



Best practices in regulating State-owned and municipal water utilities

Sanford V. Berg



Sanford V. Berg

**Boas práticas de regulação dos prestadores
públicos de serviços de água e esgoto**

Este documento foi elaborado pelo consultor Sanford V. Berg, em articulação com Andrei Jouravlev, Oficial de Assuntos Econômicos, Divisão de Recursos Naturais e Infraestrutura da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) (que também preparou o anexo 3) e em colaboração com Canales Caridad, funcionária da mesma divisão, no âmbito do projeto “Recursos Naturais” realizado conjuntamente pela CEPAL e pelo Ministério das Relações Exteriores da França (FRA/11/002). O autor é Professor *Emeritus* de Economia, da Universidade da Flórida, e Diretor de Estudos da Água, do Centro de Pesquisas de Serviços Públicos (CPSP).

O autor gostaria de agradecer às seguintes pessoas por suas contribuições e comentários: Andrei Jouravlev, Carol Balkaran, Christine Boyle, Jorge Ducci, Allen Eisendrath, Hatto Fischer, Richard Franceys, David Fuentes, Ingo Gentes, Marita Konstanczak, Matthias Krause, Christopher Moore, Fernando Prado, Michael Rouse, Ryan Schweitzer, Myriam Senn, Claudia Vargas e Branko Vucijak.

As opiniões expressas neste documento, que foram reproduzidas sem edição formal, são as do autor e não necessariamente refletem os pontos de vista da Organização.

A tradução do original em inglês para o português foi realizada no Brasil por Marcos Helano Fernandes Montenegro – ADASA – DF, Laura Serrano – ARSAE – MG e Rosângela Abdala Hanna – ARSESP – SP e revisada por Marcos Helano Fernandes Montenegro – ADASA – DF e pelo Dr. Rui Cunha Marques – IST (Lisboa) e PURC (Universidade da Flórida).

Índice

Resumo

I. Introdução

- A. Normas para medir o desempenho
- B. A política da água
- C. O contexto institucional da regulação
- D. Marcos regulatórios
- E. Indicadores de fraco desempenho
- F. Promovendo a transparência

II. A governança regulatória e os fundamentos da regulação

- A. Governança regulatória
 - 1. Avaliando a governança regulatória
 - 2. Governança regulatória e transparência
- B. Os fundamentos da regulação
 - 1. Os instrumentos da regulação
 - 2. Processos regulatórios revisitados

III. Governança e fundamentos dos prestadores públicos

- A. Governança de prestadores públicos
 - 1. Alinhando incentivos
 - 2. Elementos de promoção da boa governança
- B. Os fundamentos dos prestadores públicos
 - 1. Prestadores de alto desempenho
 - 2. Capacitação

IV. Melhores práticas: *benchmarking* e resolução de conflitos

- A. Fontes de conflito
- B. Governança regulatória para a resolução de conflitos
 - 1. Pesquisa: Quais são os fatos?
 - 2. Pesquisa e negociação: Como benefícios e custos devem ser alocados?
 - 3. Trabalho adaptativo: O que é importante?
 - 4. Trabalho adaptativo: Quem tem jurisdição?

V. Principais lições e conclusões

- A. Lições principais para a regulação de prestadores de serviços públicos

B. Conclusões

Bibliografia

Anexos

Anexo 1 A Companhia Nacional de Água e Esgoto de Uganda(NWSC): estudo de caso

Anexo 2 A Autoridade de Abastecimento de Água de Penh Phnom (PPWSA), no Camboja: estudo de caso

Anexo 3 A Comissão Escocesa para a Indústria da Água (WICS): contabilidade regulatória

Anexo 4 Participação dos cidadãos, controle social e desempenho do prestador

Lista de figuras

Figura 1 Contexto Institucional

Figura 2 Fatores que afetam a percepção de suborno

Figura 3 Governança, fundamentos e desempenho do setor

Figura 4 Insumos, processos, resultados, e *benchmarking* do desempenho

Figura 5 Matriz de resolução de conflitos

Lista de quadros

Quadro 1 Indicadores de desempenho da NWSC, 1998-2010

Quadro 2 Indicadores de desempenho da PPWSA, 1993-2010

Resumo

A lição fundamental que emerge deste estudo sobre a regulação dos prestadores de serviços públicos de água e esgoto de propriedade pública¹ nos países em desenvolvimento é que a regulação do setor deve ser incorporada em um marco institucional adequado e consistente, para ter um impacto positivo sobre o desempenho. A regulação do setor, por si só, não é garantia de melhorias de desempenho nos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Os estudos de caso e as análises empíricas sugerem que, sem mudanças significativas no ambiente institucional, as ferramentas típicas de regulação não serão eficazes. Esta conclusão é preocupante, especialmente para os países em desenvolvimento, uma vez que significa que a criação de uma agência reguladora pode elevar expectativas, mas, em última instância, as regras da agência podem não ser de melhorar o desempenho do(s) prestador(es), sem que sejam tomadas iniciativas adicionais politicamente difíceis. Um observador do setor disse que “para se ter uma regulação eficaz, é preciso ter prestadores que podem, de fato, ser regulados”. O problema se resume a conseguir um conjunto mais amplo de instituições para apoiar as ações de regulação e de gestão que promovam o bom desempenho do setor. Isto significa obter as estruturas de governança corretas (as regras do jogo) e as práticas corretas (o jogo do jogo). Conflitos surgem normalmente nos serviços de água, que pela própria natureza, são politicamente sensíveis, de modo que o regulador também precisa desenvolver ferramentas para a resolução de conflitos. Assim, a conclusão de que o ambiente institucional é relevante fornece também uma base racional para o estabelecimento de um conjunto abrangente de reformas de governança. Estas reformas podem ir além da jurisdição ou da responsabilidade imediata da própria agência reguladora. No entanto, um regulador autônomo pode (em muitos casos) facilitar reformas que levem à redução de custos, melhorem a qualidade dos serviços e elevem a cobertura das redes. Por outro lado, quando tanto a prestação dos serviços quanto a supervisão fazem parte da mesma organização (seja ela um ministério ou uma prefeitura), a pressão para o melhor desempenho é improvável, pois as reformas representam uma admissão pública de que os procedimentos passados eram inadequados (na melhor das hipóteses) ou corruptos (na pior das hipóteses). Este estudo identifica as melhores práticas da governança regulatória e da governança corporativa de prestadores de serviços públicos de água esgoto de propriedade pública. O sistema regulatório ultrapassa a agência reguladora e o prestador de serviço de água e esgoto para incluir as partes interessadas que estejam em condições de apoiar, bloquear ou neutralizar reformas que possam melhorar o desempenho dos serviços. Em particular, este estudo documenta como a política local pode limitar a eficácia das instituições reguladoras. Maior transparência (por exemplo, através de *benchmarking* e controle social) e a participação do cidadão (via audiências públicas, consultas públicas, *workshops* e conselhos consultivos de usuários) representam dois modos pelos quais o regulador pode ganhar força contra os que se

¹ Nota dos tradutores: No original: “state-owned and municipal water utilities” O autor se refere a prestadores de propriedade de estados nacionais e não de estados federados de uma União. Nesta tradução adotou-se a terminologia: “prestadores públicos” para designar prestadores de propriedade ou sob controle dos estados nacionais, de estados ou províncias e de municípios. No Brasil, os prestadores públicos podem assumir a forma de empresas de economia mista, empresas públicas, autarquias ou departamentos da administração direta.

beneficiam dos arranjos disfuncionais em curso. Sem amplo apoio institucional, até mesmo uma comissão reguladora tecnicamente competente se verá marginalizada por forças políticas que são muito mais fortes. Se o “regulador” local é uma comissão municipal, a falta de qualificação profissional e o clientelismo político costumam agravar o problema. Em última instância, um sistema regulatório sólido requer coerência, criatividade, comunicação nos prazos adequados, colaboração, discussão pública e credibilidade.

I. Introdução

Numerosos estudos têm tratado do desempenho dos prestadores dos serviços de água e esgoto em países desenvolvidos e em desenvolvimento. Estes estudos reconhecem a importância dos fatores institucionais que afetam os prestadores dos serviços de água e esgoto e aqueles responsáveis pela supervisão regulatória: as estruturas sociais (o contexto político e cultural), as organizações formais (as entidades reguladoras, secretarias e ministérios) e os sistemas de apoio (incluindo “political patronage”² e administração pública institucionalizada). Estes fatores externos afetam o modo como os conflitos são resolvidos no que diz respeito à alocação de recursos, aos preços praticados e ao acesso aos serviços de água.

Adicionalmente, essas questões influenciam a governança interna dos prestadores públicos de serviço. Por meio da publicação de indicadores de desempenho (IDs), o órgão regulador pode contribuir para uma maior transparência. Além disso, a disponibilização de informação estimula a participação de partes interessadas, inclusive dos grupos minoritários e dos que recebem os serviços de água e esgoto nas áreas rurais. Favorecimentos a grupos de interesses específicos que poderiam ser revelados pelo exame dos planos de negócios têm mais chance de vir a público quando os governos adotam posturas transparentes. Em última análise, juntamente com os incentivos estabelecidos pelos órgãos reguladores, os fatores externos determinam objetivos e ações gerenciais. Estes objetivos incluem a sustentabilidade financeira (através de contenção de custos, da melhoria da arrecadação e da redução de perdas), a melhoria da qualidade dos serviços e a expansão da rede que dá acesso aos pobres por meio de tarifas acessíveis (ou, quando necessários, subsídios direcionados); alternativamente, os prestadores podem se concentrar em favorecer grupos de interesses especiais, incluindo empreiteiros, empregados, ou grupos ligados politicamente a eles. A questão fundamental é como projetar um sistema institucional que reduza a probabilidade de que as últimas ações prevaleçam, uma vez que levam à captura, à corrupção e aos baixos níveis de desempenho do serviço público.

A. Normas para medir o desempenho

Os mercados competitivos têm duas características principais:

- (1) os usuários a fazer escolhas informadas entre uma variedade de produtos (de diferentes qualidades), e
- (2) aqueles que disponibilizam capital alocam recursos para um número grande de empresas que estão atendendo a essas demandas pelo menor custo.

Em mercados competitivos, os preços são sinais tanto para os produtores quanto para os usuários: incrementos na demanda levam por curto prazo a lucros acima do normal, estimulando as empresas a expandir a produção. Inicialmente, os preços mais altos levam a um consumo menor do que seria esperado, mas a oferta adicional induz a redução do preço. Da mesma forma, quando os custos de produção aumentam

² Nota dos tradutores: Political patronage: práticas e comportamentos que privilegiam as relações políticas na designação de cargos na administração pública e objetivos vinculados a objetivos políticos específicos de grupos ou partidos. Inclui, mas não se resume, às práticas de nepotismo e usuáriorismo político.

(levando os preços a aumentar) a quantidade demandada cai. Por outro lado, a concorrência leva à redução dos preços, quando os custos de produção caem (como resultado de tecnologias mais eficientes ou de preços mais baixos dos insumos).

O desempenho da indústria é avaliado em termos de satisfação do consumidor, da ausência de lucros excessivos a longo prazo, da adoção de inovações que reduzam custos, da introdução de novos produtos, da segurança no trabalho, da qualidade do serviço, e da ausência de impactos ambientais negativos.

Quando existem economias de escala substanciais, um único fornecedor do produto é o caminho de menor custo para organizar a produção: um monopólio natural. No entanto, um monopólio natural (de propriedade privada) não regulado tem um desempenho muito diferente de um que se encontra em um mercado competitivo: os usuários enfrentam preços altos e baixa qualidade e o monopólio obtém lucros excessivos. A regulação pode trazer alinhar o preço com o custo, e (com incentivos adequados) promover a contenção de custos de um produto ou serviço, com qualidade reconhecida pelos usuários (Berg e Tschirhart, 1988).³ No caso dos serviços públicos de água e esgoto, considerações de interesse público em relação à saúde e ao acesso dos pobres resultaram em empresas sob controle público na maioria das nações. No entanto, os objetivos (e o contexto institucional) desses prestadores são diferentes daqueles dos monopólios de propriedade privada. Eisendrath (2012) ressalta as diferenças entre os prestadores de propriedade privada e os de propriedade pública: “Quando um regulador regula um prestador de propriedade privada, [a] principal preocupação dos acionistas é o retorno sobre o capital próprio, o fluxo de caixa livre e os dividendos. Quando a regulação é por taxa de retorno..., o regulador tem uma referência... [o retorno sobre o capital próprio] que ele vai embutir na equação da receita e das tarifas. Sob a regulação baseada em incentivos,... o regulador define também uma referência para a remuneração permitida para o capital próprio. Em ambos os casos, os acionistas estão muito interessados nos retornos das suas ações.” Assim, Eisendrath enfatiza o papel do mercado de capitais disciplinando um prestador regulado de modo separado e independente das pressões colocadas sobre a empresa por um regulador setorial. Os investidores monitoram tanto as ações gerenciais quanto o ambiente regulatório, este último sendo avaliado em termos de estabilidade regulatória e previsibilidade. Aqueles que aplicam capital consideram se os reguladores estão fornecendo ao prestador uma oportunidade (mas não uma garantia) para ganhar um retorno razoável (ou justo) sobre o investimento. Para ganhar esse retorno, os gestores do prestador são, então, incentivados a promover contenção de custos, melhorias de qualidade que sejam valorizadas pelos usuários⁴, e expansões de rede (quando os preços recuperam os custos incorridos). Em princípio, a regulação tenta replicar o que iria acontecer em um mercado concorrencial, quando o sucesso gerencial é avaliado pelo desempenho financeiro.

Eisendrath (2012) também identifica a estrutura de governança de prestadores privados como um elemento importante do sistema: “Da mesma forma, em um prestador privado, a diretoria, indicada pelos acionistas, terá o poder de estabelecer bônus para o corpo gerencial baseado em desempenho, níveis salariais, e nomear e demitir os gestores. Muitas vezes há benefícios substanciais para os acionistas e

³ Nos Estados Unidos, a Comissão Interestadual de Comércio foi criada em 1887 como a primeira agência federal que regulava o uso do poder de mercado, neste caso, o das ferrovias. A Califórnia criou a sua própria Comissão de Ferrovias em 1879, mas esta agência foi capturada pela indústria. Muitos estados criaram comissões no início dos anos 1900; comissões regulatórias adicionais para diversos setores de infraestrutura foram estabelecidas nos anos 1920 e 1930 (Phillips, 1969). A agência reguladora da Costa Rica foi criada em 1928, embora os reguladores mais autônomos na região tenham se estabelecido na década de 1990.

⁴ Nota dos tradutores: No original “customers”. Nesta tradução foi utilizada a terminologia “usuário” adotada na legislação brasileira (Lei 11.445/2007).

gestores, associados com o desempenho e, da mesma forma, quando se verifica desempenho insatisfatório, diretores e gestores são frequentemente substituídos”. Seu ponto-chave é que, para que a diretoria esteja em uma posição capaz de disciplinar os gestores fracos, os proprietários do prestador cobrem transparência sobre a evolução dos indicadores de desempenho, especialmente sobre os de desempenho financeiro.

No entanto, a propriedade pública (estatal) introduz algumas complicações no processo de governança: “Nos prestadores públicos de serviços, muitas vezes há pouca preocupação com retorno sobre o patrimônio líquido, dividendos ou bônus para os gestores. Da mesma forma, o mau desempenho não é penalizado. Esta não é uma condição necessária, na verdade, empresas estatais⁵ podem recompensar gestores com bônus e elevação dos salários, e podem penalizar a má gestão, não concedendo bônus e substituindo gestores inadimplentes. Parte disso tem a ver com a vinculação ao desempenho de incentivos e de penalidades.” Assim, Eisendrath (2012) identifica um tema que será enfatizado durante todo este estudo: o importante papel de incentivos para a adequada tomada de decisão na gestão (onde as metas são baseadas em cuidadosa análise comparativa de desempenho).

Esta orientação comercial requer profissionalismo na gestão do prestador e algum isolamento da intervenção política. Isso não significa que o prestador estatal não tenha objetivos sociais (tais como a garantia de acesso dos cidadãos de baixa renda), mas que a consecução desses objetivos deve envolver planos de negócio realistas que sejam transparentes e envolver a participação da sociedade civil.

Eisendrath (2012) conclui que, em “empresas estatais, esses incentivos e penalidades associados à regulação, muitas vezes não existem, ou existem apenas debilmente”. Assim, atenção considerável deve ser dada aos “mecanismos de governança corporativa e setorial que criem incentivos e penalidades. Em primeiro lugar, é possível estabelecer um regime apropriado de governança dos prestadores e do setor, em segundo lugar, é possível utilizar mecanismos específicos para criar incentivos e punições necessárias para tornar a regulamentação mais eficaz” (alguns desses mecanismos são descritos em Eisendrath (2013)). Assim, arranjos de governança associados com incentivos gerenciais são fundamentais para conquistar alto desempenho de prestadores públicos. Naturalmente, a primeira questão a ser abordada é a forma como os arranjos de governança são afetados pelo poder político das diferentes partes interessadas.

B. A política da água

Os serviços públicos de água e esgoto são politicamente sensíveis: o custo do serviço (mesmo para um monopólio natural bem administrado) pode ser elevado em relação à capacidade de pagar de alguns cidadãos. Os prestadores públicos podem ter um interesse específico em manter baixas suas tarifas, no entanto, os políticos podem fazer promessas sem que tenham o adequado suporte financeiro do governo. Assim, o envolvimento político excessivo na gestão de serviços públicos quase certamente conduz a ineficiências: tarifas excessivamente baixas que privam o prestador dos recursos necessários para realizar a manutenção e a expansão das redes.

Além disso, os objetivos políticos para o setor de água e saneamento raramente são priorizados: tarifas baixas, expansão da rede e qualidade de serviço são objetivos razoáveis, mas são mutuamente inconsistentes. Além disso, os cidadãos não estão bem informados sobre a sustentabilidade financeira dos preços praticados (e das

⁵ Nota dos tradutores: Empresas estatais no sentido amplo, significando empresa sob controle público de municípios, estados subnacionais ou nacionais, podendo ser estritamente públicas ou sociedades de economia mista.

promessas): evidências sobre as tendências de desempenho frequentemente não estão disponíveis ou não são divulgadas. Em tais situações, a governança externa e os incentivos internos são muitas vezes baseados em pressões de curto prazo de atores políticos poderosos que representam determinados grupos de eleitores, governos subnacionais, ou agências financeiras multilaterais. Além disso, embora possa haver sensibilidade social no sentido de proteger os grupos mais vulneráveis, as políticas, as regras e os resultados reais muitas vezes servem aos interesses das partes interessadas com maior poder (dependendo do contexto político).

Assim, uma recomendação sistematicamente feita por observadores do setor é o desenvolvimento de mecanismos para isolar ambos, o regulador e o prestador, das pressões políticas diárias. Isso é importante para que os gestores dos prestadores possam basear suas decisões em considerações financeiras, econômicas e técnicas de longo prazo. Claro que, às vezes, questões tarifárias são resolvidas fora do sistema de regulação formal, ou o próprio prestador é mais poderoso do que o regulador (particularmente se um ministério protege o prestador da aplicação das normas reguladoras). Neste último caso, os gestores do prestador podem contornar os processos formais ou simplesmente não cumprir os pedidos de informação regulatória. Se os políticos dessem maior ênfase ao desempenho do prestador, as estruturas de governança (incluindo as nomeações para as entidades reguladoras, conselhos de administração e diretorias de empresas públicas e estatais) poderiam render melhorias no desempenho. Na verdade, existem inúmeros exemplos onde este é o caso.⁶

Dúzias de estudos têm focado o desempenho dos prestadores públicos regulados de serviços públicos de água e esgoto.

Com base no exame de estudos de caso e de análises empíricas, há um consenso de que, sem grandes mudanças no ambiente institucional, as ferramentas padrões de regulação não serão eficazes para melhorar significativamente o desempenho (Ehrhardt e Janson, 2010).

Um relatório do Banco Mundial sobre os serviços de infraestrutura no Caribe identificou os seguintes problemas enfrentados pelos prestadores públicos de serviços de água e esgoto (Jha, 2005):

- O excesso de empregados, normalmente com cerca de oito empregados por 1.000 ligações.
- Níveis elevados de água não contabilizada, geralmente mais de 50 por cento, com as perdas comerciais devidas a ligações clandestinas, hidrômetros defeituosos e subfaturamento, atingindo cerca de metade da água não faturada.
- Receitas abaixo do necessário para recuperação dos custos, que, em alguns casos, nem sequer cobrem os custos de operação e de manutenção.
- Falta de recursos para realizar investimentos de capital para expandir a rede e substituir as tubulações envelhecidas.
- Interferência política na expansão da rede e nas decisões de recrutamento do pessoal.

Além disso, a falta de controle social e a ausência de códigos de ética resultam em estruturas institucionais não transparentes.

O relatório conclui que “A combinação dessas questões conduz os prestadores a um ciclo vicioso de destruição de valor. A incapacidade de investir na expansão da rede restringe o crescimento da receita; a incapacidade de investir em expansão ou

⁶ Um censo de comissões reguladoras de água na América Latina e no Caribe, incluindo informações sobre data de fundação, número de empregados, e outras características, está disponível em Akhmouch (2012).

reabilitação de estações de tratamento e redes leva a perdas mais elevadas e a mais interrupções do serviço, a menor qualidade do serviço diminui a disposição dos usuários em pagar pelos serviços e dificulta a arrecadação de receitas, a arrecadação reduzida juntamente com os custos mais elevados limita ainda mais a capacidade desses prestadores para fazer investimentos de capital” (Jha, 2005).

Na última década, aqueles que desenvolveram e implementaram políticas no Caribe começaram a tomar algumas medidas para responder a estas preocupações. No entanto, a lista de cinco áreas problemáticas aparece em praticamente todos os estudos de países em desenvolvimento. Com base nesses problemas, o autor do presente estudo conclui que o problema fundamental não está na engenharia: trata-se dos incentivos e desincentivos econômicos que acompanham a excessiva interferência política nas ações “comerciais” dos prestadores.

Além disso, a falta de um quadro legal estável e previsível prejudica o sistema regulatório já que, quando há alta rotatividade e insegurança jurídica, nem os reguladores do setor nem os gestores dos serviços públicos podem tomar decisões a longo prazo. Assimetrias de poder entre grupos de interesse levar a um comportamento gerencial que reflete as relações políticas em vez de competência profissional. Assim, a governança das instituições e as decisões concretas por parte das autoridades são fundamentais para o desempenho dos serviços de água. Pode-se perguntar se há a necessidade de uma instituição reguladora independente quando o prestador é de propriedade pública. Presumivelmente, o Ministério responsável pela água (talvez em conjunto com o Ministério das Finanças), já está efetuando a supervisão da gestão dos prestadores de serviço de âmbito nacional. Da mesma forma, se os contribuintes municipais são proprietários do prestador, as autoridades eleitas que integram o conselho ou a comissão municipal devem supervisionar e incentivar os gestores públicos para melhorar o desempenho. No entanto, a questão já se responde a si mesma: quando ambas, a operação e a supervisão, fazem parte da mesma organização, a pressão para o desempenho mais elevado é improvável, pois as reformas representam uma admissão pública de que os procedimentos passados eram inadequados (na melhor das hipóteses) ou corruptos (na pior das hipóteses).

Além disso, os governos podem se caracterizar por inconsistências políticas, assimetrias de informação, politização das decisões operacionais e de investimentos, falta de clareza das prioridades e ausência de contribuição das partes interessadas. A criação de comissões reguladoras autônomas do setor de infraestrutura foi projetada para reduzir o papel da política nas decisões operacionais e melhorar a governança externa (e interna) dos prestadores. A ~~Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento~~ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) identificou em vários níveis da política da água lacunas de governança relacionadas tanto com a gestão de recursos hídricos como com a prestação de serviços de água e esgoto (OECD, 2012):

- **Déficit político:** sobreposição, alocação pouco clara dos papéis e responsabilidades.
- **Déficit administrativo:** incompatibilidade entre os limites hidrológicos (bacias) e os administrativos, com implicações para a sustentabilidade a longo prazo dos prestadores se eles são forçados a recorrer a alternativas de água bruta de custo elevado, como a dessalinização.
- **Déficit de informação:** assimetrias de informação entre os governos central e subnacionais e entre os prestadores e governos e os usuários.
- **Déficit de capacitação:** faltam capacidade técnica, pessoal, tempo, conhecimento e infraestrutura.

- **Déficit de financiamento:** receitas instáveis ou insuficientes dos governos nacionais, sub-nacionais e municipais, para implementar eficazmente políticas de água e para investir e operar infraestrutura.

- **Déficit de objetivos:** concorrência e falta de coordenação entre os diferentes ministérios.

- **Déficit de controle social:** falta de participação e de conscientização dos cidadãos sobre a política relativa aos serviços de água e esgoto, além do pouco envolvimento das organizações dos usuários, nas quais a escassez de informações e os obstáculos à participação limitam a capacidade dos grupos afetados para levantar questionamentos em fóruns públicos.

Estes déficits serão aqui abordados no contexto da regulação de prestadores públicos. Além disso, embora as políticas de recursos hídricos raramente sejam implementadas pelo órgão regulador de serviços públicos de água, os dois tipos de regulação têm ligações que merecem atenção. A OCDE (2012) conclui que “O financiamento sustentável, a governança eficaz e a coerência entre a política para a água e as políticas setoriais são os elementos constitutivos de uma reforma bem sucedida”. Estabelecer esses elementos exige tratar de três questões: o financiamento sustentável, a governança eficaz e a coerência entre as prioridades nacionais, o abastecimento de água e a gestão de recursos hídricos.

Financiamento sustentável: Para aumentar o acesso aos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, é necessário identificar os mecanismos com os quais é possível contar para financiar novos investimentos (principalmente tarifas mais elevadas, aumento da dotação orçamental e emissão de títulos). Elevar tarifas é politicamente impopular, mas se o público tem confiança no sistema regulatório (e se os indicadores de desempenho estiverem melhorando) os cidadãos estarão propensos a reconhecer os benefícios que estão sendo realizados. O aumento (previsível) de transferências de recursos orçamentários do governo para o prestador o possibilita realizar investimentos para melhorar a prestação de serviços, embora recursos governamentais tenham custos de oportunidade substanciais. Finalmente, quando o prestador de água emite papéis de dívida, obtém capital financeiro para investir e, em contrapartida, os gestores assumem a obrigação de pagar juros nos anos subsequentes.

Governança eficaz: Os incentivos são essenciais para a eficiência operacional. Entretanto, informações de contexto relativas às tendências passadas e às melhores práticas devem estar disponíveis para os reguladores, diretores e gerentes dos prestadores. Assim os incentivos podem ser baseados em estudos de *benchmarking* e em metas bem especificadas de melhoria de desempenho. Além disso, na medida em que os gestores façam “mais com menos”, podem ser disponibilizados recursos para promover a equidade (em termos de aumento da cobertura e melhoria de acesso). Ganhos de eficiência habilitam os gestores a aplicar os fluxos de caixa para atender aos objetivos sociais que podem não ser financeiramente autossustentáveis. Claro, conselhos consultivos de usuários, *workshops* e outros mecanismos que promovem a participação dos cidadãos no processo regulatório fornecem outras ferramentas para pressionar os gestores dos prestadores.

Coerência entre as prioridades nacionais, o abastecimento de água e a gestão de recursos hídricos: Sem coerência interna, as políticas tendem a ser operadas com objetivos contraditórios. Embora a gestão dos recursos hídricos não seja a questão central a ser abordada aqui, a má gestão da água tem implicações para os custos futuros, na medida em que fontes de água sejam contaminadas, bacias hidrográficas degradadas ou aquíferos esgotados. Usos concorrentes da água incluem habitats ecológicos, irrigação, indústria, energia, refrigeração e abastecimento de água e esgotamento sanitário. Discussões interinstitucionais sobre recursos hídricos,

qualidade da água e acesso do prestador à água podem ajudar os formuladores das políticas a tomar melhores decisões. Ao mesmo tempo, quando os objetivos não são nem quantificados, nem priorizados, os gestores (e os líderes políticos) não podem ser responsabilizados quando o desempenho do setor de abastecimento de água e de esgotamento sanitário parece ser fraco, pois tais percepções públicas não podem ser documentadas. Em tais situações, vínculos de desenvolvimento não estão estabelecidos (reduzindo oportunidades para os investidores apoiarem indústrias) e os impactos favoráveis à saúde pública não são alcançados.

C. O contexto institucional da regulação

O foco deste estudo é como o sistema regulatório pode melhorar os serviços de água e esgoto dos prestadores públicos (públicos). Pesquisas anteriores mostram que, sem um sistema de boa governança, a regulação não pode fazer muito para melhorar o desempenho das empresas públicas, a não ser promovendo a transparência e utilizando o *benchmarking* para pressionar os gestores dos prestadores. A agência reguladora é uma instituição que faz parte de um sistema regulatório (como é enfatizado por Brown, Stern e Tenenbaum, 2006). As ferramentas (e a influência política) são geralmente inadequadas para o regulador, a menos que a governança interna do prestador esteja centrada no desempenho (por meio de pressão originada na Diretoria). Isso significa que a Diretoria deve estar em uma posição de introduzir incentivos, avaliar os gestores e remover os relutantes ou incapazes de realizar suas tarefas. Assim, a governança externa (poder e interesses de outras instituições e das partes interessadas) deve fazer parte de um ambiente propício. Em contextos políticos, as políticas públicas se desenvolvem como resposta a pressões nas e das instituições.

Estas instituições residem em três níveis: as **estruturas sociais amplas** (refletindo normas e costumes), as **organizações formais** (tais como as agências reguladoras), e os **sistemas de apoio** (como a administração pública institucionalizada) (ver Berg e Vargas, 2008).

- **Estruturas sociais:** as instituições informais são as “normas e os costumes que regulam a vida sócio-econômica” (Casson, Giusta e Kambhampati, 2010). Como tal, elas são mecanismos que facilitam a cooperação ou mitigam conflitos entre grupos de indivíduos: tais estruturas passam a fazer parte da ordem social, estabelecendo regras e procedimentos para a solução de problemas. Como parte do contexto cultural para a governança, instituições também podem ser os costumes e os padrões aceitáveis de comportamento que encorajam ou desencorajam uma ampla gama de ações. North (1990) e Ostrom (2010) são apenas dois dos eminentes estudiosos que têm destacado o papel das estruturas sociais afetando resultados econômicos.

- **Organizações formais:** Instituições podem ser organizações, tais como tribunais ou comissões reguladoras. Essas entidades são estabelecidas para cumprir funções específicas: eles surgem a partir de conjuntos complexos de circunstâncias para tratar de questões relevantes. Entidades reguladoras geralmente têm mandatos formais, recursos limitados e uma cultura que inclui incentivos, valores compartilhados e uma estrutura clara de atribuições e competências (Berg, 2000). Ambos, reguladores do setor e prestadores de públicos, são organizações formais incorporadas a uma estrutura social. O problema fundamental é saber se uma entidade governamental (uma comissão reguladora ou um conselho municipal) pode influenciar as ações de outra entidade governamental que fornece serviços de água (que pode ser de nível nacional ou subnacional). Em particular, o prestador pode “ignorar” o regulador, através da articulação de uma aliança com o ministério responsável pelo setor de serviços de água e esgoto. Além disso, outras organizações formais (como uma autoridade de recursos hídricos, uma agência de proteção ambiental ou um

departamento de saúde pública) possivelmente têm responsabilidades jurisdicionais que se sobrepõem às do regulador dos prestadores de serviços de água e esgoto.

- **Sistemas de apoio:** Instituições também podem ser parte da estrutura que apóia organizações formais, por exemplo, tanto sistemas que funcionem com empregados nomeados politicamente quanto órgãos institucionalizados da administração pública podem fornecer a estrutura para o desenvolvimento de capacidades, a coleta de informações, a análise, o assessoramento e a implementação de políticas. O aumento do profissionalismo é geralmente visto como um fator da melhoria da eficácia das organizações formais. Por exemplo, Ramió e Salvador (2008) examinam como a reforma institucional da administração pública afeta genericamente o desempenho da agência reguladora. Eles avaliam tais sistemas de apoio à decisão em oito países latino-americanos, e descobrem que essas reformas institucionais tendem a ser impostas de fora ou emulam sistemas dos países desenvolvidos, geralmente sem apoio interno; parecendo haver uma falta de consenso político em relação aos benefícios de uma administração pública mais profissional, talvez porque isso reduz as oportunidades para a influência política.

Todos os três tipos de instituições afetam o comportamento. Por exemplo, sem uma tradição de transparência na tomada de decisões, a corrupção é mais difícil de detectar e punir. As estruturas social e cultural fazem diferença: comportamentos que são vistos como inaceitáveis e estão sujeitos a penalidades serão menos prevalentes do que outros.

Para o próprio prestador, os processos de licitação podem ser conduzidos de modo relativamente discricionário pelos gerentes, abrindo oportunidades para subornos e propinas, manipulações de licitações e fraudes (Halpern et al., 2008). Da mesma forma, os leitores de hidrômetros podem incentivar (ou ser suscetíveis a) subornos. Finalmente, ao nível dos sistemas de apoio, se os cidadãos não percebem que o sistema político não disponibiliza canais para expressar queixas sobre a condição dos serviços de água e esgoto ou não entendem as ligações entre as tarifas e a sustentabilidade financeira do prestador, reformas do setor não terão legitimidade. Entre as partes interessadas, os eleitores são um grupo chave afetado pelas decisões regulatórias, gerenciais e políticas, por isso o apoio institucional se degrada quando os cidadãos estão insatisfeitos. Claro que sem mecanismos de participação cidadã (em audiências públicas e outros fóruns), eles não terão voz direta nas questões relativas aos prestadores de serviços públicos. Em algumas situações de crise, muitas vezes relacionados com a privatização (como, por exemplo, em Cochabamba e Tucuman), os protestos dos cidadãos surgiram quando as consultas públicas foram consideradas inadequadas. Note que existem sistemas gerenciados pelas próprias comunidades em que há a pressão dos pares para o pagamento de contas, e nessas situações os cidadãos entendem a necessidade de recuperação de custos. Não há dúvida sobre a importância da percepção dos cidadãos em relação ao desempenho institucional na macrodimensão (como uma base para a coesão social) e na microdimensão (como apoio que facilita o processo de tomada de decisão governamental). Entre os resultados sistêmicos amplos e os processos de decisão subjacentes (serviço público), estão as agências que implementam políticas públicas. Agências reguladoras independentes (relativamente) recém-criadas são o foco do presente estudo. Essas agências representam tentativas deliberadas de reduzir o poder dos ministérios governamentais responsáveis pela infraestrutura (Checchi, Florio e Carrera, 2009). Com alguma distância das pressões políticas do dia-a-dia, essas novas instituições formais receberam autoridade para supervisionar o setor, para promover a transparência e estabelecer incentivos para melhorar o desempenho do setor. Idealmente, as agências reguladoras deveriam ter uma liderança forte (nomeada através de um processo bem especificado), recrutar profissionais qualificados e evitar conflitos de interesse.

Em princípio, reguladores respeitados e corpo técnico de apoio poderão promover a sustentabilidade de setores de infraestrutura importantes no longo prazo. Na realidade, as estruturas formais não são tão robustas como muitos esperavam, pois os déficits de governança identificados pela OCDE (2012) caracterizam muitas nações. Uma razão para a diferença entre o prometido e o desempenhado é que inicialmente os reguladores foram frequentemente criados com a expectativa de que as prestadoras seriam privatizadas. É muito mais simples regular um prestador privado do que um prestador estatal (Vagliasindi, 2008a).

- **As estruturas sociais que afetam o desempenho do setor da água.** As expectativas dos cidadãos são difíceis de gerir, especialmente quando os líderes políticos prometem coisas que não podem ser cumpridas. Em algumas reformas, poucos benefícios são percebidos como “pingando a conta-gotas” para os pobres ou para aqueles sem acesso aos serviços. No caso de serviços de abastecimento de água e saneamento de alto padrão, inicialmente, os custos de expansão da rede e de melhoria da qualidade dos serviços não foram amplamente reconhecidos. Em particular, nas situações em que o preço da água estava inicialmente muito abaixo do custo, a introdução de uma nova comissão reguladora pode coincidir com o aumento das tarifas, mas o problema subjacente era a não sustentabilidade de preços extremamente baixos, a menos que os subsídios significativos dos contribuintes estivessem disponíveis.

- **As organizações formais no setor da água.** Várias organizações estão envolvidas no desenvolvimento e na implementação de políticas no setor dos serviços de água. Aqui vamos nos concentrar na entidade ou agência reguladora, um órgão público, que muitas vezes tem certo grau de autonomia. As funções de regulação incluem estabelecer incentivos para o bom desempenho do setor e comunicar os desenvolvimentos a todos os interessados. No caso de serviços públicos de água e esgoto, muitos reguladores não têm o mandato legal de coletar e analisar informações em tempo hábil (Jouravlev, 2003a).⁷ Os valores compartilhados, tão essenciais para o sucesso de uma agência também são designados como a cultura organizacional: “A cultura é... um padrão de pressupostos básicos compartilhados que o grupo [profissionais da agência] aprendeu como tendo equacionado seus problemas de adaptação externa e integração interna, que tem funcionado bem o suficiente para ser considerado válido e, portanto, para ser ensinado aos novos membros como a forma correta de perceber, pensar e sentir em relação a esses problemas” (Schein, 1992).

- **Sistemas de apoio para melhorar o desempenho.** Reformas estruturais da administração pública podem promover o profissionalismo, mas recrutar e reter uma equipe forte depende principalmente dos planos salariais e das oportunidades para o crescimento profissional. Assim, tanto o conjunto dos candidatos potenciais quanto os processos para nomeação de diretores e de outros altos dirigentes afetam a cultura das organizações formais.⁸ Capacidade técnica é necessária, mas não suficiente para que as novas agências sejam efetivas. Liderança, um fator muitas vezes ignorado em modelos econômicos, acaba por ser um fator determinante do desempenho organizacional, tanto para as entidades reguladoras (McCraw, 1984) quanto para os prestadores de serviços públicos de água e esgoto (Jamison e Castaneda, 2011;

⁷ Brown, Stern e Tenenbaum (2006) identificam os fatores que afetam a eficácia dos sistemas de regulação. Aqui, nos concentramos nos problemas especiais que surgem quando as agências regulam prestadores públicos.

⁸ Há necessidade de estudos empíricos que se baseiem nas experiências de países em desenvolvimento sobre a origem e o currículo profissional de diretores nomeados para entidades reguladoras, sobre como desempenham suas funções, e em quais atividades atuaram depois de deixar as agências reguladoras. Tais estudos ajudariam os analistas a entender melhor o quanto tais dirigentes estão protegidos da intervenção política e se as oportunidades de ocupação depois que deixam o cargo estão influenciando decisões.

Alfaro, 2009). Isso significa que qualquer reforma abrangente do setor deve abordar os processos de seleção dos diretores de agências reguladoras⁹ e dos dirigentes superiores dos prestadores de serviço. Além disso, no caso de prestadores públicos, enquanto consciente da necessidade de manter a relação no nível institucional, o regulador deve estar disposto a compartilhar idéias sobre reformas mais amplas com o Ministério (ou com a autoridade) ao qual se vinculam os serviços de água e esgoto, embora este seja o responsável pela definição das políticas públicas. A continuidade nas decisões regulatórias é facilitada quando há estabilidade na liderança regulatória. Além disso, os responsáveis por nomeações necessitam considerar as questões de gênero e a representação inclusiva de diferentes grupos raciais e sociais. Ao mesmo tempo, os recursos necessários para cumprir as exigências regulatórias muitas vezes não são controlados pelos próprios prestadores, mas por outros agentes que não estão sujeitos à regulação. Por exemplo, as decisões sobre alocações orçamentárias para a expansão ou para subvencionar tarifas baixas são geralmente da responsabilidade do Ministério das Finanças. Assim, o fraco desempenho de um prestador pode ser um reflexo de uma subvenção “prometida” que não foi concretizada. Além disso, em alguns casos, os prestadores podem ignorar exigências regulatórias (e o fazem). Um grande prestador, de âmbito nacional possivelmente terá um peso político maior do que o do regulador, ou pode se escudar na autonomia municipal (ou em vez de ter personalidade jurídica própria, o prestador de serviços poderia ser parte da própria estrutura de governo).

D. Marcos regulatórios

Esta seção descreve uma série de modelos de governança que têm sido utilizados para prestadores públicos de serviços de água e esgoto:¹⁰

- **Regulador nacional específico para o setor.** Alguns países criaram um regulador de serviços de água, com responsabilidades de supervisão, tanto dos prestadores de propriedade privada quanto dos públicos. Dependendo das leis vigentes em cada nação, o regulador setorial pode ser capaz de emitir licenças relacionadas às funções reguladoras, estabelecer padrões de desempenho, monitorar o desempenho do prestador (coleta de dados), determinar os níveis e as estruturas tarifárias, estabelecer sistemas de contabilidade uniformes (onde os requisitos podem ser diferentes dependendo do porte dos prestadores), arbitrar disputas entre as partes interessadas, realizar auditorias de gestão (e exigir a submissão de planos de negócios), promover a capacitação do pessoal, preparar e submeter relatórios das atividades do setor (e da regulação) às autoridades governamentais competentes.

- **Regulador nacional multi-setorial.** Particularmente para as nações menores, o regulador multi-setorial tem algumas vantagens em termos de economias de escala, bem como de coerência no processo regulatório e de oportunidades de aprendizagem

⁹ O conjunto de habilidades exigidas dos dirigentes das entidades reguladoras deve incluir algumas capacidades técnicas (direito, finanças, economia, gestão, etc), mas também a capacidade de se comunicar com públicos diferentes e de equilibrar as pressões das partes interessadas. O corpo técnico pode fornecer o apoio necessário para a solidez das decisões regulatórias, desde que o excesso de burocracia não obstrua os canais internos de comunicação. Embora não existam estudos sobre o quadro de pessoal das agências reguladoras de água e esgoto, Pollitt e Stern (2009) examinam as limitações de recursos humanos enfrentadas pelos reguladores de energia elétrica. Eles acham que, na América Latina, a disponibilidade de pessoal adequado não parece ser prejudicada por limitações financeiras ou pela disponibilidade de profissionais.

¹⁰ Os modelos para os serviços públicos municipais dos Estados Unidos são tomados a partir de Baer e outros (2001). Tremolet e Binder (2010) fornecem outra visão útil de modelos regulatórios.

baseadas na experiência com as outras indústrias. Tais agências têm, geralmente, os mesmos tipos de responsabilidades de supervisão e de instrumentos regulatórios que os reguladores setoriais.

- **Supervisor de contrato.** Quando a infraestrutura for de propriedade do município (e os recursos para os investimentos sejam também fornecidos por ele), pode haver um contrato com uma entidade privada operar as instalações. O supervisor pode ser uma comissão municipal ou um comitê representando diferentes agências governamentais. Mesmo quando a prestação dos serviços públicos for ainda realizada por um prestador público, um grupo externo que monitore o desempenho do contratado atua de modo semelhante ao de um regulador, embora geralmente com uma equipe de apoio técnico muito menor e com menos discricionariedade.¹¹ As questões relevantes incluem o processo de licitação, o gerenciamento e o compartilhamento de risco e os instrumentos disponíveis para o supervisionar o contrato.

- **Departamento municipal.** Por exemplo, a cidade de Los Angeles tem um Conselho Diretor de Água e Energia cujos integrantes são nomeados pelo prefeito, sujeitos à remoção sem a aprovação do Legislativo Municipal. O Legislativo Municipal determina as tarifas, os esquemas de compensação, autoriza as vendas de imóveis e a emissão de títulos da dívida e outros aspectos das operações do prestador de serviço e dos investimentos. O potencial de intervenção política é substancial: sem a separação clara da política municipal, os gestores enfrentam questões de licitação, múltiplas estruturas de supervisão, atrasos na contratação de pessoal e outros problemas (ver Cruz, Berg e Marques, 2013).

- **Prestador subordinado ao Legislativo Municipal.** Quando o presidente do prestador se reporta diretamente ao Legislativo Municipal, os seus membros eleitos oferecem a fiscalização que a agência reguladora do setor proporcionaria. Claro, os dirigentes municipais eleitos irão tratar de uma ampla gama de questões locais e normalmente serão inexperientes nas questões dos serviços de água e esgoto. Baer e outros (2001) concluem que a supervisão fornecida pelo Legislativo local parece funcionar para cidades menores. Os preços são aprovados pelo Legislativo Municipal e as questões de qualidade de serviço são tratadas por meio de audiências públicas. Claro, é importante dispor de procedimentos que restrinjam a interferência do Legislativo Municipal na micro-gestão do prestador de serviço de água, uma vez que isso aumenta a probabilidade de iniciativas politicamente motivadas ao invés de das decisões serem tomadas com base em avaliações técnicas das opções.

- **Conselho ou comissão empoderada: agência municipal independente.** Conselhos de administração relativamente independentes são utilizados em algumas jurisdições. Nesta estrutura de regulação, o prefeito nomeia o Conselho de Administração, com a homologação pelo Legislativo Municipal. O Conselho de Administração define as taxas e nomeia (e remove) o gerente geral ou o presidente executivo do prestador. O presidente executivo é responsável pelas relações com os usuários, pelo pessoal, pela gestão da dívida e pelas atividades de planejamento e operações do prestador. A Câmara Municipal determina os valores a serem transferidos para o município (o correspondente ao dividendo que cabe ao “dono” do prestador).

- **Empresa de propriedade municipal.** Como no modelo de Conselho ou Comissão empoderada, a diretoria (nomeada pelo prefeito, muitas vezes, com a aprovação do Legislativo Municipal) supervisiona o prestador, operando um quadro de pessoal

¹¹ A supervisão de contratos envolve os mesmos tipos de informações e as mesmas questões de incentivos que enfrentam reguladores tradicionais do setor. Os pontos fortes e as limitações de parcerias público-privadas são discutidos em Marques e Berg (2010, 2011a, 2011b), Jouravlev (2000) e Vergès (2010).

independente. A Diretoria representa o município (único acionista) e tem o poder de aprovar as taxas (ver SALGA, 2011).

- **Prestador de propriedade dos municípios.** Por exemplo, o Municipal Utility District de Sacramento tem um conselho de administração de sete membros eleitos, tendo o seu presidente a delegação para a gestão. Esta estrutura de governança se assemelha a de cooperativas, onde os usuários são “membros” e eleitores. O Conselho de Administração assegura a supervisão das atividades da prestação do serviço público.

- **Contrato de gestão.** O governo nacional (ou de outro nível de governo) pode ter um contrato de gestão (desempenho) que é monitorado por alguma instituição ou grupo de agências. No caso de Uganda, o Ministério das Finanças, Planejamento e Desenvolvimento Econômico e o Ministério da Água, Terras e Meio Ambiente tem um contrato de desempenho com a Companhia Nacional de Água e Esgoto (NWSC) (e com a sua Diretoria), com metas para água não faturada, eficiência comercial (cobrança), ligações de água e eficiência de coleta. Posteriormente, os objetivos foram revistos e foram estabelecidos incentivos para atingí-los (ver anexo 1). Em cada uma das abordagens apresentadas acima, a variação dentro de cada categoria pode ser grande, por isso é difícil de descrever plenamente o alcance da autoridade regulamentar para os diferentes tipos de regulação. Basta registrar que há fiscalização por alguma autoridade, o ministério responsável pela água, um regulador nacional, ou uma comissão municipal. Os principais problemas estão relacionados com a forma como estas instituições disponibilizam informações, implementam incentivos, e avaliam o desempenho. Também deve ser observado que a regulação local muitas vezes não tem a experiência necessária para superar as assimetrias de informação e a transparência requerida para promover a participação dos cidadãos. Em particular, sem alguma forma de coleta de dados no âmbito nacional, é difícil fazer comparações de desempenho.

E. Indicadores de fraco desempenho

Os indicadores de desempenho (IDs) representam um elemento essencial para o *benchmarking* do desempenho dos prestadores (Ferro, Lentini e Romero, 2011 e 2012) e para o estabelecimento de metas realistas para o prestador.

- **Pessoal:** Empregados por 1.000 ligações é um ID que pode ser usado para medir a eficiência (recomendado 2 a 4 empregados por mil ligações) levando em conta as diferentes condições de operação (e de terceirização). Gestores de prestadores públicos geralmente não têm um incentivo significativo para reduzir a força de trabalho e reduzir os custos de trabalho, uma vez que raramente há qualquer recompensa para alcançar essas economias. De fato, alguns vêem as organizações que prestam serviços públicos, como uma espécie de “empregador de última instância”. Além disso, os políticos querem ter algum controle sobre os postos de trabalho disponíveis nesses prestadores: para recompensar aqueles fiéis ao partido e ganhar o apoio das principais lideranças dos empregados. Os políticos muitas vezes querem colocar aqueles que promovem suas agendas políticas em posições de autoridade dentro dos prestadores. Além disso, a rotatividade entre os gestores de nível mais alto é um problema significativo em muitos países, estimulando decisões de curto prazo por aqueles que executam o serviço e falta de profissionalismo e de memória institucional dentro da organização. O prestador precisa priorizar a formação de capital humano e o desenvolvimento de procedimentos que promovam a eficiência, mas para isso necessita de recursos e de proteção da interferência política. A cultura da organização é impulsionada por sua liderança.

- **Água não faturada e arrecadação:** Indicadores desses dois aspectos do desempenho representam o grau em que o prestador tem priorizado a manutenção da

rede de água, o combate às ligações clandestinas, e a melhoria da arrecadação (contas que são pagas). Os políticos muitas vezes não querem enfrentar a questão politicamente sensível do não pagamento e do roubo de água (parte da água não faturada). Algumas agências governamentais (como a defesa ou os hospitais) podem não pagar suas contas de água, argumentando que todo o dinheiro vem da mesma fonte e que seus orçamentos são limitados. Cortar o abastecimento dos usuários residenciais por falta de pagamento levanta questões de saúde pública e pode causar pressões políticas. Da mesma forma, reduzir vazamentos requer recursos para a manutenção e pesquisa de vazamentos, o que implica ou aumento de tarifa ou financiamento adicional do governo, alternativas que não são simpáticas aos políticos. A redução de vazamentos não é politicamente visível quando comparada com a inauguração de uma nova estação de tratamento ou novas ligações (que são claramente vistas como beneficiando potenciais eleitores). A redução das perdas comerciais (do roubo) levanta outras questões que exigem o envolvimento da comunidade e mudança de uma cultura que vê as ligações clandestinas como aceitáveis, apesar de repassarem encargos de receita para os usuários ligados normalmente.

- **Faturamento abaixo do custo:** A receita total cobrindo pelo menos os custos de operação e manutenção é um indicador de sustentabilidade financeira (mesmo sem considerar os recursos necessários à expansão do sistema) (Ferro e Lentini, 2013). Tarifas envolvem questões politicamente sensíveis que estão, muitas vezes, fora do controle do regulador. Por exemplo, em vários países os reguladores realmente não definem os preços (Joffe, Hoffman, e Brown, 2008), sendo os ministérios que têm essa responsabilidade. Em países onde os municípios operam serviços públicos de água, os Legislativos Municipais costumam definir as tarifas. Uma estratégia tem sido a de indexar o preço em valores reais (como em Uganda), evitando grandes saltos nas tarifas, que são suscetíveis de provocar reações negativas dos cidadãos. Certamente, a capacidade dos cidadãos de pagar é um fator determinante dos níveis dos preços, mas aqueles que realmente estão recebendo água são frequentemente os relativamente prósperos. Subsídios cruzados são difíceis de eliminar no longo prazo, mesmo que as condições sociais mudem. No entanto, subsídios cruzados corretamente projetados podem ser uma opção razoável em muitas circunstâncias (Jouravlev, 2004; Vergès, 2010). Quando o regulador tem autoridade para estabelecer preços, eles (geralmente) devem mover-se rumo à recuperação total dos custos. Além disso, subvenções focadas podem ser introduzidas para promover o acesso ao serviço de água pelos pobres.

- **Recursos para os investimentos de capital:** A evolução da cobertura indica se a expansão da rede está ocorrendo. Planejar é difícil quando o financiamento do governo é imprevisível. Se um prestador público é capaz de tomar crédito, a emissão de dívida privada acrescenta outra parte interessada externa que apoia a sustentabilidade financeira. Os mercados de capitais exercem pressão sobre os gestores dos prestadores para que mantenham a sustentabilidade financeira – de modo que o regulador ganha um aliado quando os prestadores públicos ganham atenção de outros atores externos com interesse na eficiência e na recuperação de custos. Uma tarefa do regulador é lançar as bases para as fontes de financiamento comerciais, uma vez que elas colocam pressão direta sobre os gestores para operar de forma eficiente e faz com que a prestação de serviços se torne mais resiliente aos choques externos (Ferro e Lentini, 2012). O Ministério das Finanças seria outro potencial aliado, se um forte contingenciamento orçamentário é viável. É claro que tais fontes de capital aumentam a dívida do setor público, levantando preocupações sobre se o governo nacional ou subnacional vai arrecadar recursos para assegurar o ganho político de curto prazo. WSP (2009) e Advani (2012) mostraram como o financiamento local e internacional para os serviços exige capacidade de tomar crédito. Há muitos

outros pretendentes merecedores de recursos públicos, assim o desempenho dos prestadores de serviços de água deve se ajustar aos resultados “prometidos”.

- **Qualidade do serviço:** Os padrões incluem a continuidade (horas de serviço por dia), a confiabilidade do sistema, a segurança da água (cumprimento das normas de potabilidade da água para consumo humano em termos de qualidade microbiológica e química), e o tempo médio para reparar rupturas e vazamentos. Há escolhas (*trade-offs*) importantes entre a melhoria da qualidade do serviço para os usuários atuais e a expansão da rede. Esta questão deve integrar uma discussão pública, com a participação de líderes políticos e de organizações de usuários. Pesquisas de satisfação do cidadão mostram percepções relacionadas à combinação da cobertura do serviço (incluindo o acesso a chafarizes públicos), as tarifas e a qualidade. A informação pública sobre a qualidade dos serviços (por área geográfica) é muitas vezes totalmente inadequada, o que limita a capacidade dos usuários e demais cidadãos pressionar os gestores dos serviços de água.

- **Envolvimento político na expansão das redes e em outras decisões:** Não há nenhum indicador simples que capture a extensão em que o prestador e o regulador estão protegidos de excessiva interferência política. A premissa subjacente ao estudo atual é de que a interferência da política doméstica é o principal obstáculo para um melhor desempenho de prestadores públicos. Esse problema é reforçado pela fragmentação da do setor em algumas nações (Jouravlev, 2004), supostamente para aumentar a capacidade de resposta às condições locais, no entanto, os participantes de sistemas de governança locais (comissários municipais ou reguladores de tempo parcial) muitas vezes não têm conhecimento e tendem a adotar horizontes de prazo muito curto. Em outras nações, um prestador nacional único tem tanto poder político que ao regulador podem ser negadas as ferramentas necessárias para regular de modo efetivo. Profissionalismo e foco na eficiência são características poucos prováveis dos prestadores envolvidos por sistemas politizados (Baietti, Kingdom e van Ginneken, 2006).

F. Promovendo a transparência

As razões para o fraco desempenho de prestadores públicos se relacionam a fatores institucionais. Claramente, as estruturas políticas e sociais às quais os prestadores são incorporados parecem controlar os serviços de água e esgoto, no nível necessário à dignidade humana. Mesmo com o reconhecimento do direito humano à água e ao saneamento (Justo, 2013), os recursos públicos e os mecanismos de governança desses serviços públicos muitas vezes não asseguram o bom desempenho do prestador de serviço de água e esgoto. Recursos para investimentos não são realmente destinados ao prestador e as nomeações dos dirigentes dos níveis mais altos são baseados em usuáriorismo político, em vez de em competência profissional. Basicamente, há uma dissonância entre a retórica e a realidade. Os líderes políticos dizem que querem sistemas de água e esgoto que atendam às necessidades dos cidadãos de hoje e de amanhã. No entanto, pode-se argumentar que outros investimentos tenham retornos (políticos) mais imediatos, enquanto que os benefícios resultantes da expansão da rede e das melhorias da manutenção e da operação serão apropriados por líderes futuros. A transparência é fundamental para melhorar o desempenho do serviço público. Claro, os serviços de abastecimento de água e o esgotamento sanitário estão inseridos no tecido da sociedade civil. Eles têm forçosamente uma dimensão política e social. Assim, é apropriado que aqueles que estejam em posições de liderança política estabeleçam prioridades nacionais e locais. O problema é que todo o processo tende a ser não transparente. Assim, a disponibilidade de informações consistentes e confiáveis sobre IDs permitiria uma verificação efetiva por todos aqueles diretamente envolvidos na definição e na

execução da política setorial e pelos responsáveis pela prestação dos serviços públicos de água e esgoto. Então, se a interferência política excessiva é um obstáculo chave para melhorar o desempenho, o acesso a informações de *benchmarking* poderia servir como um catalisador que reduziria a retórica e forneceria uma base para o estabelecimento de uma melhor governança interna e externa. Claro que, se a informação é ocultada ou distorcida (e não está disponível para a sociedade civil), o esforço de coleta de dados terá um impacto mínimo. Informações atualizadas, consistentes e auditadas e a cidadãos conscientes de como está evoluindo o desempenho do prestador dos serviços de água podem alterar o conteúdo e o tom do discurso público. Quando os planos de negócios dos prestadores de serviços públicos estão sob escrutínio técnico, os decisores são forçados a confrontar a realidade. Metas realistas (associadas com incentivos gerenciais) dependem totalmente da disponibilidade oportuna de dados confiáveis e consistentes relativos aos IDs. Quando comparações robustas do desempenho de prestadores estão disponíveis, os políticos e os gestores ficam mais propensos a se responsabilizarem pelos resultados que afetam a saúde e o bem-estar dos cidadãos, a eficiência da prestação de serviços de água e esgoto, bem como a sustentabilidade a longo prazo da água como um recurso natural valioso. Claro que, mais uma vez a Diretoria do prestador de serviços é um componente-chave do sistema de governança. Se a Diretoria atua com foco na política de curto prazo ao invés de motivado a acompanhar e incentivar o bom desempenho, então o sistema não tem a boa governança essencial para a gestão de monitoramento. A divulgação de informações é necessária para a eficácia da governança interna e externa. Assim, jornais, rádio, televisão e internet servem como plataformas para a comunicação entre e com estas organizações e grupos. Audiências públicas e oficinas menos formais oferecem oportunidades para as partes interessadas apresentarem as suas opiniões. Observa-se que cada um dos três níveis institucionais pode reforçar ou enfraquecer os esforços para melhorar o desempenho do setor da água. As estruturas sociais mais amplas influem porque as instituições políticas, o marco legal subjacente aos atos administrativos, e as atividades das agências, dos sistemas educacionais (e as atitudes e habilidades gerenciais associadas), e os padrões de trabalho têm influência sobre a efetividade operacional dos prestadores dos serviços públicos de água. Da mesma forma, há várias organizações formais que influenciam o desempenho do setor, além da entidade reguladora e do prestador estatal. Nessas encontram-se ministérios, organizações não governamentais, instituições financeiras multilaterais, governos locais e sindicatos. Além disso, os mercados de capitais podem desempenhar um papel disciplinador importante se é permitido ao prestador estatal emitir títulos de dívida privada. Finalmente, a administração pública institucionalizada e profissionalizada, as atitudes dos cidadãos sobre os processos políticos e a legitimidade do sistema regulatório podem facilitar ou dificultar as iniciativas de reforma. Note-se que mesmo se o desempenho do prestador do serviço de água é muito fraco, algum grupo ou grupos se beneficiam dos resultados inferiores ao ideal.

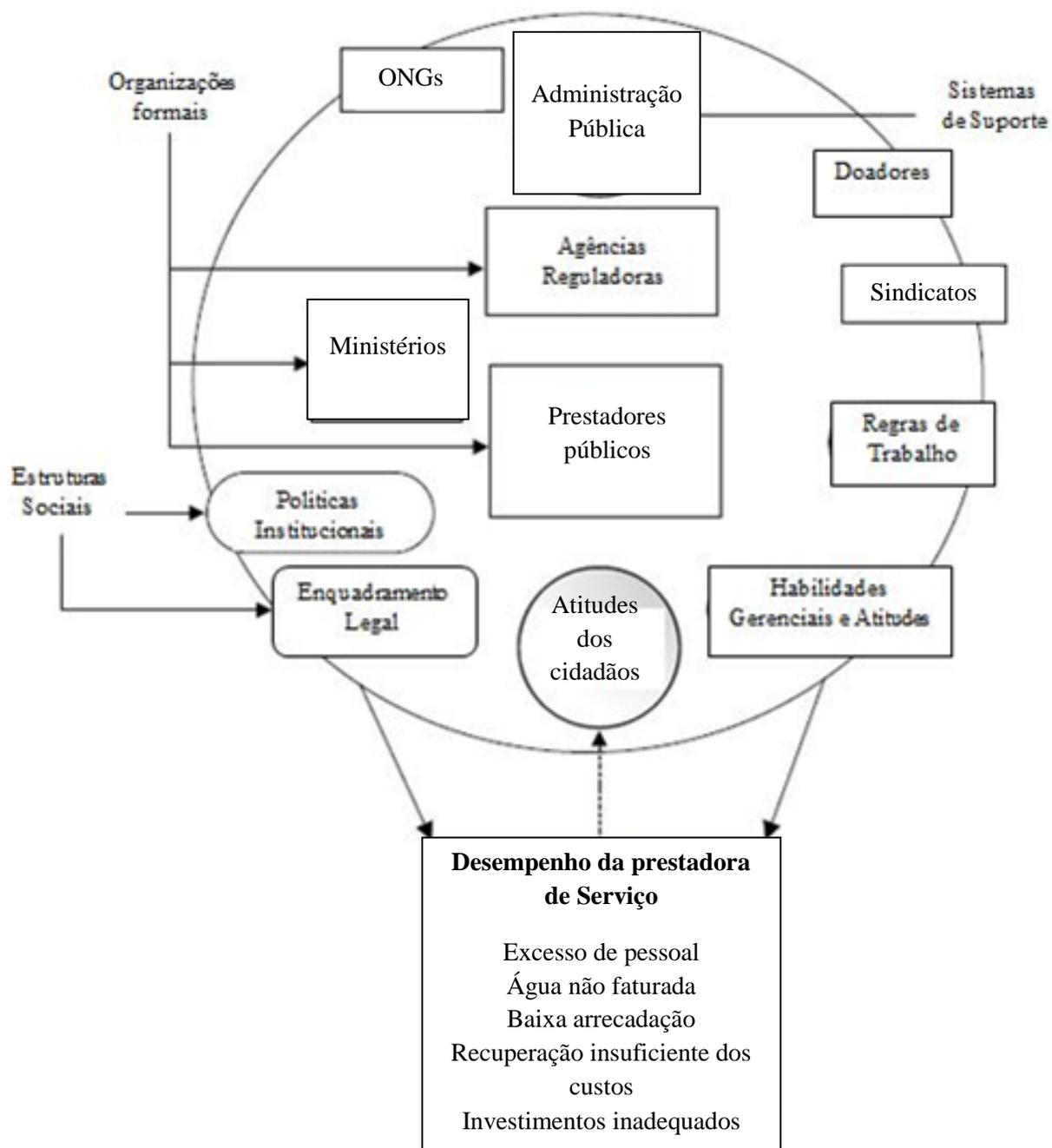
Savedoff e Spiller (1999) descreveram o baixo nível de equilíbrio como reflexo da excessiva discricionariedade governamental na fixação dos preços, levando ao oportunismo político: “Em primeiro lugar, restrições substantivas sobre a capacidade de regulamentar devem ser incorporadas no marco regulatório, em segundo lugar, restrições formais ou informais devem limitar a capacidade do governo de mudar o próprio marco regulatório e, finalmente, as instituições devem estar habilitadas a impor essas restrições materiais ou processuais”. Claro, o equilíbrio entre as restrições substantivas sobre a capacidade de regulamentar e as vantagens da flexibilidade regulamentar depende muito do contexto institucional. Os três mecanismos complementares correspondem aos três tipos de instituições: o marco político/legal mais amplo, as interações entre as organizações formais (inclusive o poder legislativo) e os próprios procedimentos internos da entidade reguladora (tal como implementados

por seus líderes e pela equipe técnica). Adotando uma abordagem diferente para avaliar a governança, Murillo, Scartascini e Tammasi (2008) examinaram a economia política dos fatores que afetam a produtividade. A matriz multi-dimensional que eles usam para avaliar o desempenho das instituições econômicas inclui:

- **Atores políticos** (os interesses sócio-econômico-relevantes).
- **Mecanismos utilizados pelos atores socioeconômicos em suas demandas políticas** (incluindo contribuições de campanha e campanhas de mídia).
- **Fóruns: arenas do processo de formulação de políticas** (incluindo as instituições políticas).
- **Domínios da política** (setores das políticas, prazos, instituições e contexto histórico).

O foco desses autores está no desenvolvimento de uma compreensão do ambiente da economia política que afeta tanto os processos de regulação quanto o desempenho do setor. A perspectiva puramente institucional não enfatiza como os diferentes atores (líderes específicos) afetam o processo de governança. No entanto, sabemos que os indivíduos e as arenas do processo de formulação de políticas têm grande importância (ver Anexos 1 e 2). Krause (2009) argumenta que uma abordagem centrada no ator institucional lança luz sobre a forma como o recrutamento, a nomeação e a retenção de líderes qualificados (e seu distanciamento das pressões políticas diárias) afetam tanto os processos gerenciais quanto os regulatórios. A Figura 1 mostra o contexto institucional da regulação: as estruturas sociais amplas (contexto cultural e político), as organizações formais e os sistemas de apoio.

FIGURA 1
CONTEXTO INSTITUCIONAL



Fonte: Krause (2009)

II. A governança regulatória e os fundamentos da regulação

A. Governança regulatória

O consenso verificado em estudos anteriores é que a governança é fundamental para o desempenho: a formulação de políticas, o processo de tomada de decisão, a implementação de regras e os mecanismos de revisão da política são essenciais para a melhoria do desempenho do setor (Vagliasindi, 2008a). Demonstrou-se que a regulação é um mecanismo eficaz para a redução de preços de monopólios privados, operando com fins lucrativos (Berg e Tschirhart, 1988). No entanto, como vimos, os objetivos e incentivos de um prestador público são provavelmente diferentes daqueles de uma empresa privada: para os prestadores públicos, a sustentabilidade econômica (que muitas vezes depende de transferências orçamentárias) é contrabalançada por objetivos sociais declarados e (geralmente) objetivos políticos não declarados e não transparentes (relacionados ao clientelismo político). Na medida em que a agenda do monopólio exercido por um prestador estatal é diferente da agenda do monopólio exercido por uma entidade privada, iniciativas regulatórias diferentes são exigidas. Além disso, essas iniciativas devem ser acompanhadas de medidas institucionais complementares.

Um estudo de empresas de distribuição de energia elétrica na Ucrânia (Berg, Lin e Tsaplin, 2005) analisou as respostas de prestadores de serviço públicos e privados às mesmas regras de regulação. O estudo encontrou respostas muito diferentes para os mesmos incentivos: verificou-se que os prestadores de serviço privados inflaram os custos de seus serviços (em razão da regulação baseada em custos adotada lá), mas também reduziram significativamente as perdas técnicas e comerciais (roubo) em relação aos públicos (novamente em resposta a incentivos para fazê-lo). Parece que os gestores das empresas públicas estavam mais preocupados com as implicações políticas da redução de roubo (ofender grupos poderosos) do que focados nos lucros. Claramente, as normas regulatórias podem ter impactos diferentes sobre serviços públicos com tipos diferentes de proprietários.

1. Avaliando a governança regulatória

Podemos distinguir entre a governança regulatória (as leis e os processos seguidos por uma agência) e os fundamentos da regulação (ferramentas e regras disponíveis para os reguladores): “o como” da regulação e “o quê” da regulação. Além disso, podemos pensar em governança do prestador, onde as melhores práticas suportam dotar o prestador de personalidade jurídica (autarquia ou empresa)¹², assegurando-lhe certo grau de autonomia em relação a pressões políticas.

¹² “Corporatization” (no original) envolve a separação de um prestador de um ministério (ou de outro nível de governo) para que sua contabilidade seja a de uma entidade autônoma (PURC, 2013). O processo deve assegurar o acesso a informações claras relativas ao balanço patrimonial e às demonstrações de resultados ao longo do tempo.

Em termos de governança regulatória, Mustafa (2002) identifica algumas questões-chave para a avaliação de uma agência reguladora:

- Como foi estabelecida a autoridade reguladora e seu mandato? (Quão detalhada é a legislação? Foram atribuídas responsabilidades específicas à agência? Há clareza nos papéis?)
- Que tipo de órgão é a autoridade reguladora? (É uma comissão setorial específica, um conselho colegiado, separado de interesses políticos e empresariais?)
- Como é a autonomia da tomada de decisão pela autoridade reguladora? (Quais são os procedimentos específicos para recorrer das decisões?)
- A autoridade reguladora tem poder de fiscalização? (A autoridade está claramente definida? A agência reguladora tem acesso à informação? Ela requer que os prestadores utilizem um sistema padrão de contas (contabilidade regulatória), para que as definições das várias categorias contábeis e operacionais sejam claras e consistentes (Lentini, 2009a, 2009b e 2010). Qual é a capacidade da autoridade para estabelecer multas e sanções ou para premiar, fiscalizar e para revogar uma licença?)
- Que tipo de estabilidade na função têm os diretores e o pessoal relevante da equipe técnica? (Qual é o processo de nomeação, mandato, remuneração e regras para a exoneração? De onde vêm os candidatos e para onde eles retornam? O processo de recrutamento do pessoal permite contratações competitivas?)
- A autoridade reguladora tem autonomia financeira? (Quais são suas fontes de financiamento? A agência tem total controle sobre os gastos e quem audita a agência?)
- A entidade reguladora adota processos transparentes de tomada de decisão? (Ela realiza consultas públicas sobre as minutas de suas resoluções e publica as decisões com as respectivas justificativas? Qual é a natureza do seu relatório anual? Onde e com que frequência a agência realiza consultas públicas? Como é o regulador presta contas perante o poder executivo ou legislativo?)

Os pontos acima poderiam ser objeto de uma maior elaboração. Dois, em particular, merecem uma discussão adicional: sanções para as empresas públicas e controle social. Por exemplo, foi proposto que, no caso de uma companhia pública, as sanções devem ser pessoais e não institucionais, a fim de serem eficazes (Solanes, 2007a e 2007b). Caso contrário, os benefícios do ato ilícito ficariam com o autor ou o culpado, e os custos seriam suportados pelo Estado. Como já foi observado, “punir” o prestador estatal reduzindo suas tarifas pode ser percebido como uma medida que beneficia os usuários atuais (o que seria politicamente popular). No entanto, a longo prazo, tal punição prejudica futuros e potenciais usuários se resultar na piora da manutenção e na inibição da expansão da rede.

Controle social é outra questão relevante. As agências reguladoras devem prestar contas ao Poder Legislativo e ter independência administrativa na medida em que as suas decisões devem ser objeto de recurso apenas nos tribunais (Solanes, 2007a e 2007b). Este ponto é muito importante na medida em que garante que, em última análise, o regulador não é um órgão do Poder Executivo agindo por meio de canais administrativos. A história recente da regulação na região fornece exemplos de interferência do Executivo no órgão regulador, muitas vezes em proveito das

empresas reguladas. Quando a legitimidade de uma agência é baseada em um ato do Executivo, sua autoridade pode ser facilmente prejudicada por uma mudança na composição do Executivo. Tais alterações são geralmente mais difíceis de ocorrer quando dependem de processos legislativos.

Claro, a lista acima reflete características formais da agência que dependem tanto da lei quanto da forma como a entidade realmente funciona na prática. Além disso, uma agência que parece adotar as “melhores práticas” em seus procedimentos ainda pode ser associada a um setor que tem um desempenho fraco. Assim, os analistas que avaliam desempenho regulatório precisam se concentrar em algo mais do que na capacidade técnica e na robustez dos processos: pode-se argumentar que os parâmetros da evolução do desempenho dos prestadores regulados são os melhores indicadores da efetividade regulatória. Em última análise, o desempenho do setor é afetado pela efetividade do regulador do setor de água. Por exemplo, o desenho institucional de uma agência determina a clareza de seu papel com relação a outras instituições governamentais: especificamente no que diz respeito à divisão de autoridade entre o Ministério (ou secretaria) das finanças (muitas vezes responsável pela alocação de recursos para o prestador estatal), a autoridade de recursos hídricos (geralmente o órgão do governo responsável por desenvolver as políticas mais amplas, incluindo a gestão dos recursos hídricos, e especificamente a alocação dos usos da água e o controle da poluição da água), os outros reguladores setoriais e as agências em outras jurisdições de nível subnacional.

É notório que os vários tipos de meios de comunicação filtram a informação que disponibilizam ao público. Jornais, televisão, rádio e internet servem como guardiões que reúnem e interpretam informações sobre o processo regulatório e os seus resultados. Assim, eles moldam as percepções do público, inclusive os pontos de vista da elite política. A mídia também pode manipular os preconceitos do público sobre o prestador de serviço público e o sistema regulatório, refletindo a inclinação ideológica do canal de comunicação ou a necessidade de promover o sensacionalismo ao invés de educar os cidadãos. Assim, os meios de comunicação muitas vezes são fortemente influenciados pelos partidos políticos e por grupos de interesse. Entretanto, decisões regulatórias que não são documentadas ou não são explicadas aos interessados propiciam questionamentos do processo de regulação. A participação e a sensibilização do público são alcançadas por meio de atividades de divulgação e de transparência no processo.

A troca de ideias dentro do governo e entre as partes interessadas pode ajudar a identificar opções “ganha-ganha” e a desenvolver um consenso entre os principais grupos. Uma vasta gama de mecanismos formais e informais pode ser usada para se comunicar com os cidadãos. Da mesma forma, os líderes da reforma podem usar interações com a mídia como uma plataforma para mobilizar as partes interessadas que viriam a se beneficiar com a mudança. As seguintes questões podem ser levantadas:

- Até que ponto o governo valorizou a transparência e o controle social?
- As entidades reguladoras tentaram se comunicar com os grupos de interesse ou atuaram basicamente ferramentas de ministérios, e, portanto, incapazes de ser uma “voz” em separado apoiando as reformas que promovam a eficiência e a expansão da rede?

- A imprensa, a televisão e os outros meios de comunicação ajudaram a educar o público sobre os fatos relativos ao desempenho atual e passado do serviço público?
- Aumentar o grau de consciência dos cidadãos é prioridade do governo, do regulador, dos prestadores de serviços públicos ou dos fornecedores de infraestrutura?
- As organizações não governamentais, as instituições de pesquisa locais e outros grupos interessados desempenharam um papel construtivo no processo de reforma? Existem evidências de que eles tenham tido um papel particularmente positivo (ou negativo) nas discussões públicas?

As respostas a perguntas como essas ajudariam terceiros a compreender melhor as razões pelas quais os reguladores podem ser incapazes de credenciar a sua “mensagem” junto a um público mais amplo. Os profissionais do saneamento (em entidades como a Associação Interamericana de Engenharia Sanitária e Ambiental (AIDIS)) aportam conhecimentos técnicos e perspectivas regionais para as questões relativas à prestação dos serviços públicos de água — contribuindo com a sensibilização do público nesta área. Claro que, se a comunicação é de fato um elemento importante da reforma, então focar especificamente em questões técnicas, pode ser insuficiente para gerar uma ampla preocupação pública sobre o desempenho do prestador do serviço de água esgoto.

2. Governança regulatória e transparência

É muito mais fácil listar os princípios de governança regulatória do que implementá-los na prática. Cada um dos dez princípios identificados por Brown, Stern e Tenenbaum (2006) aparece em outras listas desenvolvidas por especialistas e profissionais. É difícil argumentar que estes não são elementos importantes de uma agência reguladora. No entanto, eles dependem do apoio de outras instituições no sistema regulatório para serem completamente colocados em prática. A lista inclui, entre outros, o controle social, a autonomia, a clareza de papéis, a coerência entre os objetivos, a participação pública, a previsibilidade, a administração pública profissionalizada e a transparência. Vergès (2013 e 2010) ressalta o papel da transparência para o *benchmarking* e para a “competição por emulação” (Ferro, Lentini e Romero, 2011 e 2012).

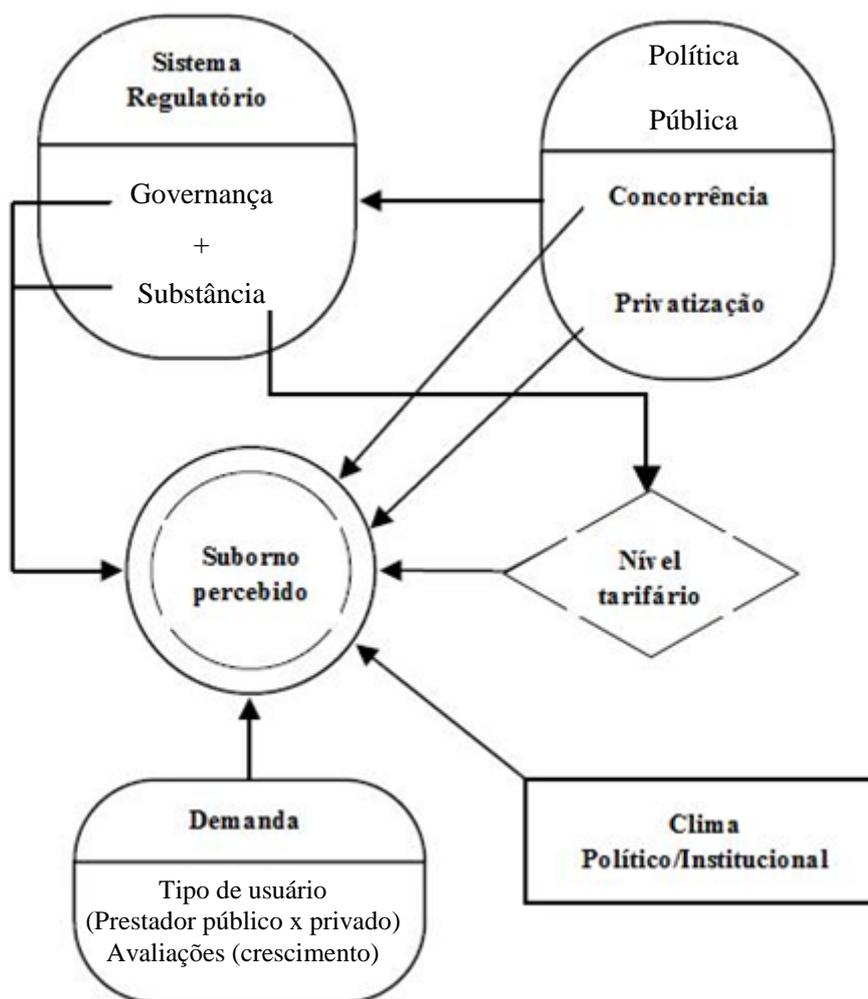
É útil destacar um elemento do quadro político e social mais amplo: a corrupção. Um estudo detalhado de 85 nações no período 1990-2004 constatou que “a corrupção no setor público, por exemplo, por meio de suborno na construção e operação de sistemas de água e saneamento reduz significativamente o acesso da população à água e ao saneamento adequado, em qualquer nível de renda. Ou seja, mesmo quando um país tem os recursos financeiros necessários, gerados internamente ou não, para desenvolver e operar sistemas de saneamento e abastecimento de água adequado, a corrupção no setor público impede os sistemas de ser tão eficazes quanto possível” (Anbarci, Escaleras e Register, 2009).

Berg, Jiang e Lin (2012) constataram que a articulação da governança regulatória e dos fundamentos da regulação foi útil para reduzir a corrupção no setor de telecomunicações. Os efeitos foram realmente mais fortes em países com empresas de telecomunicações estatais ou parcialmente estatais. O estudo sugere que as estratégias regulatórias que reduzem a assimetria de informação (através da coleta e publicação de dados de referência) e o aumento do controle social (por meio de

audiências públicas sobre tarifas e de outros fóruns) tendem a reduzir pagamentos ilegais para obter uma ligação de água. A Figura 2 identifica os vínculos encontrados em Berg, Jiang e Lin (2012):

- fundamentos fortes da regulação (o conteúdo da regulação) e governança regulatória ajudam a reduzir a corrupção;
- competição e privatização reduzem a corrupção;
- os efeitos dos fundamentos da regulação no controle da corrupção são mais fortes em países com empresas de telecomunicações estatais ou parcialmente estatais, maior concorrência, e tarifas mais altas de telecomunicações, e
- a qualidade da burocracia pode substituir os fundamentos da regulação para dissuadir a captura e a corrupção.

FIGURA 2
FATORES QUE AFETAM A PERCEPÇÃO DE SUBORNO



Fonte: Berg, Jiang e Lin (2012).

Os resultados descritos acima se aplicam também aos serviços públicos de água e esgoto. Davis (2003) coletaram dados sobre a corrupção “pequena” no abastecimento de água e no esgotamento sanitário no sul da Ásia. Em uma amostra de 411 usuários, 41% haviam feito pelo menos um pagamento para que suas leituras fossem

falsificadas e os valores de suas contas reduzidos nos seis meses anteriores. Além disso, 30% fizeram um ou mais pagamentos para agilizar tarefas de reparo nos seis meses anteriores e 12% tinham feito um pagamento para acelerar a execução de novas ligações. Uma amostra de 176 empregados do prestador corroborou esses números, com 73% relatando que fraudes nas leituras ocorriam em “cerca de metade do tempo”, ou eram “muito comuns” ou “quase sempre”. O estudo também relata conluio em licitações fraudulentas por empreiteiros, pagamentos de empreiteiros a políticos e/ou gerentes e outros tipos de corrupção. Quando os membros da equipe são mal remunerados e uma cultura de desvalorização do controle social permeia a organização, os empregados tiram vantagem das oportunidades para a extorsão e para o suborno. Davis (2003) conclui que a transparência através de novas tecnologias da informação e da participação de organizações não governamentais pode ajudar a reduzir a corrupção: “De fato, dadas as reformas consideráveis que devem ocorrer no serviço público, a fim de desvendar a teia de práticas corruptas na prestação de serviços públicos, estratégias que melhorem esses mecanismos de retroalimentação entre usuários, organizações não governamentais, agências de desenvolvimento e empregados podem ser uma das poucas estratégias viáveis para reduzir a corrupção em um futuro previsível”.

A Figura 3 apresenta os elementos de governança regulatória e dos fundamentos da regulação para o regulador e para o prestador de serviço. Ela identifica os elementos da governança regulatória (leis e processos) e os fundamentos da regulação (ferramentas e regras). Essas condições institucionais determinam parcialmente a governança e os fundamentos dos prestadores públicos. No entanto, a governança dos prestadores públicos diz mais respeito a decisões políticas sobre a composição da Diretoria, a amplitude da orientação empresarial, os incentivos internos de desempenho e outros elementos da cadeia de comando interna do próprio prestador. Os fundamentos das decisões do prestador de serviço (relativas à contenção de custos, qualidade de serviço, a sustentabilidade financeira e a outras dimensões do desempenho) são afetados tanto por normas reguladoras externas quanto por incentivos internos. É, portanto, o desempenho efetivo do prestador que determina a legitimidade do sistema (aos olhos dos cidadãos) e a credibilidade de todo o sistema de governança do prestador (do ponto de vista das partes interessadas externas).

B. Os fundamentos da regulação

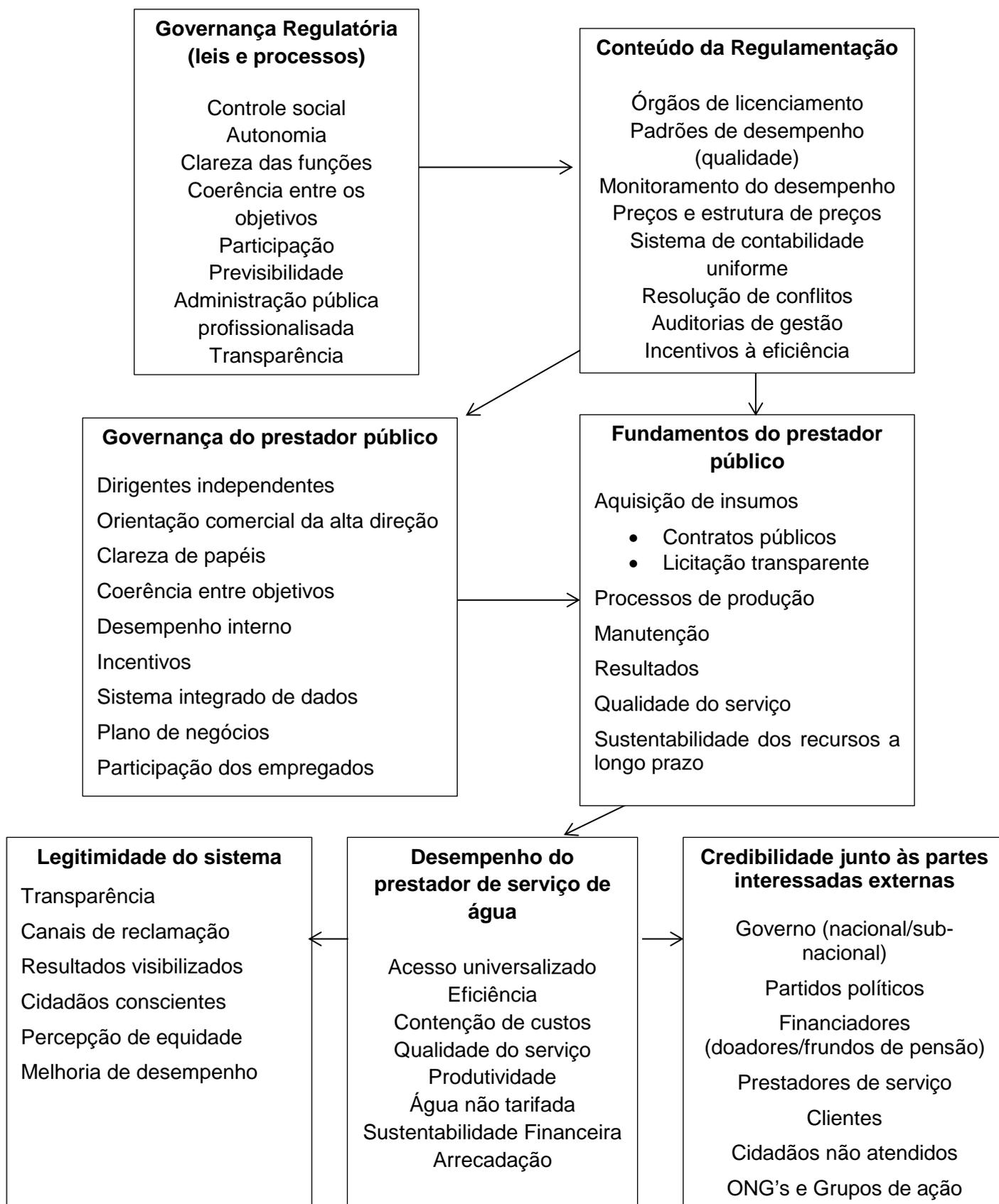
Os fundamentos da regulação municipal de serviços públicos de água e esgoto não estão bem documentados em estudos nem na descrição de casos, ilustrando a falta de transparência na regulação local. Muitos de seus instrumentos são semelhantes aos disponíveis para agências nacionais melhor financiadas, com quadro de pessoal profissionalizado. Então, aqui o foco será colocado nas autoridades reguladoras de caráter nacional (ou estaduais / provinciais) que podem ser dedicadas a um único setor ou ser multissetoriais.

1. Os instrumentos da regulação

Os reguladores dos serviços de água e esgotos dispõem de um número limitado de instrumentos, mas estes podem ser aplicados a prestadores públicos de água.

FIGURA 3

GOVERNANÇA, FUNDAMENTOS E DESEMPENHO DO SETOR



Fonte: Berg, Jiang e Lin (2012) e Jarvis e Sovacool (2011).

- **Emissão ou fiscalização de licenças relacionadas às funções reguladoras:** Em muitas jurisdições, o regulador dos serviços de água e esgoto tem a responsabilidade de emitir uma “licença de operação”, quando um investimento (ativo) é concluído e colocado em operação. Ou pode ser responsável por monitorar uma licença (ou outorga) emitida por outro órgão. Geralmente, são emitidas “licenças de operação”, para as instalações de produção existentes indicando as normas segundo as quais cada unidade deve ser operada. O regulador tem nessas licenças um instrumento em potencial uma vez que tal licenciamento geralmente especifica normas de funcionamento que têm impactos sobre custos e tarifas. No entanto, o que o regulador de um prestador estatal deve fazer se as normas operacionais não são cumpridas? Revogar o certificado vai afetar a qualidade do serviço, na medida em que a capacidade de produção é reduzida. Uma multa que penalize financeiramente o prestador é também um instrumento pouco inteligente: os gestores podem apenas reduzir os gastos de manutenção. No caso de uma concessão, o regulador supervisiona o contrato, garantindo que ambas as partes (normalmente o Estado e uma entidade privada ou parceria público-privada) cumpra o contrato.

Estabelecimento de padrões de desempenho: Padrões de desempenho relativos à qualidade e confiabilidade do serviço têm implicações nos custos e nas tarifas uma vez que estes envolvem a aplicação de recursos. Os usuários estão dispostos a pagar por um padrão definido de qualidade do serviço, no entanto, os padrões de desempenho têm implicações para o custo do serviço. Tais padrões podem incluir o cumprimento das normas de saúde, a continuidade do serviço e a pressão adequada da água na rede, o respeito aos prazos de manutenção ou de execução de serviços, e a resposta às reclamações dos usuários. Fiscalizar os resultados associados a esses padrões envolve *benchmarking*. A questão fundamental é saber se e quais incentivos e desincentivos estão disponíveis para o regulador se o padrão de desempenho não for cumprido. Sanções penais e multas poderiam ser instrumentos para punir o descumprimento de normas reguladoras, mas isso exige que a lei especifique claramente o comportamento proibido e o processo de penalização. Além disso, esta abordagem deve ser capaz de identificar onde, na cadeia de comando, a violação ocorreu (Solanes, 2007a e 2007b).

- **Fiscalização do desempenho dos prestadores de serviço regulados:** A coleta e a análise de dados sobre custos, receitas e desempenho são essenciais para que os reguladores possam estabelecer tarifas. Embora as entidades reguladoras precisem evitar se envolver com o micro - gerenciamento das atividades dos prestadores públicos, é essencial que elas sejam autorizadas a requisitar informações (de acordo com diretrizes contábeis pré-definidas) e receber respostas adequadas. É uma prática padrão dos serviços regulados preparar relatórios financeiros auditados anualmente para facilitar a revisão regulatória. Uma empresa de auditoria independente (ou um órgão estatal independente especializado em auditoria) pode auditar os livros contábeis do prestador de serviço público. O regulador também tem autoridade para punir as empresas que não cumpram as solicitações de dados. Da mesma forma, os reguladores necessitam ser capazes de estabelecer referências de desempenho para as operações do prestador e fornecer incentivos para a redução de custos.

- **Fixação do nível de preços e da estrutura tarifária:** A tarifa média é baseada nas receitas necessárias para a sustentabilidade financeira. A estrutura tarifária refere-se a um desenho de tarifa que permita recuperar os custos considerados prudenciais,

(incluindo aqueles associados com o cumprimento das normas ambientais), incentivar o uso eficiente dos recursos escassos (incluindo a água), e promover a equidade. Atender esses objetivos é uma tarefa complicada quando as tarifas não cobrem o custo da prestação do serviço. Assim, vincular as receitas a um plano de negócios internamente consistente torna-se uma tarefa importante para os gestores e reguladores. Se o gasto com um equipamento não for prudente ou não passar no teste “está em operação e é útil”, o item pode não ser considerado na base de ativos usada como referência no cálculo da tarifa, reduzindo seu valor. No entanto, como já foi observado, a redução dos preços não penaliza diretamente o prestador estatal. Os reguladores podem ser obrigados por lei a aplicar uma metodologia específica para estabelecer as tarifas, ou a eles pode ter sido concedida autonomia para determiná-las (como nos Estados Unidos, onde critérios bastante genéricos de equidade e de recuperação de custos são frequentemente aplicados). No caso dos prestadores públicos, um critério pode ser adotar o menor valor da tarifa média que permita gerar os fluxos de caixa que são consistentes com o plano de negócios. Uma questão relacionada a esta diz respeito ao controle das transferências provenientes de outros níveis de governo: os recursos estão sendo utilizados para a finalidade especificada — na manutenção, expansão ou substituição, ou são canalizados para outros fins não relacionados à prestação dos serviços ou para cobrir outros custos? A entidade reguladora está em uma posição capaz de determinar se os recursos são realmente aplicados conforme o pretendido pelas autoridades governamentais. No entanto, o regulador não tem poder para fazer com que, digamos, um ministério das finanças, de fato, atue conforme previamente estabelecido.

- **Estabelecimento de um sistema de contabilidade uniforme** (Jouravlev, 2003a; Lentini, 2009a, 2009b e 2010): Os prestadores devem ser obrigados a apresentar relatórios em formatos determinados pelo órgão regulador. Demonstrações de resultados, balanços, demonstrações de fluxos de caixa, e as estatísticas operacionais são todos insumos essenciais para a tomada de decisão gerencial e para a atuação regulatória. Estes relatórios incluem informações financeiras e operacionais necessárias para avaliar o desempenho do prestador estatal. O sistema de contabilidade de custos deve incluir uma abordagem por centros de custo para facilitar o desenvolvimento de tarifas que reflitam os custos. Além disso, a separação das contas de acordo com as funções facilita o processo de *benchmarking* para que as comparações de desempenho possam ser feitas entre prestadores de serviços públicos atuando em condições de produção comparáveis (Ferro, Lentini e Romero, 2011 e 2012). O Anexo 3 apresenta a contabilidade regulatória utilizada pela Comissão da indústria da Água para a Escócia (WICS), que se aplica à companhia de água estatal. Na falta de um sistema completo de coleta e análise de dados, um regulador indiano disse: “Eu posso muito bem estar apenas escrevendo uma linda poesia”.

Arbitragem dos conflitos entre as partes interessadas: Os reguladores devem garantir que os fatos sejam cuidadosamente documentados e que os diferentes interesses estejam bem representados. Disputas podem surgir em uma série de temas, incluindo tarifas, planos de expansão e acesso aos recursos hídricos. As reclamações dos usuários sobre os preços muitas vezes são fonte de conflitos, mas os problemas podem ser ainda maiores quando se trata da qualidade da água e do acesso a serviços. Esta responsabilidade específica ressalta a necessidade de a

entidade reguladora ter a autoridade para decidir sobre assuntos de sua competência. Tanto a localização de novas instalações quanto a alocação de custos entre diferentes categorias de usuários têm efeitos diferenciados sobre as partes interessadas. O regulador está em uma posição que permite organizar oficinas e promover a resolução de conflitos. Os atrasos nas decisões não são neutros em seus impactos sobre as várias partes em conflito. Há duas questões relacionadas: (1), em muitos casos, os prestadores públicos têm mais peso político do que o regulador, e (2) pode haver conflitos entre decisões regulatórias (emanadas do nível central/ nacional) e a supervisão no nível municipal.

- **Realização de auditorias de gestão nos prestadores regulados (geralmente através de consultoria independente):** Tipicamente, o regulador revisa os elementos organizacionais dos prestadores periodicamente para garantir a relação custo-efetividade e um fornecimento contínuo e eficiente dos serviços. Isso não é micro-gestão, mas sim um caminho para o regulador verificar se o prestador está adotando as melhores práticas. Adotando uma agenda específica, o regulador também analisa a efetividade do desempenho dos prestadores (alcançado por meio de planos de incentivo e de contratos de gestão) para atingir parâmetros de eficiência aceitáveis. Se os relatórios anuais não estiverem disponíveis em tempo hábil, o regulador não estará em condições de avaliar os processos de gestão. Um possível componente de uma auditoria de gestão, que é provavelmente desprezado, é a avaliação de incentivos gerenciais. Claramente, os reguladores precisam evitar se envolver com a micro-gestão. No entanto, se o prestador não tem recompensas internas para cumprimento das metas relevantes, tem-se uma evidência de que a administração não está fazendo seu trabalho. As leis da economia se aplicam aos prestadores públicos: se o bom desempenho não é incentivado, o resultado é um desempenho fraco. Os sistemas de bônus que estão ligados à melhoria dos IDs representam um tipo de incentivo que pode melhorar o desempenho. Uganda utilizou incentivos internos para atingir as metas e reforçar a sustentabilidade financeira de seu prestador estatal de água (ver anexo 1).

- **Desenvolvimento de recursos humanos para a entidade reguladora:** O recrutamento e o treinamento de pessoal merecem particular atenção, como parte das responsabilidades gerenciais cotidianas. Além disso, a política de remuneração deve ser flexível o suficiente para recrutar pessoal capaz e reter o conhecimento desenvolvido. Também deve ser dada atenção aos procedimentos de nomeação e às medidas para evitar nomeações políticas e rotação indevida (promover a estabilidade), ao controle dos conflitos de interesse e ao incentivo da profissionalização. A atenção dada à capacitação é um indicador de sustentabilidade a longo prazo da entidade reguladora. Claro, o financiamento do regulador é um fator determinante dos recursos disponíveis para o recrutamento, capacitação e retenção de pessoal. Dependendo da lei, os reguladores poderiam obter recursos de uma sobretaxa nas contas dos serviços públicos, mas, mesmo assim, o governo pode ter a autoridade para alocar o dinheiro de outras fontes. Em tais situações, o ministério (ou o Legislativo, dependendo dos arranjos da execução orçamentária) está em uma posição em que pode pressionar o regulador.

- **Apresentação de informação sobre as atividades do regulador e do setor às autoridades governamentais apropriadas:** Uma entidade reguladora deverá apresentar relatórios sobre as atividades do setor a uma autoridade superior. Dada a

capacidade técnica que reúne, uma entidade reguladora está em posição de fornecer informações e pareceres aos departamentos governamentais competentes que integram o setor de água, incluindo as autoridades de gestão dos recursos hídricos e os órgãos ambientais. Os relatórios disponibilizados publicamente dão visibilidade às prioridades da regulação, transparência para as partes interessadas no setor e controle social pelas estruturas políticas. A coordenação entre os vários “reguladores” que supervisionam o prestador de serviços é facilitada pela comunicação da entidade reguladora. Além disso, as entidades eficazes não são passivas: os reguladores não esperam por uma crise para agir. Sendo proativa na presença de políticas governamentais (potencialmente) de curto prazo, a entidade reguladora pode trazer análises e previsões para o debate público. O conhecimento especializado disponível na entidade reguladora pode informar o desenvolvimento de políticas públicas para que as metas sejam realistas e para que os objetivos sejam compatíveis uns com os outros.

2. Processos regulatórios revisitados

Os instrumentos só podem ser utilizados como parte de um processo de regulação. Assim, os fundamentos da regulação dependem dos procedimentos utilizados para coletar informações, desenvolver regras e regulamentos, implementar decisões e avaliar seus impactos. A lei ou o ato do Executivo que instituir a entidade reguladora pode ser mais específico sobre alguns desses procedimentos (como será a respeito de instrumentos específicos à disposição da agência), mas geralmente há espaço para a entidade desenvolver estruturas organizacionais e processos internos para aplicar os instrumentos disponíveis. Este ponto é particularmente importante no contexto da regulação via comissões municipais eleitas.

Um aspecto importante (que emerge a partir da listagem dos instrumentos regulatórios) é o das sanções (e incentivos). Sanções e incentivos econômicos ou financeiros são muitas vezes percebidos como ineficazes para os prestadores públicos e esta é uma das razões para a ineficiência. Estão em questão, portanto, as sanções (e incentivos) que poderiam ser úteis e eficazes no contexto dos prestadores públicos (Groom, Halpern e Ehrhardt, 2006). Alguns incentivos internos são descritos abaixo. Na medida em que os abonos salariais são provavelmente os mais poderosos incentivos internos para gerentes e empregados do prestador, a Diretoria do prestador deve ter autoridade para instituir prêmios para as equipes gerenciais e de pessoal que atendam as metas.

Estas metas (relacionadas à cobertura, ao custo do serviço, à qualidade e a outras dimensões do desempenho) não devem ser muito fáceis de alcançar (pois a recompensa deve ser compatível com o esforço necessário). Além disso, as metas devem ser consistentes com as preferências dos cidadãos, tal como são refletidas nas políticas públicas.

A questão é se os dirigentes locais eleitos que atuam tanto como a direção do prestador quanto como regulador têm os instrumentos e a autoridade para implementar processos para promover altos níveis de desempenho do prestador local de água e esgoto. A comissão municipal terá que depender em um grau significativo das informações prestadas pela própria administração do prestador. Especialmente nas pequenas e médias cidades, é provável que a comissão não tenha o conhecimento necessário para avaliar os relatórios do prestador dos serviços. Em

particular, a menos que haja um sistema de *benchmarking* nacional, a comissão municipal não terá parâmetros que lhe permitam avaliar a evolução do desempenho do prestador local em relação a outros a ele comparáveis.

Sem sistemas contábeis uniformes e total transparência, as comparações são difíceis de realizar.

Muitos prestadores públicos não utilizam sistemas de incentivos internos, mas há evidências de que tais incentivos podem ter um impacto significativo no desempenho. Por exemplo, a NWSC em Uganda instituiu bônus de até 50% do salário, caso metas bem especificadas fossem atendidas (Mugisha e Berg, 2008; Mugisha, 2011). Metas incluíram reduções na água não faturada, melhorias na arrecadação, melhorias na margem operacional (despesa operacional dividida pelo faturamento) e maior eficiência de ligação (número de ligações ativas dividido pelo número de ligações totais). O resultado tem sido a elevação do desempenho (ver anexo 1). Como já foi observado, as sanções institucionais são mais difíceis de aplicar porque os gestores públicos são capazes de, em consequência, reagir apenas adiando investimentos ou reduzindo os gastos de manutenção.

O governo municipal local geralmente controla o uso e a ocupação do solo urbano e os direitos de passagem, fatores que afetam os custos do serviço de água. Nesse aspecto, ter regulação local, vinculada ao governo da cidade, pode melhorar as atividades de coordenação e de planejamento do prestador. Os gestores estão em uma posição de interagir diretamente com os seus homólogos em outros órgãos municipais e as discordâncias são, então, resolvidas por meio do processo político. Uma desvantagem de ter autoridades eleitas regulando o prestador é que a pressão para manter as tarifas insustentavelmente baixas será grande.¹³ O ciclo eleitoral de curta duração significa que as autoridades municipais não estão isoladas das pressões de curto prazo: tais autoridades são menos propensas a apoiar as decisões que são benéficas a longo prazo (mas que tem custos que ocorrem no presente). Outra limitação decorrente da combinação da gestão operacional e da governança na mesma entidade é que os erros de gestão (e os lapsos éticos) têm menos chances de serem divulgados. Tal informação torna-se um passivo político para aqueles no poder, e assim a gestão é efetivamente isolada da ameaça de exposição regulatória.

Estes pontos ressaltam a importância de que a governança, a política e os mecanismos de regulação sejam separados no caso de prestadores públicos. Sob um sistema unitário, a coordenação é facilitada na medida em que os governos dirigem os serviços públicos que eles possuem para alcançar objetivos estabelecidos. O mecanismo de governança é a cadeia hierárquica tradicional de comando em ministérios ou secretarias. A Diretoria define a política, com as tarifas e os padrões de qualidade determinados por aqueles com autoridade para tomar decisões superiores (geralmente o ministério ou a comissão municipal). Regulação, propriedade do prestador e política setorial são todas tratadas dentro da mesma organização, com a relação entre os governantes e os gestores do prestador determinada pelos arranjos formais previstos na lei (ou em atos do Executivo) e pelas relações informais entre os

¹³ Em alguns casos, o prestador estatal é a entidade que mantém as tarifas insustentavelmente baixas. O governo (como proprietário) pode decidir não propor um aumento da tarifa, mesmo nos casos em que a entidade reguladora muito provavelmente aprovaria preços que orientassem as tarifas para a recuperação de custos (Groom, Halpern e Ehrhardt, 2006).

vários participantes. Na ausência de total transparência, o equilíbrio entre poderes (sistema de freios e contrapesos) que caracterizam outros arranjos intergovernamentais pode não ser muito eficaz no contexto das operações do prestador de serviços. Quando essas interações são fortemente baseadas em relações políticas, Groom, Halpern e Ehrhardt (2006) identificam quatro problemas:

- representação iníqua das necessidades dos usuários (com as áreas rurais, pobres ou grupos marginais recebendo menos atenção);
- objetivos políticos de curto prazo (resultando em tarifas abaixo do custo e prestadores financeiramente insustentáveis);
- captura do prestador para fins pessoais (facilitada pela falta de transparência das decisões operacionais); e
- captura do prestador (quando os gestores não agem no interesse dos usuários, mas de outras partes interessadas).

Um regulador nacional não é uma panacéia, mas serve como uma organização independente, com capacidade técnica e atuação dirigida à promoção da eficiência. Tendo a devida autoridade legal e o financiamento adequado, a sua autonomia coloca a agência em posição de tomar decisões que equilibrem os interesses dos usuários atuais e futuros (reconhecendo a sustentabilidade financeira a longo prazo do prestador público). Além disso, com a coleta de informações e maior transparência, o regulador está em uma posição para monitorar e divulgar o desempenho do prestador. Finalmente, ele pode ser isolado de uma pressão indevida de partes interessadas poderosas. Ele pode exigir que os gestores respondam às queixas dos cidadãos, pode responsabilizá-los por contenção indevida de custos e pela baixa qualidade do serviço. Note-se, no entanto, que a falta de sanções reduz a capacidade do regulador para pressionar os gestores: isso requer apoio político para as mudanças gerenciais e operacionais que são necessárias à melhoria dos IDs. Assim, na próxima seção, nos voltamos para a melhoria da governança do prestador estatal como uma atividade complementar para a reforma do setor.

III. Governança e fundamentos dos prestadores públicos

A. Governança de prestadores públicos

Diversos estudos documentam as características de prestadores com bom desempenho. Baietti, Kingdom e van Ginneken (2006) identificam oito lições para inculir um bom desempenho entre os prestadores de serviços públicos de água e esgoto: (1) formuladores de políticas públicas que equilibrem corretamente objetivos financeiros e políticos; (2) o sucesso frequentemente não é atingível sem reformar o ambiente externo, com ênfase no papel do titular; (3) reformas fundamentais regulatórias e dos prestadores dos serviços públicos não são uma solução rápida e não podem ser substituídas por privatização; (4) deve existir uma aderência aos objetivos de sustentabilidade financeira; (5) outras partes interessadas externas podem ser importantes para equilibrar objetivos potencialmente conflitantes dos políticos; (6) certas decisões devem ser deixadas aos gerentes; (7) especialização das funções e promoção de transações probas são elementos importantes da configuração institucional; e (8) os usuários podem ser uma voz importante para melhorar o desempenho.

1. Alinhando incentivos

As oito lições apresentadas acima são derivadas de uma série de estudos de caso e, portanto, são baseadas em uma análise cuidadosa de vários prestadores públicos com alto desempenho (Yepes, 1990 e Cadmus Group, KPMG e NuWater, 2002). O ponto fundamental é que ações específicas são necessárias para alinhar os incentivos dos “titulares” com aqueles dos usuários. Essas ações incluem criar uma política central e um órgão de fiscalização para serviços de água e esgoto. Existem várias estruturas para tais órgãos de fiscalização. Por exemplo, os holandeses contam com a auto-regulação da indústria ao invés de reguladores independentes. A Vereniging van drinkwaterbedrijven (VEWIN) é uma associação de companhias de abastecimento de água que proporciona um mecanismo para monitorar os resultados do setor. Em um esforço de adiar o estabelecimento de um regulador formal, ela assumiu a responsabilidade de melhorar o desempenho do setor (incluindo a qualidade dos serviços e a sustentabilidade financeira). Utiliza o *benchmarking* como sua principal ferramenta para promover o bom desempenho (Marques, 2010).¹⁴ Além disso, esses prestadores municipais possuem diretorias independentes que representam outra

¹⁴ Marques (2010) fornece uma visão geral das tarefas empreendidas pelas agências regulatórias. Regular a qualidade dos serviços, promover transparência, comparar desempenhos e outras atividades são descritas em termos de melhores práticas. Após considerar a regulação por taxa de retorno e a regulação baseada em incentivos ao desempenho, Marques fornece estudos de caso de dezoito agências de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Essas revisões de cada país incluem os antecedentes históricos, o quadro legal e institucional, a estrutura de mercado, as normas regulatórias e uma avaliação do desempenho do setor. As seções finais examinam as obrigações de serviços públicos dos prestadores e o papel da regulação em melhorar o desempenho.

maneira de pressionar a gestão. Metade dos membros dos Conselhos de Administração são independentes, a exemplo de acadêmicos e lideranças de associações civis. Os Conselhos podem contratar ou despedir os diretores executivos, fornecem um mecanismo formal para revisar suas realizações, e incentivam gestores a alcançar alto desempenho.

Como se nota, várias nações criaram um regulador autônomo como um importante primeiro passo no processo de reforma. O próximo passo envolve estabelecer um sistema nacional de *benchmarking* para monitorar desempenhos. Uma terceira ação é criar incentivos através de transferências intergovernamentais. Os recursos não devem ser disponibilizados aos prestadores sem evidências claras de que o dinheiro público será utilizado de maneira eficaz. Distribuir dinheiro para cidades ou regiões politicamente poderosas pode elevar as perspectivas eleitorais de políticos, mais tais transferências dificilmente melhoram verdadeiramente o desempenho de prestadores, visto que os incentivos vinculados são escassos. Outra recomendação é promover *workshops* em que participem múltiplos agentes interessados. A reforma genuína deve ser ampla se for para ser sustentável. A quinta ação é estabelecer o governo como um garantidor do desempenho dos prestadores. Certamente, este passo requer indicadores de desempenho (IDs), antes e depois de novas iniciativas dos prestadores. O sexto passo envolve o estabelecimento de acordos baseados em desempenho entre o titular (estado ou município) e o prestador (diretoria e presidente executivo). Este último ponto significa, basicamente, que a governança deve ser orientada ao desempenho e transparente, ao invés de orientada politicamente e opaca (o que caracteriza prestadores públicos com fraco desempenho).

Como destaca Love (2010), existem evidências de que vincular governança ao melhor desempenho não é um processo simples. Alguns analistas argumentam que a governança melhora resultados, enquanto outros afirmam que a melhoria no desempenho conduz a mudanças na governança. Embora o júri ainda não tenha decidido sobre a relação de causalidade, é difícil argumentar que a governança não importa. Existem muitos estudos de caso no setor de serviços de água e esgoto onde mudanças em arranjos institucionais (incluindo prestador com personalidade jurídica, diretorias independentes e fiscalização externa através de entidades regulatórias) estão associadas com melhorias dramáticas no desempenho, o que não permite ignorar este instrumento para a reforma.

Recentemente, tem-se dado atenção à estrutura de governança de prestadores públicos de água e esgoto e de energia elétrica na América Latina e Caribe. Andrés, Guasch and Azumendi (2011) desenvolvem “uma medida agregada da governança corporativa e seis aspectos proeminentes de seu desenho: diretoria, presidência, orientação por desempenho, gestão, enquadramento legal, e transparência/divulgação. Os resultados indicam a necessidade de melhorias em áreas tais como a seleção e nomeação de membros da diretoria e a orientação ao desempenho das empresas... O artigo encontra uma correlação positiva entre governança corporativa e o desempenho dos prestadores. Entre os diferentes aspectos da governança corporativa, a orientação ao desempenho e a gestão profissional parecem ser os maiores colaboradores para o bom desempenho... [dos prestadores públicos]”.

Ao reestruturar o sistema de governança interna dos prestadores públicos, dotar o prestador de personalidade jurídica pode melhorar a eficiência ao afetar os incentivos e objetivos dos gestores vinculando fortemente o desempenho do prestador com a avaliação e remuneração dos mesmos. Entidades com personalidade jurídica e baixo desempenho apresentaram maior rotatividade dos gestores do que entidades não personalizadas com baixo desempenho equivalente. Essa descoberta sugere que separar o prestador de serviços da entidade do município ou do ministério conduz a pressões para os gestores apresentarem níveis mais altos de desempenho; aqueles que não apresentaram desempenho satisfatório perderam seus empregos (aumentando a rotatividade gerencial). Ao contrário da rotatividade gerencial decorrente de pressões políticas (e das perdas associadas de conhecimentos e de memória institucional), demitir gestores cujas companhias apresentem baixo desempenho é uma maneira de melhorar a gestão (e o desempenho corporativo). A reestruturação de prestadores públicos chineses fornece evidências empíricas de que os contratos de incentivo e a personalização jurídica dos prestadores podem melhorar o desempenho de prestadores públicos ao reforçar os incentivos dos trabalhadores mesmo sem alterar a propriedade das empresas (Groves et al., 1994; Aivazian, Ge and Qiu, 2005a e 2005b).

2. Elementos de promoção da boa governança

Um estudo do caso de Uganda estabelece um argumento sólido para defender que iniciativas de reforma podem ser efetivas em melhorar o desempenho de prestadores de serviços públicos (Mugisha e Berg, 2008). Os elementos são resumidos abaixo e desenvolvidos com maiores detalhes descrevendo a maneira em que os princípios foram aplicados no casos da NWSC (ver anexo 1) e da Autoridade de Abastecimento de Água de Phnom Penh (PPWSA) no Camboja (ver anexo 2):

- **Diretores independentes:** O papel das Diretorias dos prestadores é um tópico que é pouco estudado, no entanto certamente pertence à lista de questões que merecem maior atenção. Se os responsáveis pelo monitoramento e avaliação da gestão (em nome dos titulares – seja a nação, o estado ou o município) são guiados por preocupações políticas, os mesmos tenderão a apresentar uma visão de curto prazo dos resultados: manter tarifas baixas, “não fazer marola”, e não opinar sobre a dimensão técnica da gestão já que “eles conhecem mais”. Certamente, a interferência sistemática por parte dos diretores deve ser evitada: deixem os gestores fazerem seu trabalho. No entanto, se os planos de negócios e o desempenho executivo não são monitorados, então as responsabilidades de governança da Diretoria são anuladas. Há pouco conhecimento sobre o processo de seleção, retenção, e outros aspectos das Diretorias de prestadores públicos de serviços de água e esgoto (assumindo que estes são dotados de personalidade jurídica).¹⁵ No entanto, as melhores práticas sugerem que possuir neste órgão diretivo representantes altamente respeitados de diferentes profissões (direito, engenharia, negócios e contabilidade, por exemplo) pode promover discussões sadias e revisões mais cuidadosas do desempenho gerencial (Vagliasindi, 2008b). Note-se que se os membros da diretoria vêm principalmente (e retornam para) da área da política, eles são suscetíveis de se preocupar mais com as suas

¹⁵ Ver Bohoslavsky (2011) para mais detalhes no processo de nomeação e monitoramento no caso da companhia estatal de água e esgoto Agua y Saneamientos Argentinos (AySA).

oportunidades políticas futuras (e então tenderão a ser “capturados” por aqueles que fazem as nomeações) (Bohoslavsky, 2011).

- **Orientação comercial da gestão:** Se o prestador de serviços públicos está inteiramente subordinado a um ministério ou a uma administração estadual ou municipal, a probabilidade de que seus gestores adotem uma orientação comercial é reduzida. Foco na contenção de custos requer que a sustentabilidade financeira seja enfatizada ao invés de preocupações sociais imediatistas, já que o desempenho futuro será fraco se o prestador agir como uma organização de caridade. Este ponto contraria a orientação de vários prestadores de serviços públicos de água e esgoto. Contudo, acenar com a bandeira das “necessidades sociais” sobre as operações do prestador não justifica as ineficiências que caracterizam muitos prestadores públicos de serviços de água e esgoto. Na verdade, aqueles que falam mais alto em nome de uma “orientação social” são frequentemente os mesmos que nomeiam indivíduos politicamente ligados para posições de responsabilidade nos prestadores: dirigentes aos quais faltam os conhecimentos e o profissionalismo requeridos para tomar decisões sólidas.

- **Clareza de papéis:** No âmbito do prestador, cada descrição de tarefa (ocupação) exige trabalho cuidadoso. Um organograma somente é funcional na medida em que reflete as interações reais. Se o prestador é constituído por departamentos que raramente interagem (engenharia vs. comercial, por exemplo), então a orientação com foco no usuário vira luta política interna. Promover interações e aprender com as diferentes unidades contribui para a melhoria de desempenho (Alfaro, 2009).

- **Coerência entre objetivos:** Se os dirigentes não priorizaram objetivos, provavelmente existirá alguma inconsistência na tomada de decisão. Manter as tarifas baixas é um objetivo popular, mas é totalmente inconsistente com expandir a cobertura de serviços à população de baixa renda (a não ser que um doador ou o governo forneça recursos de forma consistente ao longo do tempo). Portanto, há uma clara necessidade de um plano de negócios que reflita a realidade. Similarmente, a orientação com foco no usuário promove participação e confiança da equipe e fortalece a legitimidade das atividades desenvolvidas pelo prestador.

- **Incentivos de desempenho internos:** O anexo 1 documenta como a NWSC utilizou incentivos para cumprir as metas. É possível apresentar ótimos argumentos defendendo que incentivos e informações são os pilares do bom desempenho – ambos exigem que os sistemas de governança monitorem tendências ao longo do tempo e que as diretorias tomem atitudes quando há fraco desempenho. Um objetivo de um estudo de *benchmarking* é medir a produtividade e a eficiência de modo que o analista possa fazer comparações. A produtividade considera a relação entre os insumos e os produtos do prestador. A eficiência se relaciona com a produtividade, mas envolve estabelecer um padrão e determinar o quão próximo a empresa está de alcançar aquele padrão: quão longe está o prestador da “prática eficiente”?

- **Sistema de informação integrado:** Os dados representam a matéria-prima para a tomada de decisão. Decisões de investimento não podem ser tomadas no vácuo. A manutenção requer um cadastro de ativos e informações sobre os vazamentos notificados e as reclamações dos usuários. Informações de vários períodos sobre as operações e as condições financeiras são essenciais para a tomada segura de

decisão. Reter dados históricos proporciona aos analistas a oportunidade de identificar tendências e conduzir análises estatísticas mais robustas. Quando os gestores tomam decisões operacionais e de investimento, eles precisam ser claros sobre os objetivos do projeto, as técnicas que estão utilizadas e o nível de detalhamento requerido para a base de dados. A falta de tais especificidades limita a possibilidade de controle social e diminui o aprendizado organizacional.

- **Plano de Negócios:** Juntos, objetivos, resultados passados, e receitas, custos e outros gastos esperados servem como a base para um plano de negócios. Dados de consumo dos usuários e de crescimento populacional podem ser utilizados para prever a demanda futura provável. Os planos de negócios permitem aos tomadores de decisão checar aspectos relevantes da realidade: os fluxos de caixa são razoáveis e as metas operacionais e de expansão serão cumpridas sob as restrições financeiras atuais? A qualidade dos serviços será melhorada sob o plano de negócios? Este elemento da governança do prestador reforça a necessidade de uma orientação comercial e de engenheiros e gestores treinados que possam desenvolver um plano de negócios sólido.

- **Participação dos empregados:** o comprometimento dos empregados é importante para estabelecer metas e desenvolver incentivos. Obter o apoio deles requer receber suas contribuições para o plano de negócios, para os incentivos de desempenho e para outros aspectos das operações do prestador. Uma abordagem de cima para baixo não é uma maneira eficaz de gerenciar uma organização complexa onde as informações são amplamente difundidas e aqueles em contato mais próximo com usuários e operações precisam ter voz sobre como as coisas são feitas. Dada a importância potencial de nomeações políticas, pode haver uma falta de continuidade dentro da agência reguladora. Além disso, o treinamento e a capacitação de pessoal podem estar recebendo atenção inadequada da alta administração.

Quando histórias de sucesso são examinadas, fica mais claro como esses elementos de governança e organização do prestador conduziram a decisões que elevaram o seu desempenho. Todavia, a tarefa da regulação torna-se mais difícil se mecanismos de governança são altamente politizados e não transparentes. Uma agência reguladora autônoma ainda pode contribuir para melhorar o desempenho, mas somente na medida em que seja capaz de promover a transparência unilateralmente. No entanto, se o governo tem a intenção de manter o *status quo* – resultando em baixo desempenho – então o regulador é colocado em uma posição muito frágil. A agência pode ao menos tentar avaliar os planos de negócios e chamar a atenção dos cidadãos/eleitores para o desempenho fraco. Mesmo assim, sem o apoio político para iniciativas de reforma, é provável que haja perda de financiamento da agência, perda de pessoal qualificado (que desejam maior ver seus talentos melhor aproveitados) e desempenho fraco continuado do prestador.

B. Os fundamentos dos prestadores públicos

Claramente, o regulador deve evitar se envolver com a micro-gestão do prestador. Contudo, certamente é legítimo ao regulador monitorar os processos utilizados pelos gestores do prestador para definir metas e avaliar o desempenho dos diferentes departamentos do prestador. Em alguns casos, o processo de tomada de decisão do

prestador é qualificado mesmo sem a presença de um regulador autônomo, mas contando com uma Diretoria que garanta a observância dos contratos de desempenho anuais. Tais casos destacam que instituições reguladoras sólidas não são absolutamente necessárias para o desempenho excepcional de prestadores. No entanto, nesses casos, a governança externa deve ser exercida indiretamente por meio de uma Diretoria comprometida com a despolíticação das decisões gerenciais.

1. Prestadores de alto desempenho

Berg e Muhairwe (2009) exploraram os passos dados por um prestador de água e esgoto para chegar ao alto desempenho. Oito tarefas foram identificadas: (1) identificar tendências de forma que o desempenho passado seja compreendido; (2) estabelecer linhas de base que documentem o desempenho atual; (3) selecionar objetivos mensuráveis como metas desafiadoras (mas atingíveis); (4) desenhar incentivos para recompensar as equipes por cumprirem essas metas; (5) estabelecer linhas de comunicação para promover o compartilhamento de informações internamente; (6) desenvolver e implementar estratégias para lidar com ocorrências e ameaças externas; (7) garantir o controle social ao atribuir responsabilidades para os líderes e as equipes; e (8) revisar os resultados em um prazo razoável para avaliar a implementação do processo, o que nos leva de volta a identificar novamente as tendências.

Existem muitas “listas” semelhantes de etapas para a transformação organizacional: essas são as que se adequam à experiência de Uganda. Por exemplo, Baliga e Santalainen (2006) focam na “reorientação estratégica, mudanças na lógica de aquisição de recursos, racionalização e renovação da força de trabalho e alteração da configuração organizacional”. Assim, embora os oito elementos utilizados aqui forneçam um quadro para pesquisar estratégias para a mudança, outros sistemas podem ser úteis também. O processo de passar uma entidade de baixo desempenho para de alto desempenho é disruptivo para a organização e potencialmente perigoso para aqueles comprometidos a mudar o *status quo*: embora líderes sejam catalisadores da criação de uma nova cultura organizacional que promova a melhoria do desempenho, vários outros fatores também contribuem para o sucesso ou fracasso.

Rouse (2007) utiliza o caso dos prestadores privados de serviços de água e esgoto na Inglaterra e no País de Gales como evidência de como a consolidação, personalização jurídica, *benchmarking* (regulação por comparação) e incentivos regulatórios para a redução de custos são capazes de trazer benefícios aos usuários. Como notado, esses incentivos são mais facilmente estabelecidos quando os titulares pressionam os gestores a manter os custos baixos (e os dividendos altos). O anexo 1 contém um exame mais detalhado dos passos que podem ser tomados para melhorar o desempenho dos serviços de um prestador estatal, baseado no caso de Uganda. Outro exemplo de realizações significativas ocorreu em Phnom Penh (ver anexo 2), onde a equipe gerencial compreendeu que as ineficiências não eram devidas ao problema de escassez de recursos hídricos, nem ao financiamento insuficiente, mas eram causadas pela falta de boa governança. Atualmente o prestador fornece um excelente serviço e tornou-se autossuficiente financeiramente em termos de operações e investimentos. O anexo 4 resume as lições do sul da Ásia, relacionadas à transparência e à participação dos cidadãos.

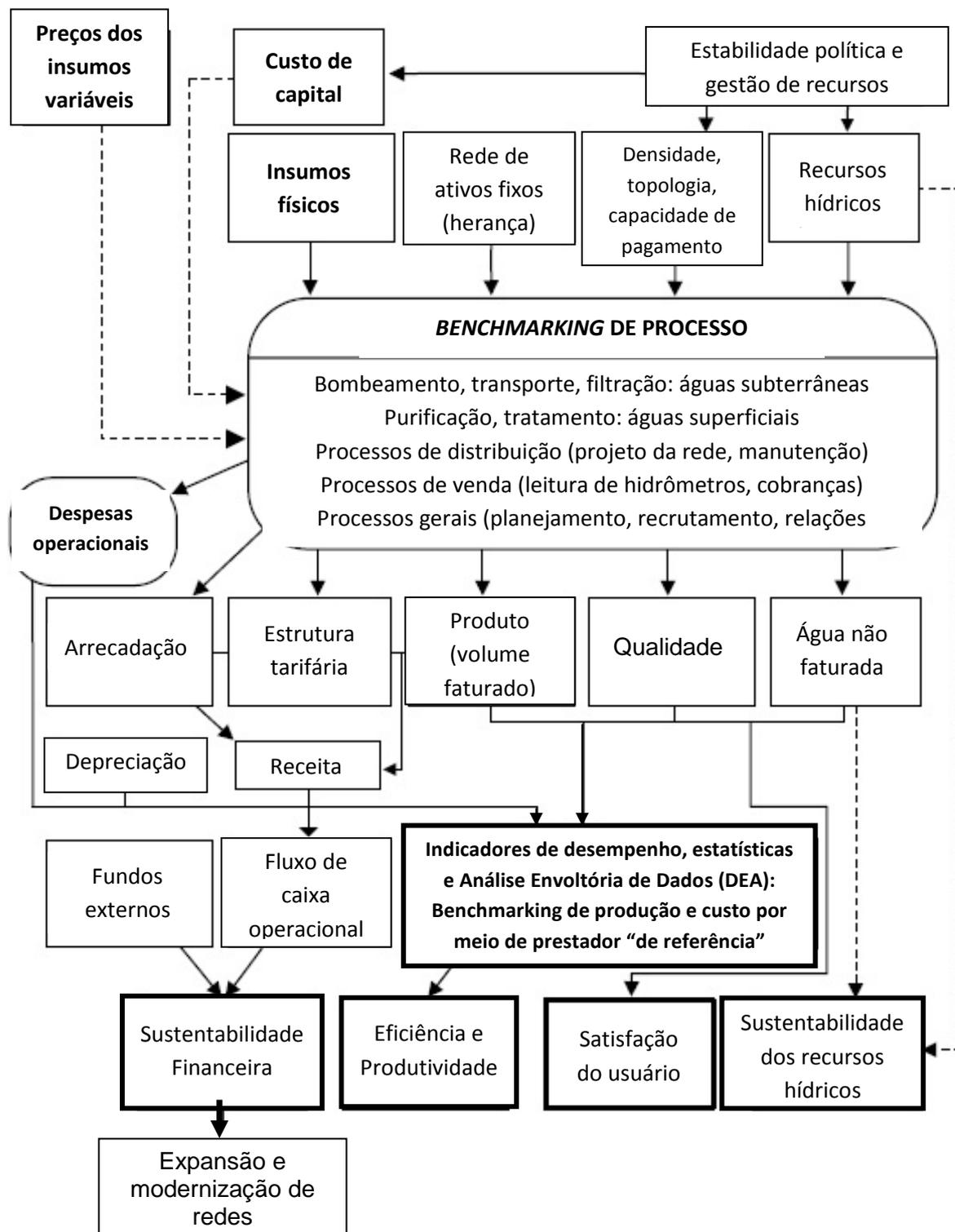
2. Capacitação

A figura 4 apresenta um fluxograma mais abrangente dos muitos problemas de decisão enfrentados pelos gestores. Ela sublinha a importância da capacitação do prestador estatal para que o desempenho seja, de fato, melhorado ao longo do tempo. Em particular, fontes de dados para a comparação de desempenho são destacadas, uma vez que essas se tornam as metas para os gestores e estabelecem a fundamentação para bons incentivos. Note-se que a parte superior do fluxograma identifica os principais insumos utilizados por prestadores de serviços públicos de água e esgoto: trabalho, energia e outros insumos variáveis, ativos físicos dos serviços (herdados pelos gestores atuais) e recursos hídricos. Como um especialista disse, “O regulador exigir dos prestadores públicos a produção de um plano de gestão de ativos auditável com uma compreensão clara do desafio da renovação de ativos (mesmo que ainda sem um esquema claro de financiamento) é um passo significativo em direção a um melhor desempenho e que pode ser alcançado, pelo menos com um nível inicial relevante de precisão, mesmo por instituições com fraco capital institucional. Sem isso não pode haver confiança em qualquer plano de negócios ou no subsequente estabelecimento de tarifas”. Esse ponto sublinha a necessidade de auditoria certificada da Demonstração do Resultado do Exercício e do Balanço Patrimonial, um cadastro de ativos e um plano de negócios. A condição dos ativos afeta as perdas de água, a qualidade da água e outras dimensões do desempenho do prestador. Um regulador forte está em condição de começar a avaliar se a capacidade de produção está, de fato, sendo mantida adequadamente. Tais programas de monitoramento regulatórios não envolvem a microgestão: tais atividades fazem parte das responsabilidades de supervisão da organização.

Densidade, geografia, topografia e a capacidade de pagamento dos usuários estão todos além das decisões gerenciais do prestador, mas estes fatores certamente afetam os custos e fluxos de receitas. Os processos de produção incluem bombeamento, transporte, filtração, purificação, tratamento, manutenção de rede, faturamento e cobranças, e processos gerais (tais como o planejamento de sistemas, recrutamento de pessoal e relacionamento com os usuários). Esses elementos compreendem o “negócio” de provisão dos serviços públicos, com a expansão dos sistemas dependente de recursos financeiros externos e tarifas (e cobranças) que tragam recursos suficientes para cobrir despesas operacionais. O restante da figura 4 se direciona para os “produtos” do prestador e os fluxos de caixa associados. Os indicadores de desempenho (IDs) estão destacados para mostrar onde os dados precisariam ser coletados e informados.

FIGURA 4

INSUMOS, PROCESSOS, RESULTADOS E *BENCHMARKING* DE DESEMPENHO



Fonte: Berg (2010)

IV. Melhores práticas: *benchmarking* e resolução de conflitos

Este trabalho sobre os prestadores públicos de água e esgoto vem enfatizando o *benchmarking* como uma ferramenta de regulação (e gestão) dos prestadores de propriedade pública: a informação pode ser usada para desenvolver metas (definidas pelo regulador de modo consistente com a política pública setorial). Por exemplo, no caso dos Países Baixos, os dados relativos aos IDs coletados por uma associação de empresas de água na Holanda (VEWIN) são publicados e têm como consequência “a divulgação e o constrangimento” dos prestadores com tendências ao fraco desempenho.¹⁶ Além disso, os dados podem estabelecer uma base para a resolução de diferenças de opinião sobre o desempenho real e potencial (em termos de expansão da rede, preços e retornos).

A promoção da melhoria de desempenho dos prestadores públicos exige que os conflitos sejam identificados e resolvidos em tempo hábil. Se os acordos não são aceitáveis para os líderes políticos e cidadãos (ou se as divergências não são tratadas em fóruns públicos), a situação não será sustentável. O ponto-chave é que, enquanto a política pública é, em última análise, domínio do governo e das autoridades eleitas, a sua implementação é da responsabilidade da agência reguladora. A missão da agência é identificar os conflitos resultantes das diferentes interpretações da informação, dos diferentes interesses (como os dos usuários que estão recebendo os serviços e os daqueles que não estão), as inconsistências relativas aos objetivos políticos e aos encontros e desencontros entre os órgãos do governo (incluindo as empresas públicas e o regulador). Assim, uma das responsabilidades do regulador é garantir que os tomadores de decisão tenham os elementos necessários (sobre custos, previsões de demanda e fluxos de capital) e que todas as opções sejam consideradas antes da tomada de decisões. Alguns podem argumentar que estes papéis não são da agência reguladora. De fato, desempenhar um papel de liderança no levantamento dos problemas dos serviços de água e esgoto pode ser perigoso.

Em última análise, os responsáveis pelas políticas públicas devem definir a agenda. No entanto, o regulador dos serviços de água e esgoto pode desempenhar um papel de apoio na educação do público em geral e dos formuladores de políticas sobre as questões relativas a estes serviços. O regulador é um defensor natural da eficiência e do registro das tendências de desempenho. Como tal, participar de processos que promovam a resolução de conflitos é uma tarefa para o regulador do setor.

¹⁶ O caso da Holanda é um outro exemplo de um país sem um regulador nacional, mas com mecanismos institucionais fortes que promovem transparência. A consolidação dos prestadores também tem contribuído para melhorar o desempenho na medida em que a reestruturação facilitou conseguir economias de escala (Marques, 2010; Ferro e Lentini, 2010 e 2011).

A. Fontes de conflito

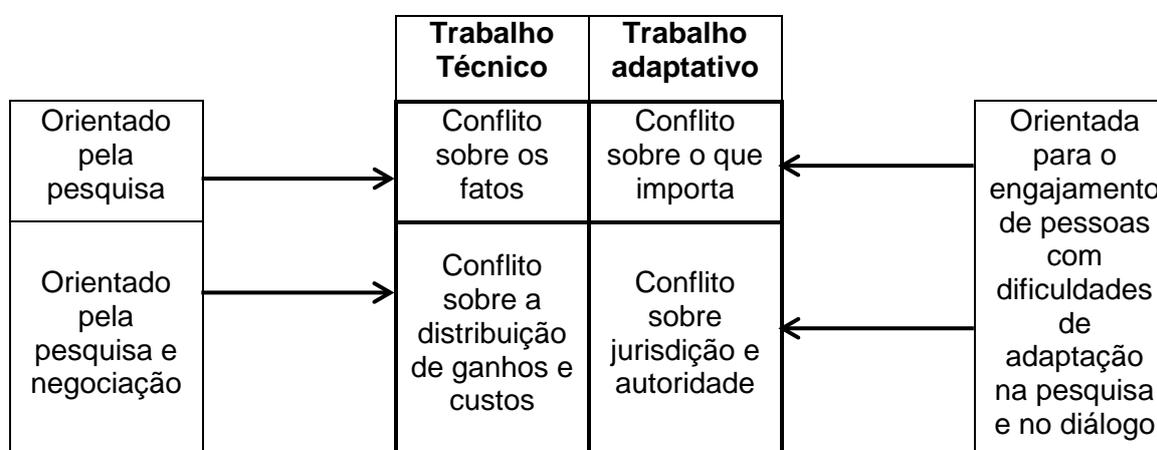
Há quatro fontes potenciais de conflito na concepção e implementação das políticas do setor de água e esgoto (Berg, 2007):

- **conflitos factuais (cognitivos)** (baseados em divergências técnicas sobre a análise e interpretação de dados de desempenho);
- **conflitos de interesse** (onde diferentes grupos - prestadores, usuários, cidadãos não atendidos, governos estaduais e municipais e sindicatos ganham ou perdem, dependendo da decisão);
- **conflitos de valores** (envolvendo diferenças ideológicas e religiosas ou preferências diversas para os resultados do setor de água e esgoto); e
- **conflitos de autoridade** (que refletem disputas de competência sobre quem tem a “palavra final”).

Identificar e resolver esses conflitos é fundamental para a melhoria do desempenho. O regulador do prestador público pode não tomar iniciativas para resolver esses conflitos, ou ele pode desempenhar um papel no processo. Os interessados devem ter uma compreensão clara dos fatos, procedimentos, objetivos e responsabilidades. É improvável que a agência reguladora resolva os conflitos, mas deve estar em posição de articular as questões, fornecer informações quando necessário e sensibilizar os cidadãos para a necessidade de solução política das questões. Dessa forma, o regulador deve ser politicamente consciente, mas não se orientar por motivações políticas de curto prazo. Essa é uma das principais razões pelas quais a autonomia é um princípio tão importante na concepção da agência reguladora: se ela for totalmente subordinada a interesses políticos e sujeita a intervenções diárias, os líderes da agência reguladora não estarão dispostos e nem serão capazes de realizar esta importante função.

Resolver os quatro conflitos envolve dois tipos de trabalho: técnico e adaptativo. A figura 5 indica como os quatro tipos de conflito são tratados por diferentes tipos de atividades.

FIGURA 5
MATRIZ DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS



Fonte: Jamison e Castaneda (2011).

B. Governança regulatória para a resolução de conflitos

Os seguintes pontos ressaltam como a informação e a pesquisa fornecidas pelo regulador podem desempenhar um papel na promoção de uma governança mais forte e na melhoria do desempenho do prestador de serviços de água e esgoto.

1. Pesquisa: Quais são os fatos?

Diz-se que todos têm direito às suas próprias opiniões, mas não aos seus próprios fatos. Este trabalho destaca a coleta de dados como essencial quando se trata de documentar o desempenho relativo dos prestadores, recompensar aqueles que estão dentro da fronteira de eficiência e identificar aqueles que estão distantes desta fronteira. Dada a influência política dos prestadores públicos, a ferramenta mais importante do regulador é a pressão por transparência: as informações sobre as tendências e os desempenhos relativos trazem os diálogos de volta à realidade. As audiências públicas trazem informações sobre desempenho, planos de negócios e incentivos internos. As informações podem mobilizar a opinião pública e tornar ministérios ou autoridades municipais responsáveis pelos resultados do setor. Bancos de desenvolvimento nacionais e investidores privados, ambos focam na probabilidade de que os recursos serão utilizados de forma produtiva, proporcionando retornos sociais (e privados) sobre os investimentos. Os doadores internacionais devem aplicar normas semelhantes para evitar o desperdício de capital escasso e para incentivar os prestadores a perseguirem as melhores práticas. No entanto, sem fatos, investidores e doadores não terão condições de fornecer recursos para as iniciativas de infraestrutura caracterizadas como mais produtivas. Os bancos nacionais de desenvolvimento e os orçamentos governamentais também têm outros usos para os recursos - em educação, hospitais e estradas. Sem indícios de bom desempenho dos serviços de água e esgoto, outras reivindicações relativas aos recursos públicos escassos tendem a ser mais atraentes. Além disso, as alocações para os setores também consideram as evidências relacionadas aos benefícios diretos e indiretos associados à expansão dos serviços de água e esgoto. Quatro áreas são particularmente importantes:

- **Informação pública:** a disponibilização de informações ao público promove um melhor desempenho. A consciência dos usuários sobre as referências de base e as tendências melhora a compreensão daqueles sobre o que é viável e pode pressionar os gestores dos prestadores. Se o prestador é público, os dados sobre as tendências dos IDs podem direcionar a atenção para a gestão do prestador em campanhas políticas locais. Para os prestadores públicos de água e esgoto, a disponibilidade de informações comparativas pode ser usada por adversários políticos como prova de má gestão. Um argumento para a propriedade ser pública (se não a operação) é que os serviços de água são componentes importantes da vida: o acesso aos serviços de água é um direito humano. Ao mesmo tempo, os serviços de água são bens: se os gestores são movidos totalmente por considerações políticas de curto prazo, em vez de por preocupações comerciais (e de sustentabilidade financeira), então o prestador se torna uma instituição estagnada, com baixa qualidade e alto custo. Mesmo se a tarifa for baixa, o sistema será insustentável e o plano de negócios insuficiente para atender às necessidades dos cidadãos. Serviço postergado é serviço negado.

- **Informações gerenciais:** Pequenas empresas e entidades precisam de apoio para obter e utilizar os dados para fins de *benchmarking*. Tais dados são, antes de mais

nada, um requisito de gestão - gerentes só podem gerenciar o que medem. Os documentos registram o que aconteceu no passado: estes dados fornecem a base de referência para futuros desenvolvimentos. Na ausência de demonstrações de resultados e balanços fundamentados e de estatísticas operacionais, planos de negócios viáveis não podem ser desenvolvidos. Em sistemas altamente descentralizados, a falta de capacidade gerencial e a ausência de sistemas de informação atualizados servem como um freio atrasando as melhorias de desempenho. Com centenas de prestadores de serviços públicos sob controle público, a supervisão efetiva de um regulador nacional é muito problemática (dada a dificuldade de obter informação atualizada e coerente e aplicar sanções) (Jouravlev, 2004; Vergès, 2010; Salinas, 2011). A regulamentação local pelo município tem seu próprio conjunto de problemas: falta de experiência (e às vezes de autoridade) para avaliar o desempenho. Pequenos prestadores carecem de economias de escala e dos conhecimentos de engenharia necessários para o bom planejamento e a eficiência operacional (Ferro e Lentini, 2010 e 2011). Além disso, a política local de controle (e a excessiva rotatividade gerencial) limita a profissionalização da alta direção. A avaliação dos planos de negócio e do desempenho anterior é uma atividade regulatória que pode pressionar os prestadores públicos a melhorarem seus desempenhos.

- **Comparação de desempenho:** Os reguladores devem utilizar o *benchmarking* como parte da revisão tarifária, como referência para comparar o desempenho de prestadores públicos semelhantes. Penalizar o desempenho fraco é difícil no caso dos prestadores públicos, uma vez que a redução das tarifas não vai pressionar a gestão. No entanto, disponibilizar uma informação do tipo “tabela de campeonato” (indicadores e rankings de desempenho) para os usuários, para a imprensa, e para os doadores realmente muda a disponibilidade de informações para partes interessadas importantes. Se a agência reguladora tem a independência política (e a liderança) que permite que ela seja uma defensora da eficiência, um sistema com desempenho baixo pode ser transformado - as partes interessadas externas pressionarão a gestão. Bônus (financiados pelos orçamentos nacionais ou locais) podem ser distribuídos com base no desempenho relativo, proporcionando um incentivo para os gestores aplicarem maiores esforços na contenção de custos e na melhoria da qualidade dos serviços. Se os recursos de investimento forem alocados utilizando (em parte) os mesmos critérios, é provável que haja mais pressão pública para um desempenho melhor e mais interesse por parte dos proprietários institucionais do prestador.

- **Atualidade, consistência e precisão dos dados:** Um importante avanço de uma agência é a sua capacidade observar prazos. Se as partes interessadas estão plenamente conscientes dos prazos e se as consequências de perdê-los é substancial, maior a probabilidade de o prestador público operar como uma empresa em vez de como uma organização “politizada”. Isso significa, naturalmente, que as autoridades relacionadas ao setor de água, o ministério das finanças e outras autoridades governamentais competentes devem apoiar a comissão reguladora. Se os gestores públicos não cumprirem os prazos, os ministérios devem tomar as medidas apropriadas para substituí-los. No caso de prestadores municipais, se recursos nacionais estiverem sendo investidos, o financiamento pode ser condicionado à substituição dos gestores. Deve ficar claro que a governança interna é crucial para a melhoria da qualidade dos dados. É óbvio que as melhorias não podem ser

instantâneas, mas devem ser documentadas. Importantes tomadores de decisão das áreas de sistemas de informações e de acompanhamento do desempenho precisam ser incluídos no processo para promover práticas de negócios consistentes e transparentes.

2. Pesquisa e negociação: Como benefícios e custos devem ser alocados?

Partes interessadas têm interesses diferentes, apesar de compartilharem a preocupação com a sustentabilidade do setor de água e esgoto. Os analistas têm encontrado muito apoio para a “economia política da regulação” (Berg e Tschirhart, 1988). Este modo de análise argumenta que as decisões regulatórias impõem custos e geram benefícios. Mesmo que o valor líquido atual dos custos seja maior do que o dos benefícios, se os primeiros são distribuídos entre muitos cidadãos, mas os últimos são concentrados em poucos, então uma decisão prejudicial a estes últimos pode ser adotada. Os beneficiários são informados e bem organizados: eles têm incentivos para fazer lobby e defender seus interesses, utilizando os recursos políticos e financeiros à sua disposição. Aqueles que suportam os custos estão dispersos, mal organizados e enfrentam consideráveis custos processuais para uma ação coletiva. Eles não têm conhecimento das consequências de longo prazo das decisões regulatórias ou os custos são pequenos quando considerados individualmente. Da mesma forma, mesmo que os benefícios sejam maiores do que as despesas, aqueles que arcam com os custos (tais como os prejuízos de sindicatos com regras rígidas de trabalho) podem bloquear a mudança.

Aqui, o papel do regulador é garantir que as partes estejam cientes de todas as implicações das decisões. A ampla participação associada a uma advocacia regulatória para a eficiência e equidade pode aumentar a probabilidade de ocorrerem decisões benéficas. O preço dos serviços de água e esgoto para diferentes categorias de usuários, estrutura tarifária, expansão da rede e outros elementos de comportamento do prestador estatal estão todos sob a supervisão do órgão regulador. Isso significa que o regulador está em posição de equilibrar os interesses das diferentes partes interessadas, incluindo os que não estão sentados à mesa: tanto no presente (aqueles sem acesso a serviços) quanto no futuro (os filhos e netos dos cidadãos eleitores de hoje). Uma tarifa excessivamente baixa pode ser politicamente popular hoje, mas isso significa que o prestador estatal ou deve obter recursos de outras fontes para investimento ou que a qualidade do serviço e sua cobertura vão se deteriorar.

• **Definição de dados e de planos de negócios:** Os reguladores podem insistir na criação de um sistema uniforme de monitoramento. Definições claras dos de informações e indicadores operacionais e financeiros permitem comparações entre prestadores, inclusive ao longo do tempo. Definições claras dos dados de informações e indicadores operacionais e financeiros permitem comparações entre prestadores, inclusive ao longo do tempo. Sem uma estrutura robusta de monitoramento, as auditorias externas não serão viáveis. Além disso, qualquer informação fornecida pelo prestador estatal será inconsistente e não refletirá a valoração econômica subjacente dos ativos. Os relatórios anuais de alguns prestadores públicos da região não foram auditados por cinco anos ou mais. Esta situação é vergonhosa. A informação ajuda ambos, o prestador e o regulador; além disso, este processo não precisa ser contraditório (embora os gestores e os políticos possam se sentir ameaçados pela

transparência). No entanto, definições claras e uma estrutura lógica para a coleta e verificação de dados são fatores chave para a melhoria de desempenho. Sem um planejamento da gestão de ativos, a capacidade de produção futura do prestador será fragilizada. Estes relatórios financeiros e operacionais se tornam a base para a transparência, que é fundamental para obter a confiança dos cidadãos no sistema.

• **Melhorias de desempenho e incentivos:** Os serviços de água e esgoto apresentam possibilidades “ganha-ganha” para várias partes interessadas. Quando a informação de qualidade torna-se um subproduto da operação, o processo conduz a um desempenho melhor. A análise dos indicadores de desempenho ajuda os gestores a economizar recursos, identificando possíveis problemas no processo de produção: os esforços podem ser direcionados de forma mais focada. Incentivos econômicos utilizados pelos reguladores funcionam de forma diferente em empresas privadas e públicas: esta observação deve influenciar quais as políticas específicas de regulação a serem aplicadas. Algumas políticas serão semelhantes, tais como aquelas relacionadas ao controle social, à transparência e participação dos cidadãos. Outras serão diferentes, como aquelas associadas com os objetivos sociais e de apoio à política do governo para, após uma reestruturação, implementar na gestão do prestador público critérios empresariais. Todas as áreas exigem uma análise cuidadosa, incluindo a avaliação dos impactos de diferentes tipos de incentivos, como por exemplo, escolher entre a regulação pelo custo do serviço ou os incentivos potentes associados a regulação por preço teto. As tarifas iniciais, as oportunidades para a contenção de custos e a alocação de risco afetam esta escolha. Se os preços atuais estão muito abaixo do custo operacional do prestador público, a questão não é limitar o exercício de poder de mercado, mas convencer os principais interessados de que a sustentabilidade a longo prazo do serviço de água e esgoto depende do aumento das tarifas ao longo do tempo e da melhoria da eficiência. Um bom primeiro passo inclui o enfoque na eficiência da arrecadação e na redução da água não faturada, uma vez que aumentando o fluxo de caixa, as melhorias podem ser direcionadas e recompensadas (via bônus aos gestores e ao pessoal) e seus IDs associados podem ser monitorados. Finalmente, se o serviço de água é subfinanciado, então o problema do acesso aos serviços de coleta e tratamento de esgoto se torna muito mais difícil de enfrentar.

• **Avaliação de desempenho abrangente:** Um regulador nacional do setor é capaz de fornecer relatórios aos responsáveis pelas políticas públicas sobre como os prestadores de serviços de água e esgoto do país funcionam em relação as dos países vizinhos em situações socioeconômicas semelhantes. Tais relatórios devem incluir as consequências dessas diferenças em termos de saúde pública, condições para o desenvolvimento econômico, proteção ambiental e redução da pobreza. O *benchmarking* com IDs de serviços públicos de água e esgoto ao nível nacional produz rankings que fornecem aos tomadores de decisão uma base concreta para analisar, avaliar e recompensar o desempenho dos prestadores de serviços. Entretanto, o *benchmarking* precisa ser abrangente, incluindo informações sociais, bem como dados financeiros e operacionais dos prestadores. A informação social vai além de processos de produção para incluir a cobertura dos serviços, o acesso dos pobres, a sustentabilidade dos recursos hídricos e impactos ambientais de mecanismos inadequados de esgotamento sanitário. Além disso, os dados sobre as condições locais que afetam os custos que estão fora do controle da administração precisam ser

levados em conta para as comparações serem robustas. Se os serviços de água são considerados como prioridade nacional nos países em desenvolvimento, as tendências de sustentabilidade hídricas e ambiental precisam ser incorporadas ao debate público. As melhores práticas envolvem a existência de uma agência especializada no gerenciamento de recursos hídricos (Solanes e Jouravlev, 2006; Hantke - Domas, 2011 e 2013). Embora a agência reguladora do setor não deva normalmente ser responsável pela alocação do uso da água, ela pode liderar a criação de grupos de trabalho que deixe o sistema político mais sensível ao desempenho global do sistema. Por exemplo, os relatórios poderiam fornecer uma avaliação completa de todos os benefícios e os custos de novos padrões de qualidade da água e de controle da poluição; tais estudos devem considerar os efeitos das novas normas nas tarifas de água e esgoto. Além disso, esses grupos de trabalho devem buscar informações de agências responsáveis por monitorar os padrões e dos usuários que têm de pagar pelas melhorias ambientais.

3. Trabalho adaptativo: O que é importante?

As pessoas atuando em ministérios, serviços públicos, agências reguladoras, organizações não governamentais e em outras posições dão ênfases diferentes ao ritmo e ao padrão de expansão da rede e às melhorias de qualidade de serviço; no entanto, não há dúvida de que é importante estabelecer diálogos de modo que as diferentes partes interessadas possam entender as preocupações um do outro. Assim, um papel potencialmente útil da agência reguladora é oferecer oportunidades para que as partes interessadas se envolvam em conversas que tratam de questões fundamentais.

- **Estabelecimento de prioridades:** A identificação e a priorização de metas são cruciais no processo regulatório: se as melhorias no desempenho do setor não podem ser documentadas, o sistema perde legitimidade aos olhos dos cidadãos. Além disso, as metas devem ser realistas e específicas, assim, os tomadores de decisão podem ser responsabilizados pelo desempenho do setor. Aqueles responsáveis pela formulação de políticas públicas estabelecem prioridades e os reguladores implementam essas políticas. Os políticos, por vezes, identificam os objetivos gerais (equidade / justiça social e eficiência) sem considerar como esses objetivos devem ser medidos, equilibrados e monitorados. A agência reguladora pode, no mínimo, desenvolver diretrizes de interpretação da lei, deixando para o sistema político dar maior precisão se a agência não tiver objetivos equilibrados e apoiados pelos cidadãos. Ao longo do tempo, se o desempenho do prestador público está melhorando e outros indicadores do setor estão avançando na direção certa, os cidadãos irão ganhar confiança nos formuladores de política e na forma como o regulador está implementando políticas públicas. Relacionadas com a questão de prioridades estão as interações necessárias com outras agências. Por exemplo, o regulador do setor deve enfatizar aos reguladores ambientais a importância da realização de análise econômica adequada antes da adoção de normas mais rigorosas (Jouravlev, 2000). Tomar a iniciativa de coordenação entre as agências é uma forma de o regulador exercer liderança trazendo para o debate as questões relevantes.

- **Crer para ver:** Nossos preconceitos conformam (e até mesmo determinam) nossas percepções. Apresentar claramente os valores fundamentais pode ajudar as partes interessadas a enxergar as áreas de colaboração e de consenso. Sendo

fundamentadas na realidade de planos de negócios, as melhores práticas e as restrições financeiras podem ajudar as partes interessadas a entender o que deve ser abandonado para alcançar objetivos específicos. Este ponto ressalta a necessidade de tanto o regulador quanto o prestador público se comunicarem com as partes interessadas. Relatórios, *workshops*, entrevistas, notícias, audiências públicas e declarações - há muitos meios para chamar a atenção para os serviços de água e esgoto. “Quando nada é dito, pouco é feito”. Assim, o regulador deve incentivar os prestadores de serviços de água e esgoto a pesquisarem a opinião dos seus usuários - para determinar suas prioridades. Além disso, a entidade reguladora do setor deve impressionar ambos, os reguladores ambientais e as empresas de água quanto à necessidade de se chegar a soluções eficientes em que a qualidade ambiental e os objetivos são alcançados de forma eficaz (Jouravlev, 2000).

- **Melhorias cumulativas:** As informações revelam se estamos cumprindo nossos objetivos. O *benchmarking* é uma ferramenta valiosa para o prestador, é um processo incremental envolvendo etapas que fortalecem as capacidades organizacionais. Uma vez que a informação básica foi processada, a experiência produz melhorias dos procedimentos na medida em que os gestores compreendem melhor os fluxos de informação e os resultados de desempenho nas diversas áreas do prestador. Informação clara e oportuna ajuda os gestores a identificarem problemas emergentes e a reduzir o atraso nas respostas. Tudo isto, obviamente, implica na existência de incentivos internos atuando sobre a informação. Gestores respondem a incentivos. Se não existem recompensas para o cumprimento de metas e sem penalidades por não atingi-las, o desempenho será fraco. Assim, o sistema de governança interna deve desenvolver maneiras de mover a organização em direção a uma cultura de profissionalismo e excelência. Tal mudança requer liderança na direção do prestador e uma direção que valorize e recompense o desempenho elevado.

- **Iniciativas urbanas e rurais:** A utilização efetiva de recursos para expansão da rede e melhoria de acesso aos serviços dependerá da existência de políticas públicas que realmente apoiem essas iniciativas. Os altos custos e a baixa visibilidade política de servir populações dispersas dificultam o desenvolvimento de programas que tenham impacto em áreas rurais (Carrasco, 2012 e 2011). Devido à capacidade limitada dos muito pobres de pagar por água (e muito menos por esgotamento sanitário), alguns financiamentos externos (provenientes de orçamentos de doadores nacionais, estaduais ou locais) serão necessários para atingir as áreas pobres e as áreas rurais urbanas. Para os gestores, os sistemas urbanos têm as vantagens de economias de escala e de densidade; para as autoridades eleitas, as grandes cidades têm mais capacidade de pressioná-los, em razão da maior facilidade de organizar protestos públicos. Pequenas cidades e áreas rurais são muitas vezes negligenciadas. O *benchmarking* deve incluir as áreas rurais para garantir que os responsáveis pelas políticas estejam cientes da alocação de recursos no setor dos serviços da água e esgoto.

4. Trabalho adaptativo: Quem tem jurisdição?

Atualmente, as sobreposições e lacunas jurisdicionais são significativas em muitos países. Isso pode resultar em duplicação de regras (às vezes conflitantes) que aumentam os custos de conformidade. Em outros casos, uma agência considera outra como responsável por determinadas tarefas e vice versa, e assim os problemas

permanecem sem solução. O relatório da OCDE de 2012 identificou lacunas administrativas e de informações como dois problemas enfrentados pelo setor dos serviços de água e esgoto, particularmente no contexto dos prestadores públicos. A capacidade de coletar e analisar dados é fraca. Além disso, os conflitos de autoridade atrapalham as agências e o trabalho dos próprios gerentes, prejudicando o desempenho do setor.

- **Estruturas de dados e de governança:** Os prestadores precisam de sistemas de informação abrangentes para melhorar a qualidade dos dados e fornecer informações em tempo hábil. Tais sistemas não precisam envolver tecnologias de informação altamente avançadas que integram sistemas de informação geográfica (SIG), com medição em tempo real do desempenho do sistema. Pelo contrário, um bom ponto de partida envolve comunicação cuidadosa dos dados básicos para uma biblioteca central de dados (observando definições e protocolos consistentes e padronizados). Este ponto é particularmente relevante nos países que migraram para a prestação descentralizada dos serviços. Em princípio, a delegação da autoridade operacional e financeira aos municípios tem a vantagem teórica¹⁷ de colocar a autoridade mais próxima das pessoas afetadas pelas decisões. No entanto, as cidades menores, em particular, frequentemente carecem de sistemas de informação e conhecimento técnico para supervisionar serviços públicos municipais. A falta de profissionalismo e a má governança conduzem a um desempenho ruim. Além disso, nos municípios o usuáriorismo político continua sendo um problema: sem transparência, os cidadãos locais não conseguem comparar o desempenho do seu prestador com sistemas equivalentes, o que permite que os políticos usem o prestador para ganhos políticos imediatos. Alguém poderia argumentar que os sistemas nacionais de informações são essenciais para que os recursos de investimento sejam alocados aos gestores que usam o dinheiro de forma eficiente.

- **Informação é um antídoto para o uso abusivo de poder:** Aqueles que normalmente controlam a informação devem estar convencidos dos benefícios de se manter um banco de dados centralizado (e acessível) para evitar a duplicação de esforços. A mudança da cultura organizacional é tão importante quanto o desenvolvimento da capacidade técnica. A última pode ser conseguida por meio de programas de formação; no entanto, estes são necessários, mas não suficientes para a melhoria do desempenho. Colocando em termos simples: a ausência de dez anos de dados auditados para um prestador público pode ser usada para colocar o ônus da prova sobre uma gestão que está se saindo bem. Em geral, é melhor presumir “inocência até que se prove o contrário”, mas quando os recursos públicos estão sendo dispendidos e há documentação mínima sobre como os gastos com insumos estão relacionados com o desempenho, os gestores devem ser obrigados a explicar por que eles não estão tratando o prestador como se fosse uma empresa privada. Os processos de licitação são adequados? As práticas de recrutamento e retenção de pessoal são razoáveis? Há incentivos internos para promover a eficiência? Finalmente, no caso do sistema de governança envolver representantes eleitos (como,

¹⁷ A descentralização da prestação dos serviços, especialmente para o nível municipal, tem muitos inconvenientes práticos importantes (incluindo perdas de economia de escala, dificuldades para a efetiva regulação, impedimentos a gestão dos recursos hídricos por bacia e desincentivos ao controle da poluição) (Jouravlev, 2003b e 2004; Ferro e Lentini, 2010 e 2011).

por exemplo, um conselho municipal) responsáveis pela supervisão, este sistema regulatório de fato promove o bom desempenho do prestador municipal e que provas existem de que o desempenho está realmente melhorando? Essas questões sugerem que aqueles que controlam as informações podem não querer que o público em geral obtenha os dados ou que as tarifas são tão baixas que o prestador não possa sequer se dar ao luxo de reunir os dados necessários para tomar decisões sensatas.

- **Esclarecendo as responsabilidades jurisdicionais:** Estudos anteriores (OCDE, 2012) ressaltam a importância de se ter claramente definido o papel das várias autoridades. Quando há sobreposição de responsabilidades, as agências ou envolvem-se em disputas de competência ou culpam-se umas às outras por falhas quando a evidência do mau desempenho torna-se esmagadora. O regulador pode organizar grupos de trabalho ou realizar oficinas para trazer as questões à tona. Confrontos entre autoridades nacionais, estaduais e locais são geralmente sobre qual entidade tem a palavra final em questões que afetam os eleitores. O prestador público pode ter laços históricos com o ministério setorial ou com interesses políticos locais. Essas ligações podem ser usadas para diminuir ou compensar o impacto de decisões regulatórias¹⁸.

Com base nas observações aqui apresentadas, a estrutura legal aplicável ao regulador de serviços públicos de água e esgoto e ao prestador público deve:

- **Facilitar a obtenção dos fatos:** Exigir relatórios de informação dos prestadores (promovendo a transparência e reduzindo as assimetrias de informação).
- **Assegurar capacidade institucional:** Fornecer às autoridades os recursos para atrair e reter o quadro de profissionais que possam efetivamente interagir com todas as partes interessadas.
- **Identificar e priorizar os objetivos de desempenho:** Assegurar que aqueles que definem as políticas públicas estão cientes dos seus objetivos e de que eles são responsáveis por promessas feitas a respeito de iniciativas afins.
- **Definir os papéis e as responsabilidades das diferentes entidades:** Promover clareza e responsabilidade na divisão institucional do trabalho.

A atenção a estas quatro características permite que a estrutura legal da regulação dos serviços de água e esgoto esteja direcionada para o tratamento de questões fundamentais e, em última instância, para reduzir conflitos, contribuindo para um ambiente da política pública setorial mais estável e previsível.

¹⁸ O problema fundamental da assimetria de informações em situações de “principal – agente” (dilema da agência) vem sendo examinado em numerosos estudos acadêmicos (ver Estache e Wren-Lewis, 2009).

V. Principais lições e conclusões

A. Lições principais para a regulação de prestadores de serviços

A primeira regra a ser observada na mediação é “não prejudicar”. A mesma regra aplica-se à reforma de políticas públicas. A preparação de diagnósticos cuidadosos dos problemas e a realização de análises sobre os prováveis impactos de diferentes opções de políticas podem limitar a probabilidade de que políticas de fato “ruins” sejam adotadas. Um padrão para efetuar análises consistentes inclui objetividade, consideração de restrições institucionais e *benchmarking* em relação ao desempenho dos outros. Em última instância, é de se esperar que as recomendações de políticas públicas por parte de especialistas venham a desempenhar um papel positivo no desenvolvimento e execução de políticas de água e esgoto.

Se a adoção de iniciativas promissoras de reforma foi bloqueada por aqueles que se beneficiam da situação atual, os líderes da reforma precisam identificar os aliados que possam neutralizar os beneficiários poderosos de um sistema disfuncional. Kingdom e van Ginneken (2008) notam que uma análise das partes interessadas e a construção de cenários representam bons passos em direção a esse processo. Eles também observam que a principal fraqueza dos reguladores envolve a disponibilidade limitada da necessária autoridade: “a regulação independente dos prestadores públicos frequentemente falhou em entregar os resultados esperados. A principal razão é a incapacidade de aplicar sanções. A regulação eficaz requer a capacidade de recompensar o bom desempenho e punir o mau desempenho... Sem recompensas e sanções, os mecanismos regulatórios utilizados para controlar prestadores privados, provavelmente, não serão eficazes na mudança de comportamento dos prestadores públicos dos serviços de água e esgoto”.

Estabelecer recompensas e penalidades para os gestores de prestadores públicos representa um desafio fundamental para aqueles que buscam melhorar o desempenho do setor. Os pesquisadores têm colocado informação no topo da lista de tarefas para documentar tendências, estabelecer linhas de base e desenvolver previsões de fluxos de caixa. Em particular, a sustentabilidade financeira dos prestadores não pode ser determinada na ausência de manutenção de registros sistemáticos. No entanto, existem barreiras significativas que devem ser removidas a fim de que os incentivos estejam alinhados para realmente coletar informações úteis. É compreensível apresentar péssimo desempenho na coleta e difusão de informações: o conhecimento (e o acesso à informação) é poder. As principais partes interessadas que não querem a reforma sabem que uma maneira de atrasá-la é garantir que as informações sobre desempenho financeiro, econômico e técnico não estejam disponíveis. Nas grandes cidades com regulação local, a administração do prestador pode não desejar publicar informações que revelem baixos níveis de desempenho. Gestores de prestadores menores têm a mesma disposição; e, além disso, tais sistemas tendem a apresentar

falta de capacidade e de recursos para desenvolver sistemas de informação relevantes à decisão.

A economia política da regulação sugere que os benefícios da situação vigente (que se concentram sobre aqueles em posições de privilégio) não precisam prevalecer sobre os custos agregados daqueles que pagam pelas ineficiências ou pela má qualidade dos serviços. Os custos de um sistema regulatório com fraco desempenho são desembolsados pela população em geral (o que não é amplamente percebido, dada a falta geral de transparência e de informação). Assim, os reguladores precisam buscar aliados no tratamento das questões de governança. Em alguns casos, os aliados virão de fora do setor de serviços de água e esgoto; por exemplo, os setores de irrigação, turismo e agronegócio devem estar interessados na prestação eficiente dos serviços por causa das sinergias positivas.

As ligações entre os serviços públicos de água e esgoto e a reforma fiscal criam uma aliança natural entre aqueles que apoiam medidas sérias para melhorar o desempenho do setor (via recuperação de custos e sustentabilidade financeira) e a Fazenda. Além disso, a melhoria e expansão dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário facilitam o desenvolvimento e promovem a coesão cívica. Um papel potencial do regulador do setor é o de estabelecer um registro claro do desempenho passado, e os benefícios (e custos) da situação atual e da reforma proposta para a nação (Hantke-Domas e Jouravlev, 2011). Esta tarefa inclui a comunicação dos Poderes Legislativo e Executivo das implicações da manutenção do status quo.

Poucos líderes são eleitos com base em promessas de aumentar a eficiência econômica. A maioria faz promessas sobre a importância da justiça social: equidade e o atendimento de uma variedade de objetivos das partes interessadas (tarifas baixas, expansão de rede, melhoria da qualidade dos serviços e empregos) são geralmente mais notáveis para os eleitores. Após as eleições, os recursos e as reformas institucionais requeridas para melhorias do desempenho são frequentemente deixadas de lado. Assim, é importante para o regulador ajudar a elite política a entender como os mecanismos de incentivo existentes afetam o desempenho do setor e o bem-estar social. Adicionalmente, *workshops* podem ajudar as principais partes interessadas a compreender em que medida objetivos políticos conflitantes são a fonte de desentendimentos entre as diferentes agências governamentais. Este estudo ressaltou a importância de se alcançar clareza na divisão de responsabilidades entre os órgãos reguladores do setor e os respectivos ministérios.

Já que a reforma dos serviços de água e esgoto é (quando bem concebida) acompanhada por uma maior transparência e participação das partes interessadas, deve ser dada atenção ao envolvimento e educação das organizações não governamentais e dos vários representantes dos usuários. Claro, há sempre o perigo de que tais grupos sejam assumidos por interesses específicos que assim terão uma plataforma e legitimidade social. Essa plataforma poderia vir a ser mal utilizada posteriormente. No entanto, como Dubash (2002) enfatiza, é importante envolver a sociedade civil em iniciativas de reforma que fortaleçam a governança regulatória e corporativa. A promoção do diálogo público é um primeiro passo em direção à obtenção de um apoio mais abrangente das principais partes interessadas. Também é

útil engajar o apoio de grupos profissionais, tais como a AIDIS. Em alguns casos, o “timing” é tudo.

O termo “janela de oportunidade” às vezes é utilizado para explicar por que as iniciativas são tomadas prematuramente em algumas ocasiões, sem a adesão completa de todas as partes interessadas. No entanto, mesmo a presença de um campeão da reforma pode ser inadequada se os fatores de apoio não estiverem presentes. Os economistas muitas vezes minimizam o papel das personalidades e da liderança no processo de reforma, preferindo concentrarem-se em forças tecnológicas e econômicas mais gerais. De todo modo, se as restrições institucionais são o cerne do problema, então são importantes as pessoas que possuem o carisma ou os contatos (influência) e a motivação para mudar o sistema (McCraw, 1984).

A reforma é, por natureza, um “trabalho em andamento” que conta com a estratégia como “um padrão em um fluxo de decisões” (Mintzberg, 1978). As ideias aqui apresentadas destinam-se a plantar sementes nas mentes daqueles que estão refletindo sobre quando, onde e por que determinadas iniciativas de reforma funcionaram. Felizmente, as observações levarão a alguns estudos de caso que podem documentar a importância relativa das diferentes estratégias descritas aqui. Pode ser que as características institucionais específicas de cada país condenaram ou apoiaram iniciativas para melhorar a governança e aumentar os incentivos econômicos à eficiência. Ainda há muito a ser aprendido sobre a regulação de prestadores de serviços de água e esgoto e sobre a reforma do setor na presença de prestadores públicos.

Rosenzweig, Voll e Pabon - Agudelo (2004) tentaram explicar por que a experiência internacional de reformas tem sido relativamente mal sucedida em muitos países. Suas explicações variam de transições planejadas inadequadamente à dificuldade de mudar mentalidades arraigadas entre aqueles que são solicitados para gerenciar prestadores reestruturados ou privatizados. Suas conclusões mais relevantes estão listadas abaixo para esboçar a dificuldade de reformar a governança regulatória e desenvolver melhores procedimentos para gerenciar a operação de prestadores de serviços públicos:

- **Reconhecer a complexidade da reforma:** “A reforma... é uma atividade técnica altamente complexa em um setor de interesse político muito alto e no centro de fortes antagonismos públicos, e envolve a transformação das agências burocráticas com longas histórias de interferência política”. Basicamente, eles enfatizam que não há receitas únicas para o sucesso.
- **Priorizar os beneficiários:** “A reforma tem sido muitas vezes dirigida por atores que não são técnicos ou especialistas e que possuem agendas que vão bem além da reforma do setor e têm apenas um interesse limitado na eficiência econômica ou em melhorar o desempenho do setor”. Por exemplo, algumas nações optaram pela privatização como uma técnica para maximizar a receita para o Tesouro; no entanto, isso pode retardar a expansão de redes, uma vez que toma recursos que poderiam de outro modo ter sido aplicados diretamente na infraestrutura do setor de serviços de água e esgoto. Assim, há menos investimento na melhoria da qualidade do serviço ou no aumento do número de ligações, os quais teriam fornecido apoio político para a reforma. Em outros casos, foi dada prioridade, à necessidade de atrair investimentos privados, sem pesar outras considerações, especialmente a regulação subsequente

dos mercados envolvidos, tendo como resultado marcos regulatórios fracos, incapazes de gerar fortes incentivos à eficiência (Jouravlev, 2003a e 2004).

- **Compreender os pontos fortes e as limitações do governo:** “A reforma é muitas vezes buscada por governos aos quais falta uma compreensão clara dos modelos, de suas exigências, e das implicações para o necessário e adequado papel do governo. Não surpreendentemente, as tentativas falharam na maior parte das vezes”. Assim como as falhas de mercado podem justificar a intervenção do governo, as potenciais falhas de governo devem ser reconhecidas quando do desenvolvimento do pacote de reformas. Por exemplo, falhas de governo surgem se falta capital humano nas agências, se o sistema judicial não consegue lidar prontamente com recursos, ou se o Legislativo (ou o Executivo) não está disposto a delegar autoridade para aqueles que executam as reformas.

- **Apreciar o papel das agências de fomento e governos:** Há evidências de que as agências de fomento tendem a pressionar para a reforma (impulsão da oferta), mesmo quando os governos nacionais e locais (ou os cidadãos) não a apoiam (ausência de demanda). Arranjos institucionais que são impostos de fora estão sujeitos à falta de apoio forte. É útil perguntar se determinados governos estão realmente interessados em cumprir os compromissos acordados. Investidores e outras partes interessadas irão olhar para o histórico do governo para determinar se existe um interesse genuíno (e apoio) na reforma. Similarmente, as instituições financeiras internacionais frequentemente possuem múltiplos objetivos associados aos programas de infraestrutura de serviços públicos de água e esgoto do país: “As agências de fomento devem confiar em especialistas técnicos ao invés dos seus próprios imperativos ou preconceitos na determinação de suas prescrições para reforma”. Essa observação reforça a inconveniência de forçar reformas através de subvenções ou empréstimos, quando não há apoio local para a mudança ou para uma reforma específica. Políticas ideológicas ou impostas não são susceptíveis de serem implementadas de uma maneira séria.

- **Basear a reforma na realidade e criar um plano de transição:** “Realidades fundamentadas devem ser incorporadas à seleção e à implementação de um modelo de reforma”. Uma questão relevante é se os atuais gestores dos prestadores dos serviços de água e esgoto devem ser mantidos ou substituídos. O fraco desempenho pode ser frequentemente atribuído à má gestão e a fracos incentivos. Alguns analistas argumentam que as pessoas que bagunçaram as coisas não devem ser solicitadas para limpar a bagunça. A situação em curso representa o equilíbrio: alguns cidadãos, alguns políticos, alguns gestores e alguns empregados estão satisfeitos com os arranjos atuais – mesmo que o sistema apresente fraco desempenho. Se essa realidade não for reconhecida, a reforma não pode ter sucesso. Outra questão é como o sucesso de uma reforma deve ser monitorado: quais são os indicadores de sucesso? “Um plano de transição deve ser desenvolvido, que deverá permitir que o setor passe de seu estado atual para o estado final reformado sem alienar os usuários ou minar a reforma”.

A ligação entre o desempenho de hoje (a linha de base) e o desempenho desejado (a visão) é totalmente dependente da elaboração de uma estratégia de reforma que seja baseada na realidade e reflita os objetivos compartilhados – reconhecendo os papéis dos diferentes tipos de instituições (organizações formais como a agência reguladora,

estruturas sociais como partidos políticos, e sistemas de apoio, incluindo a administração pública institucionalizada e as atitudes dos cidadãos). A clareza sobre os objetivos é uma parte fundamental do processo de reforma da governança, exigindo a comunicação e o desenvolvimento de um consenso sobre o que é simultaneamente possível e desejável. A regulação é um mecanismo para a resolução de conflitos, embora a mera existência de um novo centro de iniciativa também possa contribuir para ciúmes e pequenas lutas pelo poder em todos os níveis.

B. Conclusões

A obtenção de resultados sustentáveis no setor geralmente refletem os princípios de um projeto robusto do sistema de regulação: coerência, criatividade, comunicação, colaboração, consulta e credibilidade. Estes princípios fornecem a fundamentação para estratégias efetivas que fortaleçam a governança e que envolvam o público e os formuladores de políticas:

- **Coerência:** As receitas, as fontes de recursos para investimento, os custos operacionais, os níveis de produção e a qualidade do serviço são interdependentes. Os reguladores precisam estabelecer as tarifas de acordo com a projeção da oferta dos serviços públicos de água e esgoto e dos níveis de qualidade de serviço. Ao mesmo tempo, os reguladores devem buscar mecanismos para promover o acesso dos usuários de baixa renda: a agenda pró-pobres. Os planos de negócios baseados na realidade são cruciais para a sustentabilidade financeira de longo prazo dos prestadores de serviços. Definir tarifas e avaliar o desempenho requer dados da operação dos prestadores e análise cuidadosa por parte da autoridade reguladora. No caso dos prestadores públicos, registros históricos contábeis e operacionais fornecem evidências essenciais em relação às tendências associadas com as metas principais. Os reguladores devem estar em posição de certificar (e monitorar) planos de negócios para avançar. Se os futuros fluxos de caixa decorrentes das operações (arrecadação) e as atividades de financiamento (títulos, recursos públicos ou doadores) forem inadequados para a manutenção e para os investimentos planejados, então o regulador deve rejeitar o plano de negócios e montar um *workshop* público para desenvolver um plano de negócios realista. As partes interessadas precisam ser informadas sobre as consequências de planos irrealistas ou incoerentes. Além disso, esses planos precisam ser disponibilizados publicamente em tempo hábil, de modo que os grupos afetados possam se ajustar aos desenvolvimentos propostos. Os reguladores possuem poucas ferramentas para incentivar a elevação do desempenho dos prestadores públicos, mas eles podem, pelo menos, chamar a atenção para as boas práticas e perguntar por que as metas não estão sendo cumpridas.

- **Criatividade:** Os reguladores devem incentivar a contenção de custos e a adoção de novas tecnologias pelos prestadores de serviços. Se as disposições regulatórias atuais não estão produzindo melhoria do desempenho do prestador público, então os relatórios ao Legislativo devem conter recomendações que forneçam ferramentas apropriadas para a agência. Tarifas sociais e subsídios são necessários para facilitar o acesso universal aos usuários de baixa renda. Os grupos não atendidos também precisam ser alcançados com soluções inovadoras enquanto os prestadores expandem o acesso aos serviços. Metas irrealistas apenas conduzem a gestores frustrados e cidadãos infelizes.

- **Comunicação:** Os reguladores estão em posição de atuar como catalisadores para reunir as diferentes partes interessadas do setor de água e esgoto. Os reguladores proativos podem reduzir os conflitos sociais nesses setores. As agências devem considerar todas as partes interessadas e os seus principais interesses quando da tomada de decisões. Por exemplo, os usuários são os primeiros (e não os últimos) a serem consultados nas decisões de expansão da rede. Os reguladores precisam ser capazes de se comunicar estrategicamente, sem que sejam percebidos como se estivessem entrando na disputa política.
- **Colaboração:** Os reguladores precisam promover interações com as agências e demais organizações relacionadas; por exemplo, para o abastecimento de água e esgotamento sanitário, isso inclui os gestores de recursos hídricos, os municípios, as organizações de serviços sociais, as agências de saúde pública e os grupos ambientais. Além disso, parcerias com as agências de outros países podem fortalecer a capacidade regulatória, já que lições e informações são compartilhadas. Por exemplo, a Associação dos Entes Reguladores de Água e Saneamento das Américas (ADERASA) realiza esse papel entre os reguladores de serviços públicos de água e esgoto da América Latina. Tal rede de relacionamentos é uma fonte valiosa de experiências e informações para comparações internacionais.
- **Consulta:** Promover a criação de conselhos consultivos dos usuários ao nível local. Tais conselhos educam os formadores de opinião e dão retorno sobre as percepções dos usuários. Esses grupos não vão repetir mecanicamente a “linha regulatória”, mas podem fornecer *feedback* sobre as decisões esboçadas. Os membros desses conselhos são susceptíveis de serem formadores de opinião que podem ajudar a educar os outros em relação às escolhas (*trade-offs*) que devem ser feitas para manter a sustentabilidade financeira dos prestadores de serviços. Tanto as escolhas sobre a qualidade quanto as decisões sobre a expansão do serviço exigem participação dos cidadãos. Note que os cidadãos não atendidos devem ser incluídos em tais conselhos para dar voz àqueles que estão sem acesso ao serviço. Sem um amplo apoio, uma agência reguladora tecnicamente competente se encontrará marginalizada por forças que são muito mais fortes. Note, também, que tais organizações podem também servir como plataformas para agentes políticos ou outros com interesses específicos. Assim, como na maioria das situações, as desvantagens associadas com tais entidades devem ser reconhecidas.
- **Credibilidade:** Os reguladores devem valorizar a transparência e a consistência do processo regulatório, uma vez que os fluxos de caixa serão guiados pelas decisões futuras. A credibilidade da agência depende fortemente da coleta e da análise de dados, respeitando cronogramas, mantendo promessas e comportando-se com integridade.

Esses princípios não são novos nem originais, mas quando eles são ignorados por aqueles que desenvolvem e implementam políticas públicas, os resultados podem ser danosos. Por exemplo, a previsibilidade e a transparência são dois elementos que faltam em muitas jurisdições regulatórias. Os reguladores precisam ser consistentes, tanto no processo quanto no conteúdo das decisões. A transparência implica regras e funções claras que proporcionem aos prestadores confiança no profissionalismo daqueles que fiscalizam. O público, raramente, está plenamente consciente das políticas e das regras atuais aplicadas aos serviços de água e esgoto. As instituições

reguladoras que observam as melhores práticas precisam ter um papel mais ativo em educar o público e comunicar os desenvolvimentos do setor a todas as partes interessadas. Diz-se que “quanto menos embasada em fatos, mais forte a opinião”. Uma maneira de reduzir o papel nefasto da retórica vazia é apresentar informações sobre os custos e benefícios de diferentes opções políticas. Além disso, melhorar a governança é a base para estabelecer melhores incentivos para promover a eficiência. Se o processo regulatório é transparente, as partes interessadas (incluindo as lideranças políticas) compreenderão melhor as decisões regulatórias.

Brown, Stern e Tenenbaum (2006) enfatizam três meta-princípios: **credibilidade**, **legitimidade** e **transparência**. Além disso, implicitamente, os autores reconhecem a **eficiência** como um quarto meta - princípio. Afinal, se a política pode criar um jogo com resultado positivo, então é mais fácil obter a adesão das partes interessadas. No entanto, sem incentivos e penalidades, é provável a obtenção de baixo desempenho. Com fortes incentivos (bônus coletivos, contratos de gestão de desempenho, bônus pelo cumprimento de metas realistas e substituição de gestores com desempenho insatisfatório), a eficiência torna-se uma tarefa séria para gestores e empregados. O aumento da eficiência do setor significa que mais recursos podem ser dedicados à mitigação da pobreza (uma agenda pró-pobre), sem criar novos encargos fiscais. Enquanto a grande maioria dos políticos tem buscado enfatizar equidade (justiça social) ao invés de eficiência, esta última merece ser destacada nas avaliações de desempenho regulatório.

Eficiência e equidade não são mutuamente excludentes: ao contrário, são objetivos complementares, embora sua conquista geralmente exija uma abordagem sequencial para a expansão: a sustentabilidade financeira é necessária (mas não suficiente) para a justiça (Jouravlev, 2009). Além da complementaridade potencial da eficiência e da equidade social, o autor gostaria de sublinhar alguns outros pontos que emergem desta revisão sobre a regulação de prestadores públicos:

- Instituições de alto desempenho disponibilizam informações, implementam incentivos e avaliam desempenho.
- O isolamento de pressões políticas diárias e da regulação da gestão cotidiana (micro gestão) é necessário para um desempenho robusto.
- O acesso às informações de *benchmarking* fornece uma base para estabelecer melhor governança e incentivos externos e internos.
- Profissionalismo e conhecimentos de engenharia são necessários para um bom planejamento e eficiência operacional.
- Continuidade e controle social tanto para os prestadores quanto para as suas entidades supervisoras são essenciais para a sustentabilidade a longo prazo.
- A Diretoria do prestador é um componente fundamental do sistema de governança: ele precisa acompanhar e incentivar o bom desempenho.
- A participação das partes interessadas no processo regulatório promove a troca de ideias necessária para identificar opções de ganha-ganha e desenvolver consensos entre os principais grupos.

- O apoio político para as iniciativas de reforma ajudam o financiamento da agência e a atração e retenção de uma liderança forte e pessoal qualificado.

Na medida em que essas atividades não estão ocorrendo em nenhum local específico, há evidências de que reformas são necessárias para melhorar o desempenho do prestador de serviços públicos.

O regulador (quer seja uma comissão municipal ou uma agência reguladora nacional multissetorial) é apenas um ator entre muitos. Isso significa que a agência, ao tentar melhorar o desempenho do setor, deve identificar os aliados e os adversários. O desempenho não melhorará se não houver vontade política para apoiar as reformas. Em alguns casos, os reguladores tendem a ser muito passivos – sem querer tomar iniciativas ou colocando-se com receio de se tornarem um alvo para os políticos atacarem. Assim, mesmo que a agência esteja seguindo as “melhores práticas”, sendo transparente, promovendo a participação (através de *workshops* e audiências) e cumprindo os prazos, se não estiver tomando iniciativas (dentro da lei), então os cidadãos continuarão a receber um serviço insatisfatório dos prestadores. Similarmente, é improvável que uma iniciativa de descentralização (com vistas a maior controle social dos prestadores no nível local) melhore o desempenho, se as estruturas de governança locais não forem fortalecidas e não for dada a atenção adequada à capacitação. Se faltarem aos gestores locais as habilidades técnicas e o profissionalismo requeridos para o bom desempenho, então o sistema de governança deve proporcionar oportunidades para treinamento e aprimoramento de competências. Informações publicamente disponíveis (*benchmarking*) seriam um mecanismo para avaliar, incentivar e substituir, quando for o caso, os gestores.

Em última instância, a credibilidade e a legitimidade de uma agência governamental dependem da aceitação e da compreensão do processo regulatório pelos usuários e pelas outras partes interessadas. A população que está esperando receber os serviços é diretamente afetada pelas tarifas e pela qualidade do serviço. O impacto da reforma dos serviços de água e esgoto depende das circunstâncias nacionais, do crescimento e da distribuição de renda e do arcabouço legal. A legitimidade, e algum grau de aceitação social, somente serão alcançados com um histórico de sucessos. A capacidade técnica do quadro de pessoal, o aprendizado com as experiências de regulação de outros lugares e a utilização de instrumentos regulatórios, como o *benchmarking*, são a base para melhorar o desempenho dos prestadores públicos. Além disso, como observou Ian Byatt (2013), o primeiro regulador do setor de serviços de água e esgoto da Inglaterra e País de Gales, “a estratégia regulatória, não o detalhe, é a chave para o sucesso”. Sua observação sugere que os reguladores de prestadores públicos de serviços públicos de água e esgoto devem ser politicamente conscientes, sem se tornarem políticos.

Bibliografía

ADB (Asian Development Bank) (2007), *Country Water Action: Cambodia Phnom Penh Water Supply Authority: An Exemplary Water Utility in Asia*, Metro Manila, Philippines.

Advani, Rajesh (2012), “Using Credit Ratings to Improve Water Utility Access to Market Finance in Sub-Saharan Africa”, *Learning Note*, Water and Sanitation Program (WSP), February.

Aivazian, Varouj; Ying Ge and Jiaping Qiu (2005a), “Can Corporatization Improve the Performance of State-owned Enterprises Even without Privatization?”, *Journal of Corporate Finance*, Volume 11, Issue 5.

_____ (2005b), “Corporate Governance and Manager Turnover: An Unusual Social Experiment”, *Journal of Bank & Finance*, Volume 29, Issue 6.

Akhmouch, Aziza (2012), “Water Governance in Latin America and the Caribbean: a Multi-level Approach”, *OECD Regional Development Working Papers*, 2012/14, OECD Publishing (<http://www.oecd-ilibrary.org/>).

Alfaro, Raquel (2009), *Fomento de la eficiencia de las empresas estatales de agua potable y saneamiento*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), LC/L.3010-P, Santiago, Chile (<http://www.cepal.org/>).

Anbarci, Nejat; Monica Escaleras and Charles Register (2009), “The Ill Effects of Public Sector Corruption in the Water and Sanitation Sector”, *Land Economics*, Volume 85, Issue 2.

Andrés, Luis Alberto; José Luis Guasch and Sebastián López Azumendi (2011), “Governance in State-Owned Enterprises Revisited: The Cases of Water and Electricity in Latin America and the Caribbean”, *Policy Research Working Paper*, N° 5747, World Bank, Washington, D.C.

Baer, Walter; Edmund Edelman; James Ingram III and Sergej Mahnovski (2001), *Governance in a Changing Market: The Los Angeles Department of Water and Power*, RAND Enterprise Analysis, Santa Monica (<http://www.rand.org/>).

Baietti, Aldo; William Kingdom and Meike van Ginneken (2006), “Characteristics of Well-Performing Public Water Utilities”, *Water Supply & Sanitation Working Note*, N° 9.

Baliga, Rand and Timo Santalainen (2006), “Transformation of state-owned enterprises in Estonia and India: An Examination of the relative influences of cultural variations”, *Journal of International Management*, Volume 12, Issue 2.

Berg, Sanford (2010), *Water Utility Benchmarking: Measurement, Methodologies, and Performance Initiatives*, International Water Association Publishing, London.

_____ (2007), “Conflict Resolution: Benchmarking Water Utility Performance”, *Public Administration and Development*, Volume 27, Issue 1.

_____ (2000), “Sustainable Regulatory Systems: Laws, Resources, and Values”, *Utilities Policy*, Volume 9, N° 4.

Berg, Sanford and Claudia Vargas (2008), “Bolivian Utility Regulation: Lessons for a Water Sector Agency”, *PURC Working Paper*, University of Florida, Department of Economics.

Berg, Sanford and John Tschirhart (1988), *Natural Monopoly Regulation: Principles and Practice*, Cambridge University Press.

Berg, Sanford and William Muhairwe (2009), “Promoting High Performance in SOEs: Lessons from Africa”, *PURC Working Paper*, University of Florida, Department of Economics.

Berg, Sanford; Chen Lin and Valeriy Tsaplin (2005), “Regulation of State-Owned and Privatized Utilities: Ukraine Electricity Distribution Company Performance”, *Journal of Regulatory Economics*, Volume 28, N° 3.

Berg, Sanford; Liangliang Jiang and Chen Lin (2012), “Regulation and Corporate Corruption: New Evidence from the Telecom Sector”, *Journal of Comparative Economics*, Volume 40, Issue 1.

Bohoslavsky, Juan Pablo (2011), *Fomento de la eficiencia en prestadores sanitarios estatales: la nueva empresa estatal abierta*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), LC/W.381, Santiago, Chile (<http://www.cepal.org/>).

Brown, Ashley; Jon Stern and Bernard Tenenbaum with Defne Gencer (2006), *Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems*, World Bank, Washington, D.C.

Byatt, Ian (2013), “The regulation of Water Services in the UK”, *Utilities Policy*, Issue 24.

Cadmus Group, KPMG and NuWater (2002), *A Study of Best Practices in the Water and Wastewater Sector for the Ontario SuperBuild Corporation, Final Report*, Ontario SuperBuild Corporation, Ministry of Finance, Toronto (<http://www.moi.gov.on.ca/>).

Carrasco, William (2012), “Provision of drinking water supply and sanitation services in rural areas”, *Circular of the Network for Cooperation in Integrated Water Resource Management for Sustainable Development in Latin America and the Caribbean*, N° 36, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Santiago, Chile (<http://www.cepal.org/>).

_____ (2011), *Políticas públicas para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en las áreas rurales*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), LC/W.388, Santiago, Chile (<http://www.cepal.org/>).

Casson, Mark; Marina Della Giusta and Uma Kambhampati (2010), “Formal and Informal Institutions and Development”, *World Development*, Volume 38, N° 2.

Cecchi, Daniele; Massimo Florio and Jorge Carrera (2009), “Privatisation Discontent and Utility Reform in Latin America”, *Journal of Development Studies*, Volume 45, N° 3.

da Cruz, Nuno Ferreira; Sanford Berg and Rui Cunha Marques (2013), “Managing Public Utilities: Lessons from Florida”, *Lex Localis - Journal Of Local Self-Government*, Volume 11, N° 2.

Das, Binayak; Ek Sonn Chan; Chea Visoth; Ganesh Pangare and Robin Simpson (eds.) (2010), “Sharing the Reform Process: Learning from the Phnom Penh Water Supply Authority (PPWSA)”, *Mekong Water Dialogue Publication*, N° 4, International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN), Gland (<http://cmsdata.iucn.org/>).

Davis, Jennifer (2003), “Corruption in public services: Experience from South Asia’s water and sanitation sector”, *World Development*, Volume 32, N° 1.

Dubash, Navroz (ed.) (2002), *Power Politics: Equity and Environment in Electricity Reform*, World Resources Institute, Washington, D.C. (<http://pdf.wri.org/>)

Ehrhardt, David and Nils Janson (2010), “Can regulation improve the performance of government-controlled water utilities?”, *Water Policy*, Volume 12, Supplement 1.

Eisendrath, Allen (2013), *Water Utility Corporatization*, United States Agency for International Development (USAID) (<http://www.energytoolbox.org/>).

_____ (2012), *Private communication*.

Estache, Antonio and Liam Wren-Lewis (2009), “Towards a Theory of Regulation for Developing Countries: Following Laffont’s Lead”, *Journal of Economic Literature*, Volume 47, Issue 3.

Ferro, Gustavo and Emilio Lentini (2013), *Políticas tarifarias para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): situación actual y tendencias regionales recientes*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), LC/W.519, Santiago, Chile (<http://www.cepal.org/>).

_____ (2012), *Infraestructura y equidad social: Experiencias en agua potable, saneamiento y transporte urbano de pasajeros en América Latina*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), LC/L.3437, Santiago, Chile (<http://www.cepal.org/>).

_____ (2011), “Economies of scale in drinking water and sewerage services”, *Circular of the Network for Cooperation in Integrated Water Resource Management for Sustainable Development in Latin America and the Caribbean*, N° 34, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Santiago, Chile (<http://www.cepal.org/>).

_____ (2010), *Economías de escala en los servicios de agua potable y alcantarillado*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), LC/W.369, Santiago, Chile (<http://www.cepal.org/>).

Ferro, Gustavo; Emilio Lentini and Carlos Romero (2012), “Efficiency and its measurement in drinking water and sewerage service provision”, *Circular of the Network for Cooperation in Integrated Water Resource Management for Sustainable Development in Latin America and the Caribbean*, N° 36, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Santiago, Chile (<http://www.cepal.org/>).

_____ (2011), *Eficiencia y su medición en prestadores de servicios de agua potable y alcantarillado*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), LC/W.385, Santiago, Chile (<http://www.cepal.org/>).

Groves, Theodore; Yonmiao Hong; John McMillan and Barry Naughton (1994), “Autonomy and incentives in Chinese state enterprises”, *Quarterly Journal of Economics*, Volume 109, N° 1.

Groom, Eric; Jonathan Halpern and David Ehrhardt (2006), “Explanatory Notes on Key Topics in the Regulation of Water and Sanitation Services”, *Water Supply and Sanitation Sector Board Discussion Paper Series*, Paper N° 6, World Bank, Washington, D.C.

Halpern, Jonathan; Charles Kenny; Eric Dickson; David Ehrhardt and Chloe Oliver (2008), “Water Sector Board”, *Water Working Note*, N° 18, World Bank, Washington, D.C.

Hantke-Domas, Michael (2013), “Legislative progress towards sustainable and decentralized water management in Latin America”, *Circular of the Network for Cooperation in Integrated Water Resource Management for Sustainable Development in Latin America and the Caribbean*, N° 37, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Santiago, Chile (<http://www.cepal.org/>).

_____ (2011), *Avances legislativos en gestión sostenible y descentralizada del agua en América Latina*, Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), LC/W.446, Santiago, Chile (<http://www.cepal.org/>).

Hantke-Domas, Michael and Andrei Jouravlev (2011), *Lineamientos de política pública para el sector de agua potable y saneamiento*, Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), LC/W.400, Santiago, Chile (<http://www.cepal.org/>).

Jamison, Mark and Araceli Castaneda (2011), “Reset for Regulation and Utilities: Leadership for a Time of Constant Change”, *The Electricity Journal*, Volume 24, N° 4.

Jarvis, Darryl and Benjamin Sovacool (2011), “Conceptualizing and evaluating best practices in electricity and water regulatory governance”, *Energy*, Volume 36, Issue 7.

Jha, Abhas Kumar (ed.) (2005), “Institutions, Performance, and the Financing of Infrastructure Services in the Caribbean”, *World Bank Working Paper*, N° 58, Washington, D.C.

Joffe, Marc; Richard Hoffman and Melanie Brown (2008), *African Water Utilities Regional Comparative Utility Creditworthiness Assessment Report. Individual credit assessment reports for seven African water utilities by Global Credit Rating Co.*, Water and Sanitation Program-Africa Region, World Bank (<http://www.wsp.org/>).

Jouravlev, Andrei (2009), “Introducción”, in Raquel Alfaro, *Fomento de la eficiencia de las empresas estatales de agua potable y saneamiento*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), LC/L.3010-P, Santiago, Chile (<http://www.cepal.org/>).

_____ (2004), *Drinking water supply and sanitation services on the threshold of the XXI century*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), LC/L.2169-P, Santiago, Chile (<http://www.cepal.org/>).

_____ (2003a), *Acceso a la información: una tarea pendiente para la regulación latinoamericana*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), LC/L.1954-P, Santiago, Chile (<http://www.cepal.org/>).

_____ (2003b), *Los municipios y la gestión de los recursos hídricos*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), LC/L.2003-P, Santiago, Chile (<http://www.cepal.org/>).

_____ (2000), *Water utility regulation: issues and options for Latin America and the Caribbean*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), LC/R.2032, Santiago, Chile (<http://www.cepal.org/>).

Justo, Juan Bautista (2013), *El derecho humano al agua y al saneamiento frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), LC/W.536, Santiago, Chile (<http://www.cepal.org/>).

Kingdom, William and Meike van Ginneken (2008), “Key topics in public water utility reform”, *Water Working Notes*, N° 17, World Bank, Washington, D.C.

Krause, Mattias (2009), *The Political Economy of Water and Sanitation*, Taylor & Francis.

Lentini, Emilio (2010), “Regulatory accounting for drinking water and sanitation services. The experience of the Metropolitan Area of Buenos Aires”, *Circular of the Network for Cooperation in Integrated Water Resource Management for Sustainable Development in Latin America and the Caribbean*, N° 31, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Santiago, Chile (<http://www.cepal.org/>).

_____ (2009a), “Regulatory accounting for drinking water and sanitation services. The experience of the Metropolitan Area of Buenos Aires”, *Circular of the Network for Cooperation in Integrated Water Resource Management for Sustainable Development*

in Latin America and the Caribbean, N° 30, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Santiago, Chile (<http://www.cepal.org/>).

_____ (2009b), “Regulatory accounting for drinking water and sanitation services. The experience of the Metropolitan Area of Buenos Aires”, *Circular of the Network for Cooperation in Integrated Water Resource Management for Sustainable Development in Latin America and the Caribbean*, N° 29, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Santiago, Chile (<http://www.cepal.org/>).

Love, Inessa (2010), “Corporate Governance and Performance around the World: What we Know and What we Don’t”, *The World Bank Research Observer*, Volume 26, Issue 1.

Marques, Rui Cunha (2010), *Regulation of Water and Wastewater Services: An International Comparison*, International Water Association Publishing, London.

Marques, Rui Cunha and Sanford Berg (2011a), “Risks, Contracts and Private Sector Participation in Infrastructure”, *Journal of Construction Engineering and Management*, Volume 137, N° 11.

_____ (2011b), “Public-Private Partnership Contracts: A Tale of Two Cities with Different Contractual Arrangements”, *Public Administration*, Volume 89, N° 4.

_____ (2010), “Revisiting the Strengths and Limitations of Regulatory Contracts in Infrastructure Industries”, *Journal of Infrastructure Systems*, Volume 16, N° 4.

McCraw, Thomas (1984), *Prophets of Regulation: Charles Francis Adams, Louis D. Brandeis, James M. Landis, and Alfred E. Kahn*, Harvard University Press.

Mintzberg, Henry (1978), “Patterns in Strategy Formation”, *Management Science*, Volume 24, N° 9.

Mugisha, Silver (2011), *Utility Benchmarking and Regulation in Developing Countries: Practical Application of Performance Monitoring and Incentives*, International Water Association Publishing, London.

Mugisha, Silver and Sanford Berg (2008), “State-Owned Enterprises: NWSC’s Turnaround in Uganda”, *African Development Review*, Volume 20, N° 2.

Murillo, Maria Victoria; Carlos Scartascini and Mariano Tammasi (2008), “The Political Economy of Productivity: Actors, Arenas, and Policies: A Framework of Analysis”, *Working Papers*, WP-640, Inter-American Development Bank (IADB), Washington, D.C.

Mustafa, Mohammad (2002), *Benchmarking Regulators: Making Telecom Regulators More Effective in the Middle East*, World Bank, Washington, D.C.

North, Douglass (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2012), “Meeting the Water Reform Challenge”, *OECD Studies on Water*, OECD Publishing (<http://www.oecd-ilibrary.org/>).

Ostrom, Elinor (2010), “Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems”, *American Economic Review*, Volume 100, N° 3.

Phillips, Charles (1993), *The regulation of public utilities. Theory and practice*, Public Utilities Reports, Inc., Arlington, Virginia.

Pollitt, Michael and Jon Stern (2009), “Human Resource Constraints for Electricity Regulation in Developing Countries: Has Anything Changed?”, *Cambridge Working Paper in Economics*, CWPE 0914, March.

PURC (Public Utility Research Center) (2013), *Body of Knowledge on Infrastructure Regulation*, University of Florida (<http://regulationbodyofknowledge.org/>).

Ramió, Carlos and Miquel Salvador (2008), “Civil Service Reform in Latin America: External Referents Versus Own Capacities,” *Bulletin of Latin American Research*, Volume 27, N° 4.

Rosenzweig, Michael; Sarah Voll and Carlos Pabon-Agudelo (2004), “Power Sector Reform: Experiences from the Road”, *The Electricity Journal*, Volume 17, Issue 9.

Rouse, Michael (2007), *Institutional Governance and Regulation of Water Services: The Essential Elements*, International Water Association Publishing, London.

SALGA (South African Local Government Association) (2011), *Local Regulation Guideline: How municipalities can enhance local regulation of water services* (<http://www.salga.org.za/>).

Salinas, Jorge (2011), *Retos a futuro en el sector de acueducto y alcantarillado en Colombia*, Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), LC/W.379, Santiago, Chile (<http://www.cepal.org/>).

Savedoff, William and Pablo Spiller (eds.) (1999), *Spilled Water: Institutional Commitment in the Provision of Water Services*, Inter-American Development Bank (IADB), Washington, D.C.

Schein, Edgar (1992), *Organizational Culture and Leadership*, The Jossey-Bass Business and Management Series.

Solanes, Miguel (2007a), “Formulation of new regulatory frameworks for drinking water supply and sanitation services”, *Circular of the Network for Cooperation in Integrated Water Resource Management for Sustainable Development in Latin America and the Caribbean*, N° 25, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Santiago, Chile (<http://www.cepal.org/>).

_____ (2007b), “Formulation of new regulatory frameworks for drinking water supply and sanitation services”, *Circular of the Network for Cooperation in Integrated Water Resource Management for Sustainable Development in Latin America and the Caribbean*, N° 26, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Santiago, Chile (<http://www.cepal.org/>).

Solanes, Miguel and Andrei Jouravlev (2006), *Water governance for development and sustainability*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), LC/L.2556-P, Santiago, Chile (<http://www.cepal.org/>).

Trémolet, Sophie and Diane Binder (2010), “The Regulation of Water and Sanitation in DCs: Literature Review, Insights, and Areas for Research”, *À Savoir*, 01, Agence Française de Développement (AFD), Paris (<http://www.afd.fr/>).

Vagliasindi, Maria (2008a), “Governance Arrangement for State-Owned Enterprises”, *Policy Research Working Paper*, N° 4542, World Bank, Washington, D.C.

_____ (2008b), “The Effectiveness of Boards of Directors of State Owned Enterprises in Developing Countries”, *Policy Research Working Paper*, N° 4579, World Bank, Washington, D.C.

Vergès, Jean-François (2013), *Relevant European and Non-European References for Water & Sanitation Services Governance & Regulation in Europe*, draft.

_____ (2010), *Experiencias relevantes de marcos institucionales y contratos en agua potable y alcantarillado*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), LC/W.341, Santiago, Chile (<http://www.cepal.org/>).

WICS (Water Industry Commission for Scotland) (2011a), “Regulatory accounts in the Scottish water industry”, *Information Note*, N° 11, Stirling (<http://www.watercommission.co.uk/>).

_____ (2011b), “The role of regulatory accounts”, *Information Note*, N° 10, Stirling (<http://www.watercommission.co.uk/>).

World Bank (2003), *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*, World Bank and Oxford University Press.

WSP (Water and Sanitation Program) (2009), *How Can Reforming African Water Utilities Tap Local Financial Markets? Insights and Recommendations from a Practitioners’ Workshop in Pretoria, South Africa, July 2007 (Revised in 2009)*, Water and Sanitation Program-Africa, World Bank, Nairobi (<http://www.wsp.org/>).

Yepes, Guillermo (1990), *Management and Operational Practices of Municipal and Regional Water and Sewerage Companies in Latin America and the Caribbean*, INU 61, World Bank, Washington, D.C.

Anexos

Anexo 1

A Companhia Nacional de Água e Esgoto de Uganda (NWSC), estudo de caso

- **Identificando a evolução:** A primeira tarefa de um dirigente máximo (CEO) é trazer à tona os elementos que levaram a organização ao seu estado atual. O conhecimento da evolução fornece o contexto para enfrentar as ameaças emergentes, permitindo que os tomadores de decisão exercitem tanto a prudência quanto a confiança atacando os problemas identificados no processo de coleta de dados. As informações obtidas devem revelar como a organização lidou com as condições financeiras e de mercado anteriores. Além disso, o processo deve identificar os resultados associados com as políticas anteriores. Algumas dessas políticas podem não ter sido explícitas, mas refletiram a cultura corporativa da época. O segredo é processar os dados em uma estrutura que facilite a análise de padrões e que mais tarde possa ser usada para desenvolver estratégias eficazes para avançar. Ameaças que permaneçam ocultas podem conduzir a uma extrema cautela ou ao comportamento “*business as usual*”, nenhuma dessas atitudes sendo uma boa maneira de iniciar um processo de transformação.
- **Estabelecendo linhas de base:** Este relatório tem enfatizado o papel fundamental dos dados. A equipe dirigente da NWSC levou este ponto a sério quando tratou das diretrizes financeiras do prestador. Em paralelo à coleta de dados “brutos” relacionados ao desempenho anterior, o CEO tentou desenvolver um consenso entre os gerentes superiores sobre as consequências de manter o cenário de *status quo*. A situação era basicamente insustentável. Aqueles mais próximos dos problemas perceberam algumas das causas do fraco desempenho e tinham ideias para alterar procedimentos e estruturas organizacionais. Esses profissionais sabiam que tinham um papel na recuperação do desempenho e foram capazes de sugerir estratégias para melhorar IDs. Quando suas estratégias foram aceitas e passaram a integrar a política da empresa, eles estavam dispostos a implementar as “suas” sugestões, mesmo quando as mudanças exigiram maiores esforços e alterações nas responsabilidades. Ao incluí-los em grupos de trabalho, tornaram-se recursos para gerir a mudança: eles documentaram o desempenho passado e estavam em posição de estabelecer metas para o futuro.
- **Selecionando metas mensuráveis:** limitações de recursos têm um modo de constranger as organizações. Os gerentes superiores têm capacidades limitadas de examinar e processar informação. Por isso, é importante decidir logo no início quais serão as metas e como o sucesso será medido. Até certo ponto, aqueles mais próximos dos problemas podem não estar cientes de possíveis soluções: eles podem estar usando tapa-olhos que limitam a sua percepção do que é possível. Sabemos que as pessoas não conseguem gerenciar o que não é possível medir. No entanto, nem tudo tem a mesma importância, e os custos de coleta de dados tornam-se um sorvedouro do tempo que deveria ser gasto em análise. Os líderes da NWSC sabiam que quando as organizações tentam medir tudo, os gerentes acabam por entender muito pouco do que acontece. Consequentemente, a NWSC formulou apenas alguns indicadores prioritários para a melhoria financeira, a eficiência operacional e a produtividade do pessoal. A seleção dos índices refletiu a situação do desempenho na ocasião. Claro, medir o que importa pressupõe consenso sobre as prioridades. Além disso, o foco deve estar no que é importante, não apenas o que é facilmente medido.
- **Desenhando incentivos internos:** Criar incentivos envolve tornar os empregados responsáveis pelos resultados, delegar autoridade, fornecer informações e recursos, e promover o controle social. Embora o CEO tenha a responsabilidade última na

melhoria do desempenho, ele não poderia obtê-la sozinho. O desafio foi capacitar tomadores de decisão na organização: os gerentes responsáveis por assegurar desempenho elevado. Identificar as responsabilidades de um indivíduo e fazê-lo assumi-las é o problema central enfrentado pelos dirigentes superiores. Assim, NWSC focou em delegar autoridade para as pessoas com informações e desenhar os incentivos que induzissem os gestores a atingir metas razoáveis. No entanto, foi necessário precaução, uma vez que a autonomia pode também ser usada para objetivos pessoais. Sem criar um clima de desconfiança, os gestores compartilharam informações (em contextos formais e informais) para determinar se a autonomia gerencial estava sendo usada de forma adequada. Historicamente, o abuso de poder era aceito com a justificativa de que os salários em empresas estatais eram baixos em relação às respectivas responsabilidades. A NWSC adotou o seguinte: “supervisão estratégica significa por os seus olhos, mas não as suas mãos”. Claramente, uma abordagem caso a caso a intervenção foi necessária. Os incentivos afetaram todas as fases de produção: (1) aquisição de insumos (seleção de equipamentos e licitação transparente), (2) os processos de produção, (3) a manutenção do sistema, (4) a prestação dos serviços, e (5) a qualidade do serviço.

- **Estabelecendo canais de comunicação:** Internamente, a NWSC desenvolveu um projeto de programa definindo papéis e responsabilidades claras, incluindo abordagens “bottom-up” para fortalecer a participação e apoio ao programa.

As metas (SMART) específicas mensuráveis, alcançáveis, realistas e oportunas foram depois reforçadas com a adoção de metas mais estritas (refletindo o “programa avançado”).

Nota dos tradutores: No original: *Specific, measurable, achievable, realistic, and timely (SMART) targets.*

A NWSC, então, introduziu a competição na responsabilidade gerencial a para a responsabilidade de gestão por meio da preparação de plano de negócios e de manifestações de interesse. Embora os gerentes designados tivessem vantagens no acesso à informação, o processo os forçou a rever seus processos e seu pessoal. Seus “concorrentes” ganharam experiência na elaboração de planos e orçamentos. Além disso, alguns alertas sinalizaram a todos os gestores que a NWSC esperava que seus profissionais oferecessem programas inovadores. Além disso, a NWSC instituiu sistemas de fortes incentivos e planos justos de participação no ganho para minimizar as tendências dos empregados saírem da empresa. À medida que os líderes da organização se apropriaram das tendências passadas de evolução e das linhas de base referenciadas a oito a dez empresas locais de distribuição de água, eles foram capazes de desenvolver arranjos de monitoramento e avaliação sob medida e atividades de benchmarking. O contrato de desempenho com vários ministérios serviu de guia para os tomadores de decisão.

- **Desenvolvendo e implementando estratégias:** O desenvolvimento de estratégias envolveu tomar emprestadas ideias de muitas organizações e pessoas. A NWSC queria evitar a síndrome do “não inventado aqui” com a qual as ideias vindas de fora da organização enfrentariam obstáculos particularmente árduos. Seu pessoal trouxe muitas ideias excelentes para a mesa - muitas com base em sua formação profissional, em sugestões de usuários ou em contatos com outras organizações. A NWSC avaliou cada ideia apresentada em termos de seu impacto sobre os objetivos de curto prazo e sobre as metas de longo prazo. Dar atenção a todas as ideias deu confiança a quem as gerou, resultando em um senso de propriedade para as estratégias que acabaram por ser consideradas, adotadas e implementadas. Esta abordagem participativa reforçou a nova cultura corporativa que estava emergindo das reformas organizacionais. O novo sistema de governança estava fazendo a diferença.

• **Assegurando o controle social:** O controle social exige que as tarefas sejam bem definidas e devidamente atribuídas. Os resultados são previamente estabelecidos, revisados e avaliados. Assim como nas empresas privadas, os gestores da NWSC são recompensados por assumir riscos e criar formas eficientes para oferecer um serviço de qualidade. Os executivos tentam praticar a escuta ativa de modo que as circunstâncias por trás do fracasso são ouvidas e avaliadas de uma forma que faça sentido. Se isso não for feito, os gerentes das divisões de distribuição de água local podem não correr riscos por receio de repreensões. Tal resultado seria contraproducente para iniciativas de melhoria de desempenho.

• **Analisando os resultados:** Um tema constante nas iniciativas de recuperação tem sido de que a reforma é um processo, não um fim em si mesmo. O objetivo era melhorar o desempenho do setor. Como os dados indicam, a transformação foi bem sucedida, mas todo gerente sabe que muito mais precisa ser feito. A satisfação com as realizações não implica que novas metas não sejam necessárias. Na verdade, as realizações do passado sinalizam que a organização tem um grande potencial para a expansão da fronteira de eficiência. Por exemplo, a NWSC criou um grupo de serviços externos que atua como uma consultoria – ensinando as melhores práticas para os gerentes de serviços públicos de água em outros países (Tanzânia, Quênia, Zâmbia, Gana e Índia). No entanto, um bom professor também é um bom aluno, aprendendo a partir de elementos com bom desempenho em outras situações. Além disso, as soluções criativas para os problemas em outros países informam decisões mais qualificadas na organização de origem: o ganha-ganha. Os resultados da reforma da NWSC, que começou em 1998 são impressionantes (ver tabela 1).

QUADRO 1

INDICADORES DE DESEMPENHO DA NWSC, 1998-2010

| | 1998 | 2010 |
|--|------|------|
| Cobertura de abastecimento de água (%) | 48 | 74 |
| Água não faturada (%) | 60 | 33 |
| Eficiência de coleta (%) | 65 | 98 |
| Ligações medidas (%) | 65 | 100 |
| Novas ligações por ano (milhares de ligações) | 3 | 25 |
| Total de ligações (milhares de ligações) | 51 | 261 |
| Volume de negócios (receitas) (milhões de dólares) | 11 | 65 |

Fonte: NWSC

Anexo 2

A Autoridade de Abastecimento de Água de Phnom Penh no Camboja (PPWSA), estudo de caso

O caso da Autoridade de Abastecimento de Água de Phnom Penh (PPWSA) documenta as dramáticas melhorias de desempenho que podem ser alcançadas pelo prestador estatal (ver quadro 2) (Das e outros, 2010).

QUADRO 2

INDICADORES DE DESEMPENHO DA PPWSA

1993-2010

| | 1993 | 2010 |
|---|------|------|
| Pessoal por 1.000 ligações (empregados) | 20 | 3 |
| Capacidade de produção (mil metros cúbicos por dia) | 65 | 330 |
| Cobertura de serviço (%) | 20 | 90 |
| Duração do abastecimento (horas por dia) | 10 | 24 |
| Pressão de alimentação (em metros) | 2 | 25 |
| Número de ligações (milhares de ligações) | 27 | 203 |
| Água não faturada (%) | 72 | 6 |
| Eficiência da arrecadação (%) | 48 | 99 |
| Margem operacional (despesas operacionais / receitas) (%) | 150 | 39 |

Fonte: PPWSA.

Os IDs falam por si. Por exemplo, a capacidade de reduzir a água não faturada (relacionada a vazamentos e ligações clandestinas) melhorou o fluxo de caixa do prestador. A eficiência comercial (arrecadação sobre faturamento) de 99% reflete a confiança e o apreço do cidadão na qualidade do serviço.

- **Melhoria das finanças:** A instalação de medidores e de sistema informatizado de faturamento (com penalidades para a inadimplência) aumentou a eficiência da arrecadação. As tarifas foram reajustadas.
- **Ligações clandestinas:** a articulação com a comunidade local gerou apoio para outras mudanças. Foram dados incentivos para os cidadãos que relataram ligações clandestinas. Além disso, foi estabelecido um sistema de atendimento de reclamações.
- **Pessoal:** O recrutamento e a manutenção de pessoal não têm a ver com ligações políticas, mas são determinados pelo desempenho profissional. A contratação e a promoção baseadas no mérito resultaram em uma cultura organizacional que promoveu a eficiência. Os salários são melhores do que antes da reforma.

- **Subsídios direcionados:** para atender os cidadãos mais pobres, a PPWSA criou um fundo rotativo para financiar as ligações, com as famílias pobres recebendo subsídios de 30%, 50 %, 70 % ou 100% das taxas de ligação. A extensão do subsídio depende da renda familiar, reconhecendo, assim, a importância de direcionar subsídios em vez de apenas “manter os preços baixos”.
- **Recursos privados:** Em 2012, a empresa vendeu 15 % de suas ações ao público, indicando que fontes de capital externo irão viabilizar sua expansão para as comunidades vizinhas. Como disse o Diretor Geral Ek Sonn Chan: “não importa se a distribuição de água é realizada pelo setor privado ou por um órgão público, desde que essas instituições sejam transparentes, independentes de pressões políticas, e responsáveis” (ADB, 2007).

A história é semelhante a da NWSC em Uganda: em vez de ser um departamento municipal, o prestador tornou-se um prestador público autônomo, com finanças separadas e regras de funcionamento. O caso demonstra que um prestador público é capaz de atingir um alto grau de desempenho através de práticas empresariais que enfatizam os resultados (cumprimento de metas) e incentivos. Claro, desafios adicionais permanecem: a expansão do serviço de esgotamento sanitário e a ampliação da cobertura para áreas periurbanas. No entanto, as evidências até a presente data sugerem que a gestão é plenamente capaz de enfrentar esses desafios.

Anexo 3

A Comissão Escocesa para a Indústria da Água (WICS): contabilidade regulatória¹⁹

A Scottish Water é uma empresa de capital aberto, que fornece serviços de água e esgoto para as famílias e também atua como atacadista no mercado para usuários corporativos e órgãos públicos. Ela está sujeita à regulação da Comissão Escocesa para a Indústria da Água (WICS).

A contabilidade regulatória foi introduzida na indústria de água escocesa em 2005. Ela é uma das principais fontes de informação que a WICS precisa para regular o setor de forma eficaz.

O que é a contabilidade regulatória?

A contabilidade regulatória é constituída por uma série de relatórios financeiros que são projetados para fornecer aos reguladores informações sobre o desempenho e a saúde financeira das empresas que eles regulam. Esses relatórios são elaborados de acordo com as regras de contabilidade estipuladas pelo órgão regulador.

Em contraste com a contabilidade corporativa que é consistente com os padrões internacionais de contabilidade, a contabilidade regulatória é adaptada para levar em conta as especificidades da economia do setor regulado. Esta contabilidade tende a exigir informações mais detalhadas sobre os custos e as receitas do que a contabilidade convencional, e são concluídas usando convenções contábeis diferentes.

A contabilidade convencional está sujeita a mudanças nas práticas e padrões contábeis. Tais mudanças tiveram um impacto sobre monitoramento anual do desempenho da Scottish Water. A fim de alinhar o desempenho relatado com metas regulatórias a WICS teve que fazer ajustes significativos e complexos. Isso reduziu a transparência e tornou mais difícil para as partes interessadas formar uma opinião confiável sobre o desempenho da Scottish Water. A contabilidade regulatória torna possível coletar informações da Scottish Water de forma consistente ao longo do tempo.

Considerando que a contabilidade convencional é geralmente complementada utilizando a contabilidade de custos histórica, a contabilidade regulatória também utiliza a contabilidade de custos corrente. A contabilidade de custos corrente é uma ferramenta útil para os reguladores, uma vez que lhes permite ter uma visão do valor atual dos ativos da empresa regulada e os custos prováveis de substituí-los.

Objetivos da contabilidade regulatória

A contabilidade regulatória é desenhada para levar em conta as circunstâncias específicas da indústria da água. Eles servem os seguintes objetivos principais:

- **Monitorar o progresso.** Contas regulatórias tornam possível monitorar o progresso anual contra os pressupostos subjacentes aos controles de preço e a outras decisões regulatórias que abrangem áreas como faturamento e arrecadação, nível de endividamento, pagamento de juros, impostos, índices financeiros, despesas operacionais, depreciação e gastos com manutenção dos ativos e outros investimentos de capital.

¹⁹ Baseado em WICS (2011a) and (2011b).

- **Informar as futuras decisões regulatórias sobre controles de preço.** A capacidade do regulador em promover a contenção dos custos assegurando simultaneamente o nível de qualidade que é esperado pelos usuários depende em grande parte da fixação de preços que sejam ao mesmo tempo desafiadores e viáveis no que respeita às expectativas de desempenho financeiro. Na fixação de preços, é muito útil comparar o desempenho alcançado pelos prestadores regulados, mas as comparações robustas exigem informações consistentes, o que só é possível com contabilidade regulatória.
- **Revelar comportamento potencialmente anti-competitivo.** Prestadores de serviços públicos de água executam tanto atividades essenciais (o fornecimento de água aos domicílios), quanto atividades não essenciais (como o tratamento especializado de águas residuais para usuários industriais). É de interesse dos usuários dos serviços essenciais que a receita decorrente de seus pagamentos não seja usada para subsidiar as atividades não essenciais. A fim de ajudar a proteger contra quaisquer subsídios cruzados, a contabilidade regulatória separa claramente os custos e receitas associadas a cada tipo de serviço. As transações que eventualmente ocorrerem entre esses dois tipos de serviço devem obedecer a um protocolo de preços de transferência estabelecido nas regras de contabilidade regulatória.
- **Facilitar a concorrência.** A Scottish Water vende serviços no atacado para fornecedores licenciados que atendem no varejo usuários não domésticos. A WICS regula as tarifas de venda no atacado e usa contabilidade regulatória para definir as atividades do varejo e do atacado em detalhe e para capturar os custos associados com as atividades no atacado. Isso ajuda a dar aos atores do mercado a confiança que as tarifas no atacado têm base sólida e refletem os devidos custos.

A contabilidade regulatória é útil apenas para o regulador. Ao implementar a contabilidade regulatória, o prestador regulado também gera informações em formato que pode ser usado para informar as suas próprias decisões gerenciais. A transparência gerada pela contabilidade regulatória também pode ser útil para usuários, decisores políticos e outras partes interessadas.

Formatos da contabilidade regulatória

Todos os anos a Scottish Water fornece à WICS um Relatório Anual, que inclui tabelas elaboradas conforme as regras da contabilidade regulatória, reunindo as seguintes informações:

- Demonstração de resultados e balanços em valores históricos.
- Demonstração de resultados e balanços em valores atualizados.
- Conciliação do balanço patrimonial a valores históricos com a contabilidade corporativa.
- Resumos das demonstrações de resultados a custos atualizados cobrindo os últimos cinco anos.
- Valor do capital regulatório.
- Análise de custo atual do ativo imobilizado por tipo de ativo.
- Custos dos serviços de água e esgoto por atividade.
- Análise de receitas, juros, dívida líquida e tributação.
- Precificação de transferência abrangendo tanto despesas de capital quanto lucros e perdas

Regras da contabilidade regulatória

A WICS adota as seguintes regras na sua contabilidade regulatória:

- **Introdução:** Fornece uma visão geral de cada regra e um glossário de termos.
- **Contabilidade de custos atuais e os valores dos ativos regulatórios:** estabelecem os requisitos para as contas de custos atuais, limitações sobre os usos e várias simplificações adotadas para aplicação na indústria de água escocesa.
- **Classificação das despesas:** classifica despesas por categoria de uso ou finalidade.
- **Conteúdo das contas regulatórias:** Abrange os requisitos de informação contábil, e as regras pelas quais as contas regulatórias devem ser fechadas a cada exercício.
- **Análise dos custos operacionais e dos ativos:** Cobre a forma, o conteúdo e os princípios da análise dos custos operacionais, das receitas e dos ativos fixos tangíveis.
- **Preços de transferência:** Fornece orientação sobre os procedimentos e metodologias a serem seguidas quando ocorrerem transações entre as atividades essenciais e não essenciais e com entidades associadas.

Auditoria das contas regulatórias

As contas regulatórias são auditadas externamente. Os auditores formam uma opinião com base no fato de a Scottish Water tenha respeitado as regras regulatórias contábeis. Apenas quando essas regras são omissas sobre uma questão de contabilidade os princípios contábeis geralmente aceitos serão aplicáveis.

O auditor considera todas as informações que ele ou ela julgar necessário, a fim de determinar se as contas regulatórias estão livres de distorção relevante. No entanto, eles não avaliam a adequação geral da apresentação das informações nas contas. Isso porque a forma e o conteúdo das contas são determinados pelo órgão regulador.

A Scottish Water também fornece uma declaração assinada acompanhando suas contas regulatórias. Esta declaração indica se a Scottish Water tem recursos financeiros suficientes para os próximos 12 meses. Ela também declara ou não as transações e atividades com empresas associadas foram realizadas em condições justas, equitativas e sem favorecimentos.

Anexo 4

Participação dos cidadãos, controle social e desempenho do prestador

O WSP (2007) foca em como a participação institucionalizada dos cidadãos promove a melhoria do controle social (prestação de contas), melhora tanto o desempenho do prestador quanto a capacidade de resposta e a conscientização do usuário nas diversas etapas da cadeia de prestação de serviços. O relatório faz alusão aos cinco elementos que caracterizam a prestação bem sucedida de serviços públicos, conforme identificada pelo Banco Mundial (2003):

- **Delegação** (definição de padrões de desempenho): o usuário pede um serviço e define os termos em que devem ser entregues.
- **Desempenho**: a prestação de serviços medida em relação esses padrões de desempenho.
- **Finanças**: o usuário paga pelo serviço.
- **Informações sobre o desempenho**: o usuário (e o formulador de políticas públicas) avalia a qualidade do serviço, a eficiência e a cobertura.
- **Fiscalização**: usuários insatisfeitos e formuladores de políticas públicas penalizam os prestadores com mau desempenho.

O Banco Mundial (2003) também distingue entre o “caminho longo” para o controle social e o “caminho mais curto”. No primeiro caso, empregados eleitos representam o público (os eleitores) na busca do controle social dos prestadores. No entanto, como vimos, a política pode introduzir uma série de fatores que não melhoram o desempenho de serviço público. O “caminho mais curto” é possível quando os cidadãos (os usuários atuais e aqueles sem o serviço) têm mecanismos para se envolver diretamente com os prestadores de serviços. Estes mecanismos incluem procedimentos para reclamações formais, participação em audiências sobre decisões regulatórias, ou a participação em comissões consultivas de serviços públicos. WSP (2007) conclui que “Os usuários finais são fundamentais para determinar quais são os serviços que eles acham relevantes, convenientes e acessíveis”. Assim, não deveria causar qualquer surpresa que as estruturas institucionais de governança com participação dos cidadãos, os programas para a capacitação do pessoal e o *benchmarking* sejam três elementos que tendem a aparecer nos vários estudos de caso.