



# **XIV CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO | EXPOABAR**

**26 A 28 DE NOVEMBRO DE 2025**

Centro de Convenções Expo-Rio  
Rio de Janeiro - RJ

## **DO DIAGNÓSTICO À INOVAÇÃO: UM MODELO DE FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL PARA AGÊNCIAS REGULADORAS A PARTIR DO CASO DA ARPE**

**TEMA:** Temas Transversais: Aspectos Jurídicos e Institucionais da Regulação; Melhoria da Qualidade da Regulação; Governança Regulatória; Agenda Regulatória, e demais temas relacionados.

**Autora:** Lara Pinheiro de Macedo Montarroyos

**Instituição:** Agência de Regulação de Pernambuco - ARPE

### **RESUMO**

Estabelecer as diretrizes estratégicas adequadas para alcançar os melhores resultados é uma premissa básica da boa gestão. No serviço público, a elaboração de planos de ação que assegurem a continuidade de projetos, independentemente da alternância de gestores, constituiu um instrumento decisivo à eficiência administrativa. Da mesma forma, a revisão desses planos deve ser criteriosa e orientada pela responsabilidade de garantir e aprimorar a efetividade da prestação do serviço público. Em uma Agência Reguladora, essa estabilidade é ainda mais relevante, pois a atuação técnica, responsiva e imparcial é condição para a previsibilidade e a segurança do ambiente regulatório (OCDE, 2025). Nesse contexto, diante da inexistência de Planejamento Estratégico vigente e da necessidade de estabelecer orientações iniciais em curto prazo, a nova gestão da Agência de Regulação de Pernambuco (ARPE) elaborou um Plano de ação inicial, com o objetivo de diagnosticar

o cenário institucional e propor diretrizes de modernização e fortalecimento. O modelo de fortalecimento institucional foi desenvolvido em quatro fases: (1) diagnóstico interno, com levantamento qualitativo junto ao quadro de pessoal; (2) formulação do Plano de ação inicial, com análise estrutural, coleta de dados internos e estudos de legislação; (3) apresentação da proposta e aprovação da Diretoria Colegiada; e (4) apoio institucional. O diagnóstico revelou um clima organizacional marcado pela percepção de desvalorização profissional, demandas por reestruturação do Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos (PCCV), necessidade de progressão funcional e realização de concurso público. Também foram identificadas fragilidades na estrutura organizacional, na comunicação interna e nos processos de inovação e capacitação. A partir dessas evidências, o Plano consolidou-se em quatro pilares: (1) Planejamento e Governança Regulatória; (2) Estruturação Funcional e Gestão de Pessoas; (3) Estruturação Organizacional; e (4) Inovação e Estratégia de Atuação. Como resultados, propôs-se a publicação de uma nova lei de estrutura e funcionamento da Agência, nos moldes da legislação federal; a construção do Planejamento Estratégico e a implementação da Agenda Regulatória; o fortalecimento da área de Gestão de Pessoas; a automação de processos; e o desenvolvimento de ferramentas tecnológicas orientadas a dados. Conclui-se que o Plano de ação inicial da ARPE, elaborado em um curto prazo e fundamentado em dados atuais e reais, configurou-se como um modelo de ferramenta gerencial voltada ao fortalecimento institucional, passível de replicação por outras Agências Reguladoras. Essa experiência, aliada ao apoio governamental e às parcerias com universidades e institutos de pesquisa, tem potencial para evoluir e gerar avanços significativos na inovação da gestão pública e na regulação. A inovação na gestão, nesse contexto, revela-se indissociável do fortalecimento institucional da Agência.

**PALAVRAS-CHAVE:** Agência Reguladora. Planejamento Institucional. Inovação na Gestão Pública. Governança Regulatória. Fortalecimento Institucional.

## **INTRODUÇÃO/OBJETIVOS**

O primeiro desafio de um gestor ao assumir uma nova função na administração pública é estabelecer as diretrizes estratégicas mais adequadas para alcançar os melhores resultados. Para tanto, é essencial compreender o cenário organizacional de forma atualizada e fundamentada em informações confiáveis.

No setor público, a rotatividade natural decorrente da exoneração e nomeação de servidores em cargos de direção, chefia e assessoramento superior pode causar descontinuidade de planos e projetos, mas também representa uma oportunidade para revisar práticas consolidadas e introduzir inovações. Nesse contexto, as Agências de Regulação, instituições criadas para assegurar a

imparcialidade e a proteção contra interferências externas (OCDE, 2025), devem ser fortalecidas continuamente para preservar sua autonomia e efetividade diante das mudanças de gestão.

As Agências Reguladoras no Brasil estão inseridas em um ambiente de constante inovação, exigência de especialização técnica e promoção da transparência (BRITO, 2024). No caso específico da Agência de Regulação de Pernambuco (ARPE), a partir da posse de uma nova Diretoria Colegiada, surgiu a necessidade de diagnosticar a realidade institucional e reorientar a atuação da Agência. Essa demanda solicitada pelo Diretor-Presidente, foi consolidada em um diagnóstico organizacional e um planejamento preliminar prévios à elaboração do Planejamento Estratégico atualizado.

Diante desse contexto, este artigo busca responder à seguinte pergunta de pesquisa: Como iniciar um processo de transformação interna em uma agência reguladora que seja eficaz, legítimo e duradouro, no contexto desafiador de uma nova gestão?

Para tanto, é proposto o “Modelo do Diagnóstico à Inovação”, desenvolvido a partir da análise e sistematização do processo de diagnóstico e planejamento implementado na Agência de Regulação de Pernambuco, com base na investidura do novo Diretor-Presidente em 2023. Inspirada por um contexto de “Estado de Mudança” do Governo Estadual, a nova gestão promoveu um exercício de reflexão interna e redefinição de prioridades, que serviu de fundamento empírico para o modelo aqui proposto.

Assim, o artigo tem como objetivos: (1) analisar o processo de diagnóstico participativo conduzido na ARPE, baseado na escuta ativa do quadro funcional; (2) sistematizar os principais desafios estruturais e funcionais identificados; e (3) formular um modelo institucional replicável, fundamentado em pilares estratégicos voltados ao fortalecimento da autonomia e da efetividade da Agência.

O propósito final deste trabalho é demonstrar que a modernização administrativa de um ente regulador constitui um instrumento eficaz de fortalecimento institucional e consequente aperfeiçoamento da prestação dos serviços públicos delegados. Acredita-se que a valorização do corpo técnico, como base do planejamento e da inovação, gera impacto social positivo e, em última instância, promove a dignidade humana por meio da regulação.

## **MATERIAL/METODOLOGIA**

O presente artigo caracteriza-se como um estudo de caso participativo, de natureza qualitativa e descritiva, que analisa e sistematiza o processo de diagnóstico e planejamento implementado na Agência de Regulação de Pernambuco. Este processo, conduzido pela nova gestão, foi o alicerce para a formulação do plano de fortalecimento institucional, prévio à elaboração do Planejamento estratégico.

A metodologia, desenvolvida na íntegra nos meses de setembro e outubro de 2023, fundamentou-se em múltiplas fontes de evidência, e foi estruturada nas seguintes etapas:

1. Análise de dados primários: exame dos dados brutos e dos resultados consolidados do diagnóstico interno realizado com o Quadro de pessoal, por meio de entrevistas e escuta ativa.
2. Pesquisa documental: análise de relatórios internos da ARPE, atas de reunião, documentos de histórico dos cargos em comissão, dados funcionais dos servidores, e legislação da Agência.
3. Análise comparativa (benchmarking): estudo da legislação e estruturas organizacionais de outras Agências de regulação estaduais e federais, utilizados como referência externa para subsidiar a segunda fase do modelo proposto.
4. Observação participante: a vivência direta na condução do processo permitiu uma análise crítica e aprofundada da formulação e implementação do modelo.

A análise cruzada dessas fontes de informação possibilitou a consolidação das etapas desse processo em um modelo conceitual estruturado, que representa a principal contribuição deste estudo. Esse modelo é apresentado na seção de resultados como o “Modelo do Diagnóstico à Inovação”, validando a trajetória percorrida e os eixos estratégicos de fortalecimento institucional.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Os resultados da metodologia, em conformidade com os objetivos indicados na introdução, estão organizados em três partes:

1. a análise e sistematização do diagnóstico participativo (objetivo 1 e 2);
2. a elaboração do Plano de Ação inicial de gestão (objetivo 3); e
3. a implementação do Plano e apresentação de balanço parcial.

Os resultados da análise e sistematização do diagnóstico (Fase 1: Diagnóstico Interno - setembro e outubro/2023), primeira etapa do modelo, consistiu na escuta ativa do quadro de pessoal. A consulta revelou um panorama complexo, marcado por um sentimento de desvalorização histórica, mas também por uma forte esperança na nova gestão. Os resultados, que cumprem os objetivos de analisar e sistematizar os desafios, foram sistemat

izados nos seguintes eixos críticos:

(1.1) Estruturação funcional e valorização dos servidores: a principal demanda dos servidores é a reestruturação do Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos (PCCV), considerado defasado. Há um relato de estagnação salarial, com servidores permanecendo na mesma faixa por mais de 10 anos, o que gera desmotivação e evasão de talentos. Pleitos como a criação de uma gratificação de desempenho (BDRM), a revisão do vale-alimentação e a instituição de um auxílio-saúde foram recorrentes. A ausência de uma progressão funcional clara, baseada em gestão por resultados e

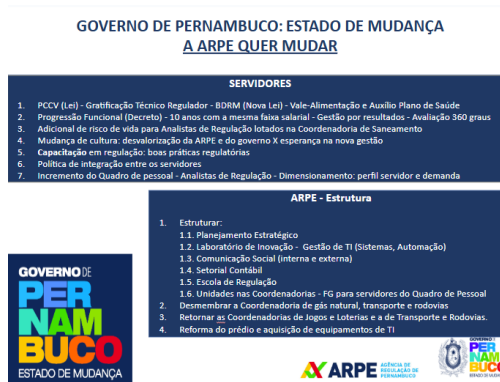
avaliação de desempenho (como a 360 graus), foi apontada como um fator crítico para a falta de reconhecimento.

(1.2) Estrutura organizacional e processos de trabalho: os servidores apontaram a necessidade de uma reorganização da estrutura da ARPE para otimizar os fluxos de trabalho e fortalecer áreas estratégicas. As sugestões incluem: a criação de novas áreas: Laboratório de Inovação, Comunicação Social, Setorial Contábil e uma Escola de Regulação; a reestruturação de Coordenadorias: desmembrar a Coordenadoria de Gás Natural, Transporte e Rodovias e recriar a Coordenadoria de Jogos e Loterias; a melhoria da Comunicação Interna: a falta de integração entre as áreas foi um ponto de destaque, com sugestões para a criação de políticas de integração, reuniões periódicas e compartilhamento de informações; o mapeamento e manualização de processos: padronizar os fluxos de trabalho para dar mais clareza, eficiência e uniformidade às atividades.

(1.3) Inovação, capacitação e boas práticas regulatórias: forte apelo por modernização. Os servidores destacaram a necessidade de investir em Governança Regulatória, adotando ferramentas como a Agenda Regulatória, a Análise de Impacto Regulatório (AIR), a fiscalização responsiva e baseada em indicadores. A capacitação contínua em regulação e o intercâmbio com outras agências foram vistos como essenciais para aprimorar a qualidade técnica do corpo funcional. A gestão de dados e a automação de processos via ferramentas de TI foram apontadas como cruciais para apoiar decisões estratégicas.

(1.4) Quadro de pessoal e cultura organizacional: O diagnóstico revelou um quadro de pessoal enxuto e sobrecarregado, especialmente nas áreas finalísticas de saneamento e gás. A necessidade de um novo concurso público foi apontada como urgente para recompor a força de trabalho (Figura 1).

Figura 1: Slide da compilação sintética do diagnóstico dos servidores



Fonte: Arquivo da ARPE, 2023.

Considerando o diagnóstico interno, a análise estrutural da ARPE, por meio da coleta de dados internos, os estudos de legislação e as referências de estrutura de outras Agências de Regulação foi formulado o Plano de Ação inicial de gestão (Fase 2: outubro/2023), em atenção ao terceiro objetivo

deste artigo, que resultou na definição de atuação em 4 (quatro) pilares estratégicos e 15 (quinze) iniciativas estratégicas para o fortalecimento institucional:

Pilar 1: Planejamento Estratégico e Governança Regulatória. O primeiro pilar visa dotar a ARPE de um planejamento formal, com uma visão de futuro clara e de ferramentas modernas de regulação. Foram indicadas como iniciativas estratégicas:

- Definição de Missão, Visão e Valores (2024-2027)
- Implementação da Agenda Regulatória
- Capacitação em Boas Práticas
- Monitoramento Periódico

Pilar 2: Estruturação Funcional e Gestão de Pessoas. Este pilar responde às demandas dos servidores por valorização e melhores condições de trabalho. Iniciativas estratégicas:

- Reestruturação do PCCV
- Decreto de Progressão Funcional
- Concurso Público
- Instituição da Gestão de Pessoas

Pilar 3: Estruturação Organizacional. Visa adequar a estrutura da Agência aos seus desafios estratégicos. Iniciativas estratégicas:

- Nova Lei da ARPE
- Novo Organograma
- Reforma Física e Tecnológica

Pilar 4: Inovação e Estratégia de Atuação. Busca modernizar a forma como a ARPE atua, com foco em eficiência e impacto social. Iniciativas estratégicas:

- Laboratório de Inovação
- Gestão de Dados e Automação
- Fiscalização responsiva
- Ouvidoria Ativa e Itinerante

A proposta de Plano de ação inicial prévio à efetiva construção do Planejamento estratégico foi apresentada (Figura 02) e aprovada pela Diretoria Colegiada (Fase 3: outubro/2023). A partir disso, cada Diretoria demandou suas Coordenadorias para o planejamento de ações com foco nas iniciativas estratégicas específicas de cada área de atuação, e o Plano também foi entregue para a Governadora do Estado, os Secretários integrantes do Núcleo de Gestão (Casa Civil, Administração, Planejamento, Fazenda e Controladoria) e a Procuradora Geral do Estado (Fase 4: Apoio institucional - novembro e dezembro/2023; e janeiro/2024)

Figura 2: Slide do Plano de Ação apresentado à Diretoria Colegiada



Fonte: Arquivo da ARPE, 2023.

A implementação de todas as fases do modelo de fortalecimento institucional ocorreu no período de setembro de 2023 a janeiro/2024 e este modelo apresenta resultados concretos que servem como prova de conceito e validação do método. O balanço parcial (setembro/2023 a julho/2025) das ações planejadas mostra avanços significativos, como:

#### Pilar 1: Planejamento Estratégico e Governança Regulatória.

- Planejamento Estratégico 2024-2027 realizado e Mapa publicado (Figura 03)
- Agenda Regulatória 2024-2025 publicada
- Aumento da participação dos servidores em capacitações nacionais
- Monitoramento periódico dos objetivos estratégicos e planos operativos

Figura 3: Mapa do Planejamento Estratégico



Fonte: site da ARPE, 2025.

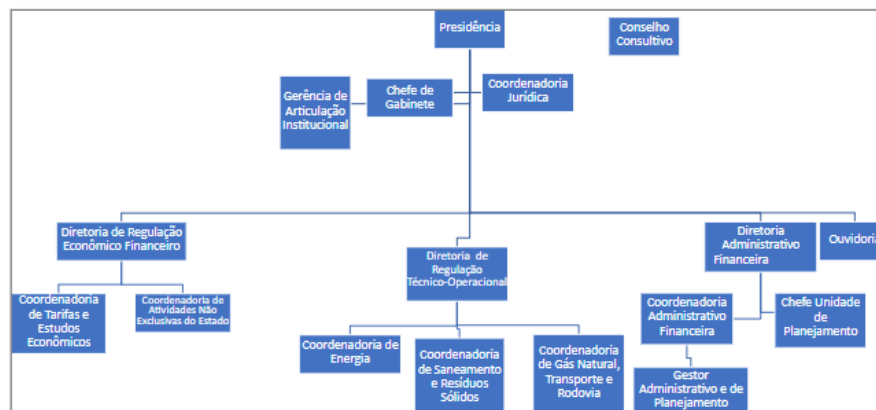
#### Pilar 2: Estruturação Funcional e Gestão de Pessoas.

- Minuta de Reestruturação do PCCV enviada à Secretaria de Administração - SAD
- Minuta de Decreto de Progressão Funcional enviada à SAD
- Concurso Público: dimensionamento de pessoal, solicitação, participação em Comissão e republicação do edital em 30/10/2025
- Criação da Coordenadoria de Gestão de Pessoas e da Gerência de Gestão de Pessoas

### Pilar 3: Estruturação Organizacional.

- Minuta da Lei da ARPE atualizada e enviada à SAD
- Criação de novas áreas estratégicas, como a Comunicação Institucional e as Coordenadorias: de Governança Regulatória e Planejamento Estratégico; de Normatização Regulatória; de Gestão de Pessoas; de TI; de Articulação Institucional; e de Controle Interno (Figura 4 e 5)
- O desmembramento da Coordenadoria de Gás Canalizado (que passou a integrar a Coordenadoria de Energia Elétrica e Gás Canalizado) e Transportes e Rodovias (Coordenadoria específica)
- A especialização das Coordenadorias de Saneamento e Tarifas, por meio da criação de Gerências
- Alocação de funções gratificadas para os servidores efetivos da ARPE
- Projeto arquitetônico da reforma concluído, pendente o projeto executivo para a tramitação do processo de contratação da empresa
- Registro de intenção à Ata de Registro de Preços de mobiliário
- Registro de intenção à Ata de Registro de Preços de computadores, notebooks e monitores
- Alteração da identidade visual e novo site institucional

Figura 4: Organograma da ARPE - agosto/2023.



Fonte: Arquivo da ARPE, 2023.

Figura 5: Organograma da ARPE - setembro/2025.



Fonte: site da ARPE, 2025.

#### Pilar 4: Inovação e Estratégia de Atuação.

- Aprovação de projeto de plataforma digital no Programa Agentes Digitais
- Aprovação de projeto de inovação em regulação no Programa Cientista Arretado
- Gestão de Dados: Estruturação de bancos de dados para subsidiar decisões
- Automação de alguns processos
- Ouvidoria Ativa e Itinerante

O modelo proposto “do diagnóstico à inovação” contribuiu, no início de uma nova gestão sem um Planejamento Estratégico atualizado, para o fortalecimento institucional, com a promoção, por consequência, da aplicação das boas práticas regulatórias e uma maior eficiência na regulação dos serviços públicos pela ARPE. Esse formato de gestão, que parte de um diagnóstico interno participativo para formular uma estratégia de inovação, possibilita a melhoria contínua institucional.

## CONCLUSÃO

Este artigo partiu do desafio central enfrentado por novas gestões na administração pública: como iniciar um processo de transformação interna que seja, ao mesmo tempo, eficaz, legítimo e duradouro, especialmente em Agências Reguladoras onde a autonomia e a estabilidade são premissas essenciais (OCDE, 2025).

A atuação da Agência de Regulação de Pernambuco forneceu as evidências para a resposta, consolidada no modelo “do Diagnóstico à Inovação” para o fortalecimento institucional.

Primeiramente, o modelo assegura a legitimidade do processo. Ao inverter a lógica tradicional e fundamentar a Fase 1 do modelo na "escuta ativa", o diagnóstico participativo garantiu que o plano

de modernização não fosse uma imposição vertical, mas uma resposta direta às fragilidades estruturais e ao sentimento de "desvalorização" identificados pelo próprio corpo funcional. O diagnóstico tornou-se um subsídio direto para a formulação do Plano de ação e dos quatro pilares estratégicos.

A eficácia do modelo é validada pelas evidências apresentadas nos resultados obtidos. O balanço parcial das ações (setembro/2023 a julho/2025) é a prova de conceito de que o modelo funciona: a publicação do Planejamento Estratégico e da Agenda Regulatória (Pilar 1), o envio das minutas do novo PCCV e o lançamento do edital do concurso público (Pilar 2) e a Minuta da Nova Lei da ARPE (Pilar 3) revelam a concretização das mudanças estruturais demandadas.

Por fim, o fortalecimento é um legado para a ARPE. Ao focar em mudanças estruturais (Nova Lei, PCCV, concurso) e ao envolver o apoio governamental (Fase 4: Apoio Institucional), o modelo busca alterar questões legais e funcionais da Agência, garantindo que os avanços sejam perenes e menos suscetíveis a futuras discontinuidades de gestão. Contudo, a dependência do apoio governamental para a aprovação de algumas ações é uma evidência relevante para outra agência que busque replicar o modelo.

Conclui-se, portanto, que a principal contribuição deste artigo é a sistematização de uma ferramenta gerencial replicável. O modelo "do Diagnóstico à Inovação" demonstra que um diagnóstico organizacional, realizado de forma participativa, é um instrumento eficiente para traduzir as fragilidades institucionais em um Plano de Ação coeso e com legitimidade. Por sua vez, este modelo não é estático e deve ser aprimorado. A experiência da ARPE demonstra que ao fortalecer sua capacidade institucional e valorizar seu corpo técnico, a Agência torna-se mais capaz de assegurar o equilíbrio nas relações entre usuários, concessionárias e Poder Concedente e, em última análise, de promover a dignidade humana e desenvolvimento econômico, por meio da regulação do serviço público.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.** Brasília, DF, 26 jun. 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13848.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13848.htm). Acesso em: 27 jul. 2025.

BRITTO, Gladstone. **Plano de desenvolvimento de pessoas em agências reguladoras federais.** 2024. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/8354/1/TCC%20Gladstone.pdf>. Acesso em: 10 out. 2025.

OCDE. **Perspectivas da Política Regulatória da OCDE 2025**, Publicações da OCDE, Paris, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/2f1a3d38-fr>. Acesso em: 30 out. 2025.

PERNAMBUCO. Agência de Regulação de Pernambuco (ARPE). **Relatório de Desempenho da Gestão 2021**. Disponível em: <https://www.arpe.pe.gov.br/institucional/relatorios-de-desempenho-da-gestao>. Acesso em: 10 out. 2025.

PERNAMBUCO. Agência de Regulação de Pernambuco (ARPE). **Relatório de Desempenho da Gestão 2022**. Disponível em: <https://www.arpe.pe.gov.br/institucional/relatorios-de-desempenho-da-gestao>. Acesso em: 10 out. 2025.

PERNAMBUCO. Agência de Regulação de Pernambuco (ARPE). **Relatório de Desempenho da Gestão 2023**. Disponível em: <https://www.arpe.pe.gov.br/institucional/relatorios-de-desempenho-da-gestao>. Acesso em: 10 out. 2025.

PERNAMBUCO. Agência de Regulação de Pernambuco (ARPE). **Relatório de Desempenho da Gestão 2024**. Disponível em: <https://www.arpe.pe.gov.br/institucional/relatorios-de-desempenho-da-gestao>. Acesso em: 10 out. 2025.

PERNAMBUCO. **Lei nº 12.524, de 30 de dezembro de 2003**. Institui a Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco - ARPE, autarquia especial vinculada ao Gabinete do Governador, com autonomia financeira, orçamentária, funcional e administrativa. *Diário Oficial do Estado de Pernambuco*, Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=12524&complemento=0&ano=2003&tipo=&url=>. Acesso em: 27 jul. 2025.

PERNAMBUCO. **Lei Complementar nº 259, de 24 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre a criação da carreira de Regulação e Fiscalização de Serviços Públicos Delegados da autarquia especial Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco - ARPE. *Diário Oficial do Estado de Pernambuco*, Recife, PE, 24 dez. 2023. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=2095&tipo=>. Acesso em: 27 jul. 2025.