


ÍNDICE DE GOVERNANÇA PARTICIPATIVA: INDICADOR COMPOSTO SELECIONADO PARA AVALIAÇÃO DE AGÊNCIA REGULADORA LOCAL

PARTICIPATORY GOVERNANCE INDEX: COMPOSITE INDICATOR SELECTED TO EVALUATION A LOCAL REGULATORY AGENCY

Recebido em: 14/09/2022

Aceito em: 30/09/2022

Jeferson Andrade Duda¹ 

Cláudio Júnior Damin² 

Resumo: O trabalho apresenta o indicador composto selecionado para avaliação do grau de estruturação dos instrumentos de participação disponibilizados por uma determinada agência reguladora municipal, objeto de estudo de projeto de pesquisa associado ao PPGPP-UNIPAMPA. Em linhas gerais, é descrito o desenho do índice de Governança Participativa (iGP), formulado com base em metodologia desenvolvida pelo corpo técnico da OCDE para medições de política regulatória. Na sequência, a explanação recai sobre as contribuições oferecidas pelo referido projeto de pesquisa.

Palavras-chave: avaliação; agência reguladora; governança.

Abstract: The paper presents the composite indicator selected to evaluate the degree of structuring of the participation instruments made available by a specific municipal regulatory agency, object of study of a research project associated with the PPGPP-UNIPAMPA. In general terms, the design of the Participatory Governance Index (iPG) is described, based on a methodology developed by the OECD's technical staff for regulatory policy measurements. Subsequently, the explanation falls on the contributions offered by that research project.

Keyword: evaluation; regulatory agency; governance.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho, inscrito no GT 13 – Democracia Participativa e Cultura Política do 1º Seminário do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa (PPGPP-UNIPAMPA), propõe-se a apresentar o indicador composto selecionado para a medição do grau de estruturação e desenvolvimento dos mecanismos de participação que uma determinada agência reguladora municipal disponibiliza: baixo, moderado, alto ou muito alto. Descarta-se, de plano, a investigação sobre a existência ou não de canais e processos participativos (primeiro

¹ Especialista em Administração Pública e Gerência de Cidades (Centro Universitário Internacional); graduado em Tecnologia em Gestão Pública (Centro Universitário Internacional). Assistente em Administração lotado na Fundação Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). Mestrando do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da UNIPAMPA. E-mail: jefersonduda@unipampa.edu.br

² Professor adjunto da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), campus São Borja. Mestre e doutor em Ciência Política pela UFRGS. Professor no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa. E-mail: claudiodamin@unipampa.edu.br

estágio da escala de classificação), posto que levantamentos preliminares sobre o objeto de estudo deram conta de que existem.

A referida medição é tema do projeto de pesquisa *Avaliação da governança participativa de uma política regulatória local: o caso da Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de São Borja (AGESB)*, associado à Linha 1 do PPGPP-UNIPAMPA: Análise de programas, projetos e políticas governamentais. O projeto de pesquisa estrutura-se sobre um exercício empírico de aplicação do referido indicador composto ou geral, o índice de Governança Participativa (iGP). Elaborado por Oliva (2020), com base, principalmente, em metodologia formulada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), organismo intergovernamental que conta com “um corpo técnico dedicado exclusivamente ao tema da governança regulatória e possui reputação notória no assunto” (OLIVA, 2020, p. 52), o iGP consiste em ferramenta de avaliação da governança das agências reguladoras, em sua dimensão engajamento de interessados (*stakeholders*).

Enraizada no modelo das agências reguladoras desde suas origens nos países anglo-saxônicos, de onde esse arranjo de política regulatória foi importado, a dimensão participativa é um dos princípios da “Recomendação do Conselho sobre política regulatória e governança”, expedida pela OCDE, em 2012, que, ao lado da análise de impacto regulatório (avaliação *ex ante*) e da avaliação *ex post* da regulação, informam os Indicadores de Política Regulatória e Governança de 2015 ou *iREG*, sigla de *2015 Indicators of Regulatory Policy and Governance*.

Desenvolvidos pelo mesmo órgão 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). De acordo com Oliva (2020, p. 52), os *iREG* foram empregados como ponto de partida para a definição dos indicadores e elaboração das questões que compõem o iGP, porque se trata “da pesquisa com maior abrangência já realizada sobre governança regulatória”.

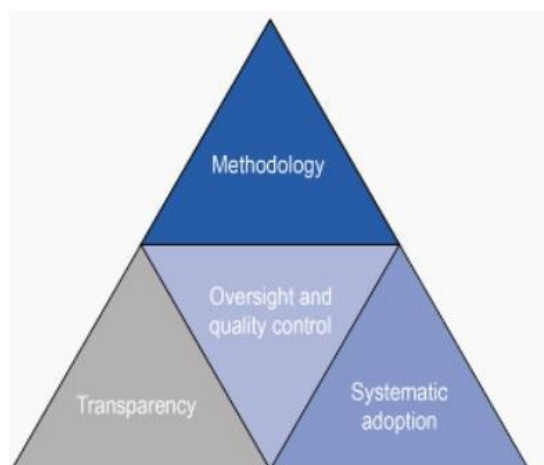
O esforço de aplicação do referido modelo representado pelo projeto de pesquisa aludido envolve não apenas a estrita incidência do iGP tal qual desenvolvido por Oliva (2020). Busca, igualmente, incorporar algumas sugestões de adaptação do desenho original do índice a finalidades e situações específicas.

MODELO DE AVALIAÇÃO SELECIONADO: DESENHO ORIGINAL E PROPOSTA DE CONTRIBUIÇÃO A ELE

ÍNDICE DE GOVERNANÇA PARTICIPATIVA

O Índice de Governança Participativa (iGP) é um indicador composto formado por quatro componentes: adoção sistemática, metodologia, transparência e supervisão e controle de qualidade. Os referidos componentes correspondem aos quatro princípios dos *iREG* da OCDE no que se refere à dimensão engajamento de interessados (vide Figura 1). Oliva (2020, p. 53) assim define os componentes do iGP: (i) “adoção sistemática, que registra os requisitos formais e a frequência com que esses requisitos são conduzidos na prática”; (ii) “método [ou metodologia], que detalha os mecanismos adotados e os momentos em que são conduzidos os processos de participação”; (iii) “transparência, que registra informações relacionadas aos princípios de governo aberto e acesso à informação, por exemplo, se as decisões da agência são disponibilizadas publicamente”; (iv) “supervisão e controle de qualidade, que revela a existência e o papel de órgãos ou instâncias de supervisão das agências reguladoras”.

FIGURA 1 - PRINCÍPIOS DA DIMENSÃO ENGAJAMENTO DOS *STAKEHOLDERS* - *IREG*



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

A Figura 1 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*.

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).

O iGP, estruturado sobre esses parâmetros extraídos dos IREG, apresenta uma pontuação que (OLIVA, 2020, p. 112):

[V]aria entre 0 e 4 e resulta da soma das pontuações dos quatro componentes: I) adoção sistemática de processos de participação, II) métodos e procedimentos utilizados nos processos, III) transparência dos processos, e IV) controle e supervisão das atividades de participação. A pontuação máxima de cada componente é igual a 1. Quanto maior a pontuação obtida pelos componentes, e conseqüentemente pelo índice, melhor o estágio de estruturação e adoção de práticas de participação de interessados. A pontuação de cada componente é obtida pelo cálculo da média simples dos seus subcomponentes. Da mesma forma, a pontuação de cada subcomponente é obtida pelo cálculo da média simples da pontuação das questões que compõem o subcomponente. Quando a questão possui subquestões, a pontuação da questão também é obtida pelo cálculo da média simples da pontuação da cada subquestão.

As questões e subquestões citadas no trecho acima correspondem ao questionário estruturado, com 36 questões abertas e fechadas, que foi construído por Oliva (2020, p. 107-111). Tendo por principal referência os *iREG*, seguida 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), o *survey* foi aplicado a uma amostragem de 14 entidades que o retornaram, dentre as 30 agências de saneamento básico, entre estaduais, municipais e intermunicipais, para as quais foi enviado (OLIVA, 2020, p. 66-68).

Nesse ponto, cabe ressaltar que a AGESB, objeto de estudo do projeto de pesquisa a que se refere o presente trabalho, não figura entre as agências avaliadas por Oliva (2020, p. 68-70). Embora se encontre expressa menção à inclusão da AGESB no rol das 30 agências submetidas à aplicação do questionário empregado na coleta de dados (OLIVA, 2020, p. 67), ela não é enumerada entre as agências respondentes, de modo que resta, de plano, retirada da amostra final,

que, efetivamente, sofreu a incidência do iGP. Dado que, por si só, afasta a possibilidade de redundância da avaliação específica de que cuida o projeto mencionado.

ÍNDICE DE GOVERNANÇA PARTICIPATIVA - ADAPTADO

Além de aplicar o iGP tal qual originalmente formulado por Oliva (2020), o projeto de pesquisa traz também alguns aportes, ainda que periféricos, no intuito de incrementar o modelo. As contribuições propostas pretendem agregar a ele sugestões atreladas meramente a seu emprego específico, sem a intenção de alterá-lo na sua essência. Resumem-se a dois ajustes, de um lado, para fins de (i) adaptação do sistema de classificação do índice de numérico para notas por conceito, voltada a diagnósticos imediatos; e, de outro, para fins de (ii) adaptação de um dos indicadores componentes, de modo a que, nos casos em que a agência avaliada conte com mecanismos de engajamento e participação para além dos processos de elaboração de normas, a entidade não resulte subavaliada.

Para efeitos meramente didáticos, ficou convencionado, no projeto de pesquisa, que a versão do iGP resultante dos referidos ajustes sugeridos será denominada de Índice de Governança Participativa - Adaptado (iGP-A).

ADAPTAÇÃO INSPIRADA EM PRODUTO DE PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL (MODELO DE AVALIAÇÃO DAS AGÊNCIAS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO)

Da produção de curso de mestrado profissional (SANTOS, 2016), ofertado pelo Programa de Pós-graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Pará (UFPA), co-irmão, portanto, do PPGPP da UNIPAMPA, na modalidade de mestrado compartilhada entre ambos os programas, o projeto de pesquisa recebeu a inspiração para adaptar o modelo do iGP para finalidades de feições mais técnicas, de emprego como ferramenta de diagnóstico imediato, sem estar condicionado a análises comparativas, sobre o estágio de estruturação e desenvolvimento da governança de um caso singular de organização reguladora.

Como visto, o iGP varia de 0 a 4 (soma das notas dos 4 indicadores componentes, formadas pela média simples dos seus subcomponentes). Para interpretar, por exemplo, um resultado 2,8 é necessário comparar com resultados de outras amostras. Já o iGP-A varia de 0 a 1 (a média simples das notas dos 4 indicadores, formadas pela média simples dos subcomponentes), por ter sido considerada uma pontuação máxima mais apropriada ao sistema de conceitos sugerido. Buscou-se

uma analogia com a fórmula do resultado final que é admitido pelo modelo de avaliação das agências reguladoras municipais de saneamento básico proposto por Santos (2016), em dissertação de mestrado profissional da UFPA. Nesse modelo, o cálculo da soma da nota de todos os requisitos ou indicadores dividida pelo número desses requisitos gerará um valor entre 0 e 10. “Quanto maior a pontuação, mais próxima a entidade estará da situação ideal, que é a nota ‘10’, a qual corresponde ao cumprimento de todos os requisitos elencadas (*sic*) na matriz de avaliação” (SANTOS, 2016, p. 126), conforme diagrama de classificação estruturado em cinco conceitos atribuídos à pontuação obtida: “insuficiente”, correspondente à faixa de valores 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.

De modo semelhante, o resultado numérico apurado pelo iGP-A será traduzido em conceitos de acordo com o Quadro 1, inspirado no diagrama descrito acima. A cada conceito corresponde a pontuação numérica obtida pela entidade avaliada, segundo as faixas que seguem: 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.

QUADRO 1 - CLASSIFICAÇÃO - IGP-A

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

Fonte: Elaboração própria.

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".

A formatação dessa escala de interpretação de valoração numérica por meio de 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, o projeto de pesquisa a que se refere este trabalho 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 pesquisa proposta limitar-se-á 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.

ACRÉSCIMO DE SUBCOMPONENTE PARA INCORPORAR ELEMENTOS COMO PESQUISA DE OPINIÃO E CONSENSUALIDADE ADMINISTRATIVA

O primeiro componente do iGP (adoção sistemática) é formado por três subcomponentes (obrigação legal, adoção sistemática de participação em etapa prévia e adoção sistemática de participação em etapa posterior). Sugere-se que seja acrescentado a esse indicador o subcomponente 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 atribuído a esse elemento, por não ser, eventualmente, considerado requisito essencial para a composição do iGP.

No entanto, o projeto de pesquisa de que trata o presente trabalho advoga a inserção, dentre o rol dos elementos a serem analisados 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 participação³, além de associar as entidades reguladoras à incidência empírica da consensualidade administrativa no Brasil, desde os primórdios da regulação ambiental nos anos 1990. O projeto de pesquisa mencionado, portanto, propõe que, quando for apurado o emprego de mecanismos de terminação consensual do processo sancionatório pela agência reguladora avaliada para medição do iGP, tal critério seja acrescido às situações e hipóteses que possam conformar o subcomponente sugerido.

O projeto de pesquisa também pondera que pesquisas de satisfação, quando houver, sejam, igualmente, consideradas no subcomponente proposto, já que tanto elas quanto os TACs 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 elaboradas pelas agências, a rigor, deveriam levar em conta, em especial, a manifestação dos usuários sobre a qualidade dos serviços regulados, bem como a manifestação da vontade dos prestadores. Porém, é propriamente sobre a competência fiscalizatória da agência que se capta a incidência direta de ambos os instrumentos, oferecendo suporte à “fiscalização e monitoramento dos serviços prestados”, como se lê na redação da questão 9, formulada por Oliva (2020, p. 108).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho descreveu, em linhas gerais, o índice de Governança Participativa (iGP), indicador composto selecionado, no âmbito de um projeto de pesquisa, para medição do estágio de

³ Cf. MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003; MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (org.). **Os caminhos do ato administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 89-113; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. 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; PALMA, Juliana Bonacorsi 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.

estruturação dos canais de participação que dada agência reguladora local (no caso, a AGESB) disponibiliza para usuários e prestadores dos serviços públicos por ela regulados, aos demais impactados pela regulação e ao público em geral. Abordou, ainda, a introdução de incremento sugerida pelo referido projeto de pesquisa, de cuja incorporação ao modelo resultaria o índice de Governança Participativa - Adaptado (iGP-A).

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.

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.

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

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

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

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.

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.