



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

Sanford V. Berg



NAÇÕES UNIDAS



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
Délégation régionale de coopération  
pour le cône Sud et le Brésil

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

Sanford V. Berg



NAÇÕES UNIDAS



*Liberté • Égalité • Fraternité*

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**  
*Délégation régionale de coopération  
pour le cône Sud et le Brésil*

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, na 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. Além disso, agradecemos a contribuição e apoio no desenvolvimento da versão em Português a Laura Mendes Serrano, Rosângela Abdala Hanna e Marcos Helano Fernandes Montenegro e pelo apoio na revisão de Rui Cunha Marques, e também a Carlos Mussi e Soraia Barbosa, Diretor e Assistente no Escritório da CEPAL em Brasília.

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

## Índice

Resumo .....	5
I. Introdução .....	7
A. Normas para medir o desempenho.....	8
B. A política da água.....	9
C. O contexto institucional da regulação .....	13
D. Marcos regulatórios .....	16
E. Indicadores de fraco desempenho.....	18
F. Promovendo a transparência .....	20
II. A governança regulatória e os fundamentos da regulação .....	23
A. Governança regulatória.....	23
1. Avaliando a governança regulatória .....	23
2. Governança regulatória e transparência .....	26
B. Os fundamentos da regulação .....	28
1. Os instrumentos da regulação .....	28
2. Processos regulatórios revisitados.....	32
III. Governança e fundamentos dos prestadores públicos .....	35
A. Governança de prestadores públicos .....	35
1. Alinhando incentivos.....	35
2. Elementos de promoção da boa governança.....	37
B. Os fundamentos dos prestadores públicos.....	39
1. Prestadores de alto desempenho .....	39
2. Capacitação.....	40
IV. Melhores práticas: <i>benchmarking</i> e resolução de conflitos .....	43
A. Fontes de conflito .....	44
B. Governança regulatória para a resolução de conflitos .....	45
1. Pesquisa: quais são os fatos?.....	45
2. Pesquisa e negociação: como benefícios e custos devem ser alocados? .....	46
3. Trabalho adaptativo: o que é importante?.....	48
4. Trabalho adaptativo: quem tem jurisdição? .....	50
V. Principais lições e conclusões .....	53
A. Lições principais para a regulação de prestadores de serviços .....	53
B. Conclusões.....	56

Bibliografia .....	61
Anexos .....	67
Anexo 1 A Companhia Nacional de Água e Esgoto de Uganda (NWSC), estudo de caso .....	68
Anexo 2 A Autoridade de Abastecimento de Água de Phnom Penh no Camboja (PPWSA), estudo de caso .....	71
Anexo 3 A Comissão Escocesa para a Indústria da Água (WICS): contabilidade regulatória .....	72
Anexo 4 Participação dos cidadãos, controle social e desempenho do prestador .....	75
Diagramas	
Diagrama 1 Contexto institucional .....	22
Diagrama 2 Fatores que afetam a percepção de suborno .....	27
Diagrama 3 Governança, fundamentos e desempenho do setor .....	29
Diagrama 4 Insumos, processos, resultados e <i>benchmarking</i> de desempenho .....	41
Diagrama 5 Matriz de resolução de conflitos .....	44
Quadros	
Quadro A.1 Indicadores de desempenho da NWSC, 1998-2010.....	70
Quadro A.2 Indicadores de desempenho da PPWSA, 1993-2010.....	71

## Resumo

A lição fundamental que emerge deste estudo sobre a regulação dos prestadores de serviços públicos de água e esgoto de propriedade pública<sup>1</sup> 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 e esgoto de propriedade pública. O **sistema regulatório** ultrapassa a agência reguladora e o prestador de

---

<sup>1</sup> 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.

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 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”<sup>2</sup> 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

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/云报告?reportId=5\\_969](https://www.yunbaogao.cn/report/index/云报告?reportId=5_969)

