

V CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO
“Regulação e Desenvolvimento”

| Ficha de Inscrição de Trabalho Técnico* | |
|---|--|
| Tema: Aspectos institucionais | |
| Título: Independência das agências reguladoras de saneamento básico | |
| Nome completo dos autores: | |
| Alceu de Castro Galvão Junior | |
| Wanderley da Silva Paganini | |
| Autor que se propõe a apresentar o trabalho oralmente: | |
| Nome: Alceu de Castro Galvão Junior | |
| Profissão: Engenheiro civil | |
| Instituição: Agência Reguladora do Ceará (Arce) – Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (FSP/USP) | |
| Endereço : Rua Marcos Macedo 135/702 – Fortaleza/CE - 60150190 | |
| Telefone / FAX : 85-32674853 (fone-fax) | |
| E-mail: alceugalvao@uol.com.br | |
| Palavras-chave: saneamento básico, agências reguladoras, regulação, independência. | |
| Assinatura:  | |

*Esta ficha deverá acompanhar a inscrição do trabalho quando da sua entrega ou envio por e-mail à ABAR

**Constitui pré-requisito para a inscrição de trabalho técnico a inscrição no evento de, pelo menos, um dos autores.

Independência das agências reguladoras de saneamento básico

Alceu de Castro Galvão Junior

Engenheiro Civil formado pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Mestre em Hidráulica e Saneamento pela Universidade de São Paulo (USP), Doutorando da Faculdade de Saúde Pública (FSP/USP) e Analista de Regulação da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE).

Wanderley da Silva Paganini

Engenheiro Civil formado pela Universidade Estadual Paulista de Bauru (UNESP), Mestre e Doutor em Saúde Pública pela FSP/USP, Livre Docente em Saneamento Básico e Ambiental Prof. Associado do Departamento de Saúde Ambiental da FSP/USP, Superintendente da Superintendência de Gestão Ambiental da Diretoria de planejamento e Meio Ambiente SABESP.

Endereço de Contato:

Rua Marcos Macedo nº 1350, Apto. 702, Fortaleza/CE, Tel. (85) 32674853. fax: (85) 32329647.

email: alceugalvao@uol.com.br.

Independência das agências reguladoras de saneamento básico

INTRODUÇÃO

A Lei nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007, que estabelece a obrigatoriedade da regulação nos serviços concessionados, determina em seu artigo 21, inciso I, como princípio da atividade de regulação, a independência decisória dos entes reguladores, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira.

De acordo com terminologia descrita no dicionário Aurélio, independência é a “liberdade ou autonomia para agir e decidir”.

Nos serviços públicos de infra-estrutura, a independência das agências reguladoras é um dos pressupostos básicos para a boa regulação destes serviços. Por considerar às características de monopólio natural e as externalidades geradas do setor de água e esgoto, a independência de uma agência reguladora de saneamento exerce um papel fundamental na eficiência e na eficácia das atividades das empresas reguladas do setor. As externalidades dos serviços de água e esgoto estão relacionadas às suas interfaces e impactos com as áreas de meio ambiente, saúde pública, recursos hídricos e desenvolvimento urbano.

Além destes aspectos, a existência de um ente regulador independente garante a qualidade dos serviços e o controle dos investimentos e do patrimônio em poder das concessionárias, define tarifas e dirime possíveis conflitos entre consumidores e concessionárias (Conforto, 1997).

O modelo administrativo definido pelo Estado brasileiro para as agências reguladoras, que estabeleceu garantias mínimas para a autonomia operacional e financeira destas instituições, foi o de autarquia especial. No modelo administrativo brasileiro, as autarquias são “entes administrativos autônomos, criados por lei específica, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio e atribuições outorgadas na forma da lei, tendo como princípio fundamental a descentralização” (Brasil, 2003).

Em complementação ao modelo determinado, alguns marcos setoriais adicionaram a natureza destas autarquias características específicas como processos de decisão, gestão patrimonial e de recursos humanos (Azumendi, 2006).

Na concepção do desenho institucional de uma agência reguladora é fundamental definir, entre outros, o grau de independência da agência, os mandatos e salvaguardas contra demissões (e admissões) arbitrárias, a participação dos usuários na fiscalização da qualidade, na implementação dos investimentos previstos e no controle contra abusos do próprio poder público (Conforto, 2000). Pires e Piccinini (1999) acrescentam que as agências devem ainda ser dotadas dos seguintes atributos, essenciais para o enfrentamento dos desafios regulatórios: estabilidade dos dirigentes; pessoal especializado; transparência das ações; clara atribuição de funções; e estabelecimento de mecanismos de cooperação com órgãos que tenham interface com as atividades reguladas.

Ressalta-se que a independência deve estar relacionada a todos os atores do setor: governo, usuários e prestadores de serviço, entendendo-se também que os entes reguladores devem ter soberania quanto aos recursos de sua manutenção, remuneração compatível dos quadros técnicos, mandatos dos dirigentes não-coincidentes, autonomia em relação aos políticos, entre outros.

Considerando-se a incipiência do setor regulatório de água e esgoto no país e suas perspectivas de crescimento em função da promulgação da Lei nº 11.445/2007, torna-se fundamental à discussão acerca da independência das agências reguladoras de saneamento básico no país.

OBJETIVO

O objetivo deste trabalho é discutir o nível de independência das agências reguladoras de saneamento básico.

METODOLOGIA

A metodologia adotada consiste de pesquisa bibliográfica e documental das agências reguladoras de água e esgoto disponibilizadas nas páginas eletrônicas das

respectivas agências e na literatura técnico-científica. Teve-se como período de análise de julho de 2006 a fevereiro de 2007.

Obtiveram-se dados de 11 agências reguladoras, assim distribuídas: sete estaduais e quatro municipais. O critério de seleção das agências foi baseado em levantamento apresentado por Galvão Junior e Paganini (2006) que analisaram o estado da arte das agências de regulação no Brasil.

Foram coletados os seguintes parâmetros quanto à independência das agências reguladoras:

- Quadro dirigente: quantidade, tempo de mandato, coincidência de mandatos, inamovibilidade e processo de seleção;
- Taxa de regulação: valor e base de cálculo;
- Controle social: ouvidoria, conselho municipal ou estadual, conselho de gestão da agência, conselho de usuários e audiências e consultas públicas.

Com base nas informações e dados pesquisados, foi procedida à interpretação, discussão e conclusão do estudo.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Características do quadro dirigente

De acordo com o Quadro 1, das sete agências estaduais, cinco apresentam de três a cinco diretores no quadro de dirigentes, cujos mandatos são não-coincidentes com duração de quatro a cinco anos. Por sua vez, às quatro agências municipais são presididas por um único dirigente.

De acordo com Conforto (1998), a não-coincidência dos mandatos possibilita que o término da função na direção da agência não aconteça com o final do período de um governo. Além disto, a não-coincidência evita vícios administrativos e estimula a renovação dos órgãos (Pires e Golsdstein, 2001).

Correa et al (2006) ressalta ainda que a não-coincidência do mandato dos dirigentes da agência com os membros do poder executivo é um dos requisitos essenciais para a autonomia política da agência reguladora. Apesar da importância deste requisito para as agências reguladoras, diversos conflitos entre o poder executivo e os dirigentes das agências têm sido reportados no país nos novos mandatos de prefeitos, governadores de estado e presidente da república.

Por outro lado, as agências municipais presididas por um único dirigente ficam mais expostas às influências dos poderes políticos locais e conseqüentemente mais fáceis de serem capturadas.

A inamovibilidade é uma característica presente em sete das onze agências pesquisadas. A estabilidade dos dirigentes da agência é necessária para viabilizar a independência decisória, principalmente em casos de discordância do governo na implementação das diretrizes gerais da missão regulatória (Pires e Piccinini, 1999).

Outra propriedade que reforça o caráter independente das agências é o processo de seleção do quadro dirigente. Em cinco das sete agências estaduais, os dirigentes são sabatinados e aprovados pelas respectivas assembleias estaduais o que reforça a legitimidade da agência. Entretanto, tal característica somente se reporta em uma agência municipal, Amae, na qual o dirigente é submetido ao crivo do conselho municipal de saneamento básico.

Quadro 1 – Características do Quadro Dirigente

| Nível | Agência | Quadro Dirigente | | | | |
|-----------|------------|------------------|----------------|---------------------------|-----------------|------------------------|
| | | Quant. | Mandato (anos) | Mandatos não Coincidentes | Inamovibilidade | Processo de Seleção |
| Estadual | Arce (CE) | 3 | 4 | ✓ | ✓ | Seleção via currículo |
| | Arpe (PE) | 3 | 4 | ✓ | ✓ | Assembleia Legislativa |
| | AGR (GO) | 5 | 4 | ✓ | ✓ | Assembleia Legislativa |
| | Agenssa-RJ | 5 | 4 | ✓ | ✓ | Assembleia Legislativa |
| | Adasa (DF) | 4 | 5 | ✓ | ✓ | Assembleia Legislativa |
| | ART (TO) | * | 4 | nd | nd | Nomeação Direta |
| | Arsam (AM) | 1 | 4 | - | ✓ | Assembleia Legislativa |
| Municipal | Agersa | 1 | - | - | - | Nomeação Direta |
| | Arsban | 1 | 4 | - | ✓ | Nomeação Direta |
| | Amae | 1 | 4 | - | - | Conselho Municipal |
| | ARCG | 1 | 2 | - | - | Nomeação Direta |

Legenda: ✓: existente ; -: inexistente; nd: informação não disponível.

Fontes: www.abar.org.br; www.arce.ce.gov.br; www.arpe.pe.gov.br; www.agr.go.gov.br; www.agenssa.rj.gov.br; www.adasa.df.gov.br; www.agersa.cachoeiro.es.gov.br; www.amae.sc.gov.br; www.arsam.am.gov.br; www.al.to.gov.br; www.camaraonline.ms.gov.br; www.aleam.gov.br; GALVÃO JR e PAGANINI, 2006.

* a ser definido de acordo com a quantidade de setores regulados (Lei Estadual nº 1.758, de 2 de janeiro de 2007)

Apesar de todo o arcabouço institucional que legitima a independência das agências reguladoras, Correa et al (2006) identificou 13 agências de vários setores da

infra-estrutura, a maioria estaduais, nas quais ministros e secretários de estado interferiam nos processos de decisão do órgão regulador.

Características da taxa de regulação

Todas as agências analisadas dispõem de recursos provenientes do faturamento das empresas reguladas. Nas agências estaduais, a taxa de regulação de quatro agências é de 0,5% do faturamento arrecadado enquanto que nas municipais, este percentual varia de 1 a 3% faturamento. A diferença no custo regulatório entre agências estaduais e municipais deve-se ao fato das primeiras serem multisetoriais, o que proporciona um ganho de escala em atividades comuns aos diversos setores da infra-estrutura regulados como ouvidoria, administração e procuradoria jurídica.

O exercício das funções regulatórias com independência pela agência reguladora requer autonomia quanto aos recursos de sua manutenção, que não podem estar condicionados ao orçamento geral do Estado (Conforto, 1998). Pires e Piccinini (1999) avaliam que a independência da agência reguladora é função da autonomia dos recursos financeiros que devem ser originados da outorga de concessões e das taxas de fiscalização cobradas das empresas reguladas.

Embora as taxas de regulação sejam pagas pelas empresas reguladas, estes valores são de fato repassados nas tarifas, as quais são pagas pelos usuários dos serviços. Ainda assim, diversos governos, principalmente no nível federal, vêm constantemente contingenciando recursos das agências reguladoras, o que provoca queda na qualidade da prestação dos serviços pelas agências e conseqüentemente perda de credibilidade destas instituições junto à opinião pública.

Quadro 2 – Características da Taxa de Regulação

| Nível | Agência | Taxa de Regulação | | | | |
|----------|----------------|-------------------|--------------------------------|------------------------|-------------------|------------------------------------|
| | | Valor | | Base de Cálculo | | |
| | | % | R\$ | Faturamento Arrecadado | Faturamento Bruto | M ³ de água distribuída |
| Estadual | Arce (CE) | - | 197.000,00 a 214.000,00/mês | - | - | - |
| | Arpe (PE) | 0,5 | - | ✓ | - | - |
| | AGR (GO) | - | 0,11 | - | ✓ | - |
| | Agensersa (RJ) | 0,5 | - | ✓ | - | - |

| | | | | | | |
|-----------|------------|------|----|----|----|----|
| | Adasa (DF) | 0,5 | - | ✓ | - | - |
| | ART (TO) | 0,5 | - | ✓ | - | - |
| | Arsam (AM) | n.i. | nd | nd | nd | nd |
| Municipal | Agersa | 1 | - | ✓ | - | - |
| | Arsban | 2* | - | ✓ | - | - |
| | Amae | 3 | - | - | ✓ | - |
| | ARCG | nd | - | nd | nd | - |

Legenda: ✓: existente; -: inexistente; nd: informação não disponível.

Fontes: www.abar.org.br; www.arce.ce.gov.br; www.arpe.pe.gov.br; www.agr.go.gov.br; www.agenersa.rj.gov.br; www.adasa.df.gov.br; www.agersa.cachoeiro.es.gov.br; www.amae.sc.gov.br; www.arsam.am.gov.br; www.al.to.gov.br; www.camaraonline.ms.gov.br; www.aleam.gov.br; GALVÃO JR e PAGANINI, 2006b.

* A taxa de regulação é reduzida em 0,5% a cada quinquênio até o valor de 1%.

Características do controle social

Das 11 agências analisadas, todas apresentam experiências de controle social de acordo com suas realidades institucionais.

Em relação à existência de ouvidoria, das onze agências pesquisadas, oito apresentam ouvidorias constituídas e em funcionamento. As ouvidorias têm como função primordial o recebimento de reclamações dos usuários e o seu tratamento individualizado, e constituem-se no principal canal de comunicação entre as agências e a sociedade.

Os conselhos municipais ou estaduais de saneamento estão presentes somente em cinco agências, e os conselhos de gestão das agências, em quatro instituições. Já os instrumentos de audiências e consultas públicas estão presentes em cinco agências, a maioria de caráter estadual.

Pires e Piccinini (1999) e Correa et al (2006) advogam que as consultas e audiências públicas devem ser anteriores às tomadas de decisões e com a publicação de documentos e informações preliminares para a apreciação dos interessados. Com efeito, a transparência das decisões da agência minimiza riscos de captura e garante legitimidade social da atuação independente das agências (Araújo e Pires, 2000).

Levantamento elaborado pelos autores desta pesquisa nos *websites* das agências reguladoras, demonstrou que a quantidade de audiências já realizadas por estas instituições (dados não demonstrados) é ainda reduzida frente aos enormes desafios que exigem a adoção deste instrumento de controle social, principalmente, os processos de reajuste e revisão de tarifas.

Quadro 3 – Características do Controle Social

| Nível | Agência | Controle Social | | | | |
|-----------|--------------|-----------------|--------------------------------|------------------------------|----------------------|---------------------------------|
| | | Ouvidoria | Conselho Estadual ou Municipal | Conselho de Gestão - Agência | Conselho de Usuários | Audiências e Consultas Públicas |
| Estadual | Arce (CE) | ✓ | - | ✓ | - | ✓ |
| | Arpe (PE) | ✓ | - | ✓ | ✓ | ✓ |
| | AGR (GO) | ✓ | ✓ | ✓ | - | ✓ |
| | Agenssa (RJ) | ✓ | - | - | - | ✓ |
| | Adasa (DF) | ✓ | - | - | - | nd |
| | ART (TO) | - | ✓ | - | - | nd |
| | Arsam (AM) | ✓ | ✓ | - | - | nd |
| Municipal | Agersa | ✓ | - | - | - | ✓ |
| | Arsban | - | ✓ | - | - | - |
| | Amae | ✓ | ✓ | - | - | ✓ |
| | ARCG | ✓ | - | ✓ | - | ✓ |

Legenda: ✓: existente; -: inexistente; nd: informação não disponível.

Fontes: www.abar.org.br; www.arce.ce.gov.br; www.arpe.pe.gov.br; www.agr.go.gov.br; www.agenssa.rj.gov.br; www.adasa.df.gov.br; www.agersa.cachoeiro.es.gov.br; www.amae.sc.gov.br; www.arsam.am.gov.br; www.camaraonline.ms.gov.br; www.aeam.gov.br; GALVÃO JR e PAGANINI, 2006.

CONCLUSÕES

Apesar da existência de instrumentos legais e normativos que garantam a independência da maioria das agências reguladoras, conclui-se que é prematuro defini-las como independentes ou não, diante dos poderes executivos aos quais estas instituições estão vinculadas.

O curto período de existência destas agências e as poucas experiências práticas em questões conflituosas como revisões tarifárias, ainda não permitiram testá-las quanto a real independência no exercício da atividade reguladora.

Neste contexto, deve-se ressaltar que “independência” não se adquire somente por lei: é preciso exercê-la em todas as suas prerrogativas. Urge, portanto avançar na consolidação de um marco legal para as agências reguladoras dos serviços de infraestrutura, o qual se encontra em discussão no Congresso Nacional há quatro anos.

Especificamente em relação aos serviços de água e esgoto, a Lei nº 11.445/2007 é um bom início para a regulação do setor, entretanto será preciso verificar de que forma se dará à implementação desta lei, quanto aos aspectos regulatórios, nos estados e municípios.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, H. C., PIRES, J. C. L. Regulação e arbitragem nos setores de serviços públicos no Brasil: problemas e possibilidades. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 34, n. 5, p. 9-28, set./out. 2000.

AZUMENDI, S. L. **Evaluación de experiencias internacionales en gestión de agencias de regulación económica: recomendaciones para Brasil**. Washington, DC: BIRD, 2006. (BIRD – Informe final Proyecto BR-L-1047).

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. Criação e organização de autarquias municipais de água e esgoto. Brasília, DF, 2003.

CONFORTO, G. Novos modelos de gestão na prestação de serviços públicos e o estabelecimento do marco regulatório. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 216-29, jul./ago. 1997.

CONFORTO, G. Descentralização e regulação da gestão de serviços públicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 1, p. 27-40, jan./fev. 1998.

CONFORTO, G. A regulação e a titularidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 5, p. 165-80, set./out. 2000.

CORREA, P., PEREIRA, C., MUELLER, B., MELO, M. **Regulatory governance in infrastructure industries – assessment and measurement of Brazilian regulators**. Washington DC: World Bank, 2006.

GALVÃO JR., A. C., PAGANINI, W. S. Estado da arte da regulação da prestação dos serviços de água e esgoto no Brasil. In: Congreso de la Asociación Interamericana de

Ingeniería Sanitaria Y Ambiental (Aidis), 30, 2006, Punta del Leste, Uruguay. **Anais ...Punta del Leste: AIDIS, CD-ROM, 2006.**

PIRES, J. C. L., GOLDSTEIN, A. Agências reguladoras brasileiras: avaliação e desafios. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 16, p. 3-42, dez. 2001. Disponível em <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev1601.pdf>>. Acesso em: 04 agosto 2006.

PIRES, J. C. L., PICCININI, M. S. **A regulação dos setores de infra-estrutura no Brasil.** Rio de Janeiro: BNDES, 1999, p. 217-260. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro/eco90_07.pdf>. Acesso em 18 agosto 2006.