mobilidade urbana (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> <p>→ 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</p> | |

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 *stakeholders* 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.

15 - Publicidade dos controles

Avanço:

- a) Há muitos dados disponíveis no *site*, mas de forma esparsa; sem tratamento estatístico e visual adequado à conferência do público.

Desafio:

- a) Não foi encontrado, no *site* da AGESB, registro de disponibilização, de forma sistematizada, de dados ou 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;
- c) Não são publicados relatórios sobre o desempenho dos processos de participação de interessados conduzidos pela Agência.

Recomendação:

- Sugere-se que os dados exemplificados e outros, como o perfil dos

participantes, sejam publicados no *site* e regularmente atualizados lá. Como proposta de ponto de partida, esta pesquisa oferece à AGESB alguns exemplos, constantes do Apêndice D, 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 *site* 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 D. 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.