



**INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**Curso de Bacharelado em Políticas Públicas**

**SAMARA BURILLE**

**AGÊNCIAS REGULADORAS E O PAPEL DA OUVIDORIA: O CASO DA AGERGS**

Orientador: Prof. Dr. Mauricio Assumpção Moya

Porto Alegre  
2016

SAMARA BURILLE

**AGÊNCIAS REGULADORAS E O PAPEL DA OUVIDORIA: O CASO DA AGERGS**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Polícias Públicas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Mauricio Assumpção Moya

Porto Alegre

2016

**SAMARA BURILLE**

**AGÊNCIAS REGULADORAS E O PAPEL DA OUVIDORIA: O CASO DA AGERGS**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Polícias Públicas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Mauricio Assumpção Moya

Examinado em \_\_\_\_ de dezembro de 2016.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Mauricio Assumpção Moya (Orientador)  
Departamento de Ciência Política/UFRGS

---

Prof<sup>a</sup>. Dr. Luis Gustavo Melo Grohmann  
Departamento de Ciência Política/UFRGS

---

Marcus Vinicius Rossi da Rocha  
Doutorando em Políticas Públicas/UFRGS

*“Há um tempo em que é preciso abandonar as roupas usadas, que já tem a forma do nosso corpo, e esquecer os nossos caminhos, que nos levam sempre aos mesmos lugares. É o tempo da travessia: e, se não ousarmos fazê-la, teremos ficado, para sempre, à margem de nós mesmos”.*

Fernando Teixeira de Andrade,  
in *“Medo: o maior gigante da alma”*.

*Dedico este trabalho a Deus,  
à minha família, aos meus amigos,  
e ao meu orientador..*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, por me enviar sabedoria para não desistir na presença de nenhum obstáculo.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Mauricio Assumpção Moya, que com dedicação, empenho e paciência soube compartilhar seus conhecimentos fazendo com que a pesquisa se tornasse cada dia mais interessante e produtiva.

A todos os meus Professores e Funcionários do Curso de Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Às minhas amigas: Caroline Borba, Francine Benites, Ana Luiza Ximeno, Caroline Cenci, Elizangela Fin, Bruna Govoni, Natália Rosa e ao amigo Mathias Holz que sempre estiveram ao meu lado nesses meses de estudo e reflexão.

Aos meus pais Cecília S. Desengrini e Osmar Burille e ao meu padrasto Armando Fortunato, por me apoiarem desde o início da graduação a seguir em frente e não desistir dos meus sonhos e a lutar pelos ideais que acredito.

A todos os familiares, colegas e amigos que me apoiaram no decorrer do trabalho.

## RESUMO

Este trabalho objetiva relatar alguns conceitos e destacar o papel da regulação no funcionamento da máquina pública, através das Agências de Regulação. A regulação, por dizer respeito aos cidadãos, é uma política pública e para que ela tenha êxito, é fundamental a participação da população. Assim, terá destaque o setor da Ouvidoria, que faz parte das agências reguladoras e serve de canal de ligação entre o cidadão e as empresas concessionárias, a fim de receber críticas e solucioná-las. A Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul será utilizada como exemplo a fim de dar mais visibilidade para a importância dessa autarquia no estado. Todavia, é um órgão público considerado recente que ainda está em formação, logo carece de visibilidade da população e com isso ainda tem pouca participação dos usuários voluntários juntamente com a Ouvidoria comparado a população estadual.

**Palavras-Chave:** Ouvidoria; Regulação Pública; Fiscalização; AGERGS; Rio Grande do Sul; Agências reguladoras; usuários voluntários.

## **ABSTRACT**

The objective of this work is to narrate some concepts and highlight the role of a functioning regulation of a public machine, through the regulations agencies. The regulation in respect of the citizens, its public politics that makes it successful, the participation of the population is fundamental. Thus, will be feature at the ombudsman sector, which is part of regulators agencies and serve as a channel of connection between the citizens and the business dealers to receive critics and solving it. The regulation agency of public delegation services of Rio Grande do Sul will be utilized as an example to give more visibility to the importance of this autarchy in the state. However, it is recently considered as public organ which is still in construction. As such, lacks population's visibility and still has little participation of voluntary users together with the dealers as compared to the state population.

Keys words: Ombudsman; Public regulation; physicalizing; AGERGS; Rio Grande do Sul; Regulators agencies; Voluntary users.

## LISTA DE QUADROS

|   |    |
|---|----|
| Quadro 1 - Características do Processo Regulatório .....        | 7  |
| Quadro 2 - Princípios dos Novos Entes Reguladores .....         | 12 |
| Quadro 3 - Desenho Institucional e Autonomia das Agências ..... | 16 |
| Quadro 4 - Competências da AGERGS .....                         | 19 |
| Quadro 5 - Deveres e Funções do Ente Público .....              | 25 |
| Quadro 6 - Requisitos do Ouvidor .....                          | 26 |

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

ABAR - Associação Brasileira de Agência de Regulação

AGERGS – Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul

AIR – Análise de Impacto Regulatório

ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica

ANP - Agência Nacional do Petróleo

Art. - Artigo

ARTESP – Agência de Transportes do Estado de São Paulo

BIKE POA – Bicicletas Públicas de Aluguel de Porto Alegre

CF - Constituição Federal

CORSAN – Companhia Rio-grandense de Saneamento

CRE – Conselho de Reforma do Estado

CSPE – Comissão de Serviços Públicos de Energia

DAER – Departamento Autônomo de Estradas e Rodagens

ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

FHC – Fernando Henrique Cardoso

LULA – Luiz Inácio Lula da Silva

MARE – Ministro da Reforma do Estado

METROPLAN – Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional

PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Estado

PRO-REG - Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação

SPH – Superintendência de Polos e Hidrovias

SUS – Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO</b> .....                                    | <b>1</b>  |
| <b>1 TRANSPARÊNCIA, REGULAÇÃO E CONTROLE SOCIAL</b> .....  | <b>4</b>  |
| 1.1 MAIS LIBERDADE DE MANIFESTAÇÃO TÉCNICA.....            | 6         |
| 1.2 FERRAMENTA PARA MELHORAR A QUALIDADE DA REGULAÇÃO..... | 8         |
| <b>2 AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL</b> .....              | <b>9</b>  |
| 2.1 O CASO DA AGERGS.....                                  | 17        |
| <b>3 OUVIDORIAS</b> .....                                  | <b>21</b> |
| 3.1 O OUVIDOR PÚBLICO E A SUA FUNÇÃO.....                  | 24        |
| 3.2 O PERFIL DO OUVIDOR PÚBLICO.....                       | 25        |
| <b>4 OUVIDORIA DA AGERGS</b> .....                         | <b>27</b> |
| 4.1 O CADASTRO DE USUÁRIOS VOLUNTÁRIOS.....                | 28        |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....                          | <b>30</b> |
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....                    | <b>32</b> |

## INTRODUÇÃO

As políticas públicas são planos e ações promovidas por agentes públicos ou privados a fim de melhorar as condições de vida de uma população, com o objetivo de assegurar os direitos de todos os cidadãos ou especificamente para um recorte étnico, econômico ou social que mais necessitar. São exemplos: o acesso a saúde (SUS), à educação de nível superior (ENEM), ou melhorar a mobilidade urbana (Bike PoA). A principal função governamental no processo de administração do Estado é promover as políticas públicas, por meio dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

As políticas públicas também têm o objetivo de resolver um problema coletivo. Segundo (Leonardo Sechi, 2012), uma política pública é uma orientação a atividade ou a passividade de alguém; uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público. Políticas Públicas ou Policy são atividades que geralmente necessitam da ação governamental.

Segundo (BUCCI, 2002) A expressão “política pública” engloba vários ramos do pensamento humano, sendo interdisciplinar, pois sua descrição e definição abrangem diversas áreas do conhecimento como as Ciências Sociais Aplicadas, a Ciência Política, a Economia e a Ciência da Administração Pública, que objetiva estudar o problema central, logo, o processo decisório governamental.

Com a evolução das sociedades e os avanços das tecnologias, a partir dos anos 1990 as políticas públicas passam a exigir uma maior participação da população nas decisões e projetos nos diversos níveis de poder do Estado.

Dentre as características das políticas públicas, destacam-se as seguintes: a política pública é feita em prol do “público”; é geralmente criada pelo governo; é interpretada e implementada por atores públicos e privados; é o que o governo decide fazer. As políticas públicas são um meio de concretização dos direitos que estão codificados nas leis de um país. Nesse sentido, a “Constituição não contém políticas públicas, mas direitos cuja efetivação se dá por meio de políticas públicas” (BUCCI, 2008, p. 254).

Sobre a decisão política de criar ou não uma política pública, (DIAS, 2012) destaca que:

As políticas públicas constituem um elemento comum da política e das decisões do governo e da oposição. Desse modo, a política pode ser analisada como a busca pelo estabelecimento de políticas públicas sobre determinados temas, ou de identifica-las. Por sua vez, parte fundamental das atividades do governo se refere ao projeto, gestão e avaliação das políticas públicas. Como decorrência, o objetivo dos políticos, sejam quais forem seus interesses, consiste em chegar a estabelecer políticas públicas de preferência, ou bloquear aquelas que lhes sejam inconvenientes. (DIAS, 2012, p. 4).

Para o Banco Interamericano de Desenvolvimento existem algumas características ou aspectos-chave das políticas públicas que implicam na sua qualidade, são estas: “estabilidade, adaptabilidade, coerência e coordenação, qualidade da implementação e da aplicação efetiva, consideração do interesse público e eficiência”. (BID, 2007 p.17 apud DIAS, 2012 p.16)

Existem diversos tipos de políticas públicas, por exemplo: política educacional, política de saúde, política social, política administrativa, e política macroeconômica: fiscal, monetária, cambial, industrial. Cada tipo de política pressupõe uma rede diferente de atores, bem como arenas, estruturas de decisões e contextos institucionais diferentes. Conceitualmente, as arenas de poder ou arenas decisórias podem ser divididas em quatro tipos (regulatória, distributiva, redistributiva e constitutivas), de acordo com o objeto da política que está em jogo (LOWI, 1964, 1972 e SOUZA, 2006).

Neste trabalho será dado destaque para a arena regulatória, que:

Envolvem discriminação no atendimento das demandas de grupos distinguindo os beneficiados e prejudicados por essas políticas, estabelecendo controle, regulamento e padrões de comportamento de certas atividades políticas. Este tipo de política nasce do conflito entre coalizões políticas de interesses claros e opostos, uma vez que gera claramente uma distinção entre favorecidos e desfavorecidos (quem ganha e quem perde). Esse conflito torna a arena regulatória menos estável que a distributiva e a redistributiva. Podem-se tomar como exemplo as regulamentações dos setores econômicos e de serviços, tais como as telecomunicações, regras de tráfego aéreo e códigos de

transito, as leis ambientais, defesa do consumidor. (DIAS, 2012, p. 18)

Também são políticas públicas as ações de regulamentação dos setores econômicos, de transportes públicos, de saneamento básico e energia. Nesses setores, as atividades de regulação podem ser delegadas a agências regulatórias, que podem ser federais, estaduais ou municipais. Logo, a regulação é uma política pública. Regulação é um meio de controlar e fiscalizar a oferta de serviços e bens públicos pela iniciativa privada, e com isso evitar abusos de empresas em relação a população, seja por meio do controle das tarifas, das modalidades ou da qualidade dos serviços e bens oferecidos.

Do ponto de vista teórico, agências são instituídas para combater falhas de mercado, tais como assegurar a competitividade de setores da economia, diminuir custos de transação inerentes à provisão de bens públicos, reduzir assimetrias de informação entre agentes econômicos, combater externalidades negativas advindas das interações econômicas, universalizar serviços e promover interesses dos consumidores (PRZEWORSKI, 1998). No exercício de suas atribuições, as agências exercem funções típicas do poder Legislativo, como edição de normas, regras e procedimentos com força legal sob o setor de sua atuação e do poder Judiciário, ao julgar, impor penalidades, interpretar contratos e obrigações entre agentes econômicos (Wald e Moraes, 1999).

Com a criação das agências de regulação, passou-se a se pensar em meios de controle desses novos órgãos de administração pública. Era necessário criar mecanismos institucionais a fim de manter relações de representação e responsabilização. Partindo do reconhecimento de que a evolução das democracias contemporâneas estaria dando lugar à contínua expansão das burocracias, Weber perguntava-se como conciliar os requerimentos de eficiência administrativa e a exigência de que as decisões político-administrativas traduzissem de forma adequada os interesses e preferências dos eleitores (MEIRELLES e OLIVA 2006).

No Brasil foram estabelecidas regras para controlar politicamente as agências reguladoras, meios para tornar público e dar transparência nas decisões regulatórias tomadas e mecanismos para realizar consultas públicas. Também a obrigatoriedade das decisões do regulador serem justificadas por escrito, publicada no Diário Oficial, para facilitar o controle pelos atores públicos. Outra maneira de

controlar as atividades desses novos órgãos públicos e dar mais transparência foi a criação do setor da ouvidoria, meio de comunicação entre os usuários do serviço público e as empresas. Com o objetivo principal de receber reclamações de determinados serviços públicos, para que esse setor faça a verificação do problema e envie um retorno ao usuário.

## **1 TRANSPARÊNCIA, REGULAÇÃO E CONTROLE SOCIAL**

A participação ativa da sociedade nos assuntos de seu interesse é um dos pilares da democracia. Quanto mais a sociedade participa, mais a democracia é consolidada e por isso que regulação é uma política pública. Mas para a população participar é necessário disponibilizar informações precisas para dimensionar a demanda e com isso possibilitando a correção das decisões que os agentes delegados possam tomar posteriormente. Tendo transparência nas informações, o gestor público viabiliza à população o controle social.

Para que os cidadãos de conhecimento médio consigam entender, a regulação precisa ser clara e simples, a fim de que não apenas os especialistas compreendam. Não é difícil fazer normas simples para a compreensão de um número maior da população.

Um determinante essencial para a atividade regulatória é a transparência e o controle social. Pois a autonomia é um dos princípios da regulação, sendo assim necessita de um controle social ativo e de transparência. Para se ter transparência e controle social é importante o diálogo entre a sociedade e o agente público.

A transparência, em âmbito governamental é disponibilizar as informações que dizem respeito aos cidadãos, trazendo luz para as tomadas de decisão dos agentes públicos. O autor (SANTOS p. 156, 2012) exemplifica de forma subjetiva o que é transparência

é a capacidade de que são dotados alguns corpos de se deixarem atravessar pela luz. O corpo transparente não opõe resistência à passagem da luz, ao contrário do translúcido que deixa passar um pouco de claridade e do opaco que impede completamente esta passagem.

Já no conceito objetivo, referente a máquina pública é o conceito de *accountability*, que Nakagawa explica: “Sempre que alguém (principal) delega parte de seu poder ou direito a outrem (agente), este assume a responsabilidade, em nome daquele de agir de maneira correta com relação ao objeto de delegação e, periodicamente, até o final do mandato, prestar contas de seus desempenhos e resultados. A dupla responsabilidade, ou seja, de agir de maneira correta e prestar contas de desempenho e resultados, dá-se o nome de *accountability*” (NAKAGAWA: 1993, p.17 apud SANTOS, 2012, p.156).

Já o conceito de controle social a forma de a sociedade exercer sua influência sobre a ação dos gestores públicos no que for do interesse coletivo. Porém, para o controle social ser efetivo é preciso conscientizar a sociedade. No Brasil, o que dificulta esse exercício de cidadania é o baixo nível educacional da população. Assim, não é só disponibilizando as normas para a população que faz com que aumente o interesse coletivo e o controle social. Pois, a democracia no Brasil é “jovem” com apenas 31 anos, logo a cidadania é um processo que está em constante evolução.

O controle social visa corrigir falhas e irregularidades dos gestores públicos, o que faz com que seja avaliada a implementação das políticas públicas. Desse modo, é fundamental que os atores políticos brasileiros incentivem a participação social e pressionem o poder público para efetivar o controle social.

Para (SANTOS, p.158, 2012), a transparência e o controle social andam juntas, não podem se separar,

Interdependentes e intercambiáveis. Transparência revestida do conceito de *accountability* se torna um valioso instrumento de controle social, e este a motivação daquele, caracterizando um círculo virtuoso que gera benefícios incalculáveis para a consolidação da democracia, estímulo a participação popular em seus destinos, ações governamentais produtivas e a satisfação da sociedade.

Outra forma de controle é a atividade regulatória. Seu objetivo é equilibrar os interesses entre os agentes do processo de regulação através de regras e verificações do seu cumprimento, com autonomia. Então quanto mais autonomia o órgão possui, maior é a necessidade de um acompanhamento.

Existem várias formas de intensificar a transparência regulatória, e com isso o controle social. SANTOS (2012 p.159-160) exemplifica:

- Agenda Regulatória – conjunto de temas estratégicos e prioritários que serão objeto da atuação regulatória num determinado período, incluindo tanto a previsão dos novos regulamentos quanto aqueles que demandam revisão.
- Audiência Pública – constituída de um chamamento à sociedade para contribuir com subsídios ou informações a respeito de uma intenção ou proposta de normatização regulatória. Pode se realizar através de característica presencial, facilitando o debate, ou por meio de consulta eletrônica com recebimento de informações por meio documental.
- Ouvidoria – um canal direto de comunicação da sociedade com o ente regulador, para registro de reclamações, solicitação de informações, denúncias etc. Por sua importância e por ser permanente deve estar incluída na própria estrutura organizacional do ente regulador.
- Análise de Impacto Regulatório (AIR) – um instrumento que, se utilizado com determinada metodologia, facilita a escolha regulatória considerando o custo e o benefício do impacto decorrente de sua implementação.
- Internet– utilização da rede mundial de computadores através de endereço eletrônicos em que as informações relevantes e necessárias são divulgadas para consulta ou interatividade.
- Conselhos – representação paritária de governos e de grupos de interesses com caráter consultivo e opinativo sobre a ação dos reguladores.

### **1.1 Mais liberdade de manifestação técnica**

A atividade que se desenvolve no interior da agência é um processo regulatório. São elaborados regulamentos, discutido uma forma de compreensão e aplicado nos fatos.

### Quadro 1 - Características do Processo Regulatório

- Atuação colaborativa dos executivos da agência para assegurar a eficiência e eficácia da mediação dos interesses dos agentes privados e dos usuários/consumidores.
- Respostas razoáveis - justificativas convincentes para as escolhas regulatórias.
- Publicidade do processo decisório
- Compromisso de dar respostas a sociedade em tempo razoável, necessário para a efetividade do papel das agências, sob pena de suas decisões se tornarem formalidades ineptas.

Fonte: Experiências Exitosas em Regulação na América Latina e Caribe, 2012

Quando existe uma demanda, os técnicos da agência se manifestam, fazem suas análises e em alguns casos, os cálculos necessários, a fim de estudar um processo decisório com as devidas informações técnicas. Mas nem sempre se refere ao seu próprio ponto de vista, às vezes os técnicos analisam e quando vai para a aprovação no Conselho Superior não é aprovado, então volta para os técnicos fazerem uma “re-analise”. Segundo (FONSECA p.123, 2012), não são desconhecidas as situações em que este técnico é induzido, por meios diversos, a elaborar pareceres que sirvam para corroborar opiniões externas à avaliação estritamente técnica da questão.

Para a agência cumprir a sua missão é necessário respeito ao conhecimento especializado dos técnicos, pois são profissionais de altos níveis de conhecimento e experiências profissionais, passam por concurso público e se a sua análise não for respeitada, não faz sentido existir as agências reguladoras. Nesse sentido, é indispensável o juízo técnico ter liberdade.

Para se ter uma regulação de qualidade é necessária ser efetiva, agir com transparência, ser eficiente e ter responsabilidade. (PROENÇA, e RODRIGO p.222, 2012) constatam que há qualidade da regulação

se serve para alcançar objetivos bem-estabelecidos, se não impõe cargas e custos desnecessários para a sociedade, se reduz a discricionariedade e a captura e se é aberta, participativa e clara em sua preparação e implementação. Tudo isso tem inúmeras vantagens, entre elas: dar segurança ao sistema regulatório, reduzir riscos e

custos regulatórios, ampliar a participação e o controle social e promover o desenvolvimento e o crescimento econômicos.

## **1.2 Ferramenta para melhorar a qualidade da regulação**

Os governos podem se utilizar de várias ferramentas para ter uma regulação de qualidade, a Análise de Impacto Regulatório (AIR) é uma das opções.

(PROENÇA e RODRIGO p.222, 2012) explicam como funciona AIR:

A AIR é uma avaliação ex ante que considera os possíveis efeitos de uma regulação ou política pública, e proporciona informações aos tomadores de decisão sobre as diferentes opções que têm para atuar. A AIR é, portanto, uma ferramenta que pode auxiliar os reguladores a melhorar a tomada de decisões, em função de dados objetivos, evidência e análises. Para sua utilização é necessário ter critérios claros sobre como e em que casos a mesma é usada, de forma a aprofundar a análise nos casos em que a atuação regulatória pode causar maiores consequências.

No Brasil já começou a ser implantado a AIR, através do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG). É um processo que está sendo implementado aos poucos, mas os reguladores serão capacitados para aprimorar a elaboração das notas técnicas de dados concretos, para melhor exemplificar os impactos que podem causar a possível execução.

Através do PRO-REG, estão sendo feitos projetos pilotos para introduzir a Avaliação de Impacto Regulatório. Esses projetos serão modelos e poderão ser utilizados em outros órgãos estatais. Os pilotos permitirão identificar aquelas áreas do processo regulatório que podem ser melhoradas em cada instituição (PROENÇA e RODRIGO, 2012 p.223).

O esperado é que essas medidas aperfeiçoem e tragam melhorias para as agências reguladoras para que os direitos do consumidor sejam preservados e haja estabilidade dos mercados. E que com as AIR, as instituições fiquem mais sólidas, sem sofrer interferências políticas e pressões das empresas privadas delegadas.

Os principais objetivos do PRO-REG, de acordo com (PROENÇA e RODRIGO p.224, 2012) são:

- Fortalecer o sistema regulatório para facilitar o exercício das funções dos atores reguladores;
- Reforçar as capacidades para formular e analisar a política em setores regulados;
- Melhorar a coordenação e visão estratégica entre políticas setoriais e o processo regulatório;
- Fortalecer a autonomia, transparência e o desempenho das agências reguladoras; e
- Desenvolver e melhorar os mecanismos de responsabilidade social e transparência durante o processo de regulação.

Mesmo que existam elementos institucionais para introduzir a AIR, no Brasil existem muitos desafios que também foram descobertos nos outros países em desenvolvimento que introduziram a AIR, alguns deles são a pouca coordenação, capacidade técnica limitada de agências reguladoras, posse de dados, porém desorganizados e, com isso, mal aproveitados, fragmentação entre regulação e as políticas públicas.

## **2 AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL**

Para entender o motivo da criação das agências reguladoras no Brasil é preciso entender o contexto histórico da época. Em 1980, o Estado estava passando por uma crise administrativa e fiscal. Constatou-se que o Estado não era suficientemente eficiente na produção direta dos bens e serviços para dar seguimento ao processo de crescimento econômico, sendo essa função melhor exercida pela esfera privada (BARROSO, 2005).

Anteriormente às privatizações e liberalizações, os departamentos de energia e telecomunicações nacionais eram orientados para regular as atividades de empresas de economia mista, em que o Estado possuía a maioria do capital de giro. Após as privatizações, foram criadas a Aneel e a Anatel. Segundo (NUNES, 2007), a

formulação, a aprovação e a constituição das novas agências, como toda implementação de políticas públicas inovadoras, foram marcadas por um intenso processo de negociação e podem ser analiticamente divididas em duas partes: os estudos setoriais e a tramitação dos projetos de lei no Congresso Nacional.

#### Os principais atores na formulação das agências

foram a burocracia ministerial, especialmente os Ministros de Estado e os Secretários Executivos, a burocracia dos órgãos reguladores existentes e as consultorias contratadas. Na tramitação dos projetos no Congresso Nacional, os principais atores foram os parlamentares, especialmente aqueles ligados à base aliada do governo e os Secretários Executivos dos ministérios. Em menor grau, participaram associações representativas de trabalhadores, representantes do governo e estudiosos do tema. (NUNES, 2007 p.13)

Nos anos 90 aconteceu a Reforma do Estado, e como objeto dessa reforma, o então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), Bresser Pereira consegue a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Estado, que na sua introdução enseja:

A crise brasileira da última década [de 1980] foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos 1995 p.6)

O objetivo do referido plano era reformular a estrutura administrativa do Estado ao mesmo tempo em que lhe proporcionava uma adequação ao não tão novo sistema econômico globalizado (BRESSER, 1998). Ainda, as possíveis motivações que levaram à criação das agências reguladoras segundo (Mueller e Pereira, 2002) foram: a busca de flexibilidade administrativa além da existente na estrutura do serviço público; dar incentivos aos reguladores para que eles se especializem e diminuam as incertezas dos resultados de cada setor; a busca de

blame-shifting (mudança de culpa), transferindo parcialmente à agência a culpa por medidas politicamente impopulares em determinado setor; e por fim a necessidade de credibilidade regulatória, ou seja, a estabilidade das regras, resguardando-as de ações oportunistas de políticos eleitos.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que foi publicado em 1995, constatou a crise fiscal, advinda da grande perda de crédito estatal, a exaustão da estratégia estatizante do Estado intervir, e a forma estatal de administrar, assinalada pela administração político-partidária. Para combater esses problemas o governo declarou a necessidade de redefinir o papel do Estado na economia e estabelecer um novo padrão de relação Estado-sociedade no Brasil, apresentando duas propostas inter-relacionadas: a privatização de empresas públicas e a alteração nos padrões de gestão da administração pública e de regulação das atividades econômicas, a serem viabilizadas através da criação de agências autônomas e organizações sociais; (BRESSER-PEREIRA, 1998; COSTA, 2002).

O objetivo predominante do governo da época era modificar o modelo burocrático de administração pública que foi inserido no país durante a “Era Vargas” e no lugar implantar um modelo de administração gerencial, aprimorando os departamentos de administração indireta (autarquias e fundações).

O Conselho de Reforma do Estado recomendou os seguintes princípios para a construção do marco legal dos novos entes reguladores (NUNES, 2007 p.8):

## Quadro 2 - Princípios dos Novos Entes Reguladores

- ✓ Autonomia e independência decisória;
- ✓ Ampla publicidade de normas, procedimentos e ações;
- ✓ Celeridade processual e simplificação das relações entre consumidores e investidores;
- ✓ Participação de todas as partes interessadas no processo de elaboração de normas regulamentares, em audiências públicas;
- ✓ Limitação da intervenção estatal na prestação de serviços públicos, aos níveis indispensáveis à sua execução.

Fonte: Conselho de Reforma do Estado (1997)

As agências também foram criadas no intuito de dar transparência aos serviços públicos delegados, manter a fiscalização e deixar o cidadão/ consumidor informado das fiscalizações realizadas pelas agências, por meio do Diário Oficial e sites dos órgãos. E em cada agência há uma Ouvidoria, setor que serve como uma ligação entre o consumidor e as empresas, onde o consumidor pode fazer reclamações sobre os serviços públicos delegados e/ou elogios possibilitando que o serviço melhore. Também são encaminhadas reclamações de possíveis erros na cobrança de tarifas. A Ouvidoria encaminha o boleto para análise no setor da Diretoria de Tarifas e retorna ao consumidor.

Durante os dois mandatos do ex-presidente Fernando Henrique (1995-2002) foram criadas as agências reguladoras no Brasil, não mais como órgãos subordinados à administração direta, mas como órgãos independentes, teve mais amplitude na reforma do Estado. E esse modelo de agências independentes se espalhou pelo Brasil. Na década de 1990 foram criadas as três primeiras agências: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e a partir desses modelos jurídicos-institucionais foram implementadas outras sete agências federais e vinte e três estaduais. Uma questão em debate sobre regulação no Brasil diz respeito ao próprio caráter inovador das agências, ou seja, até que ponto elas constituem um novo formato institucional e gerencial de atuação regulatória do Estado na economia e até que ponto são realmente dotadas de independência e dos

mecanismos de controle adequados ao exercício da regulação em seus respectivos setores. (NUNES, 2007).

Observa-se, contudo, que esses princípios foram posteriores ao processo de privatização e flexibilização dos serviços públicos dos setores de energia e telecomunicações que ocorreu em 1995 (NUNES, 2007, pg. 9). Em fevereiro daquele ano foi aprovada a Lei nº 8.987/1995 (Lei de Concessões) que regulou, de forma geral, as concessões e permissões de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal de 1988. O art. 175, da CF, determina que: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos” (NUNES, 2007, p.10).

Mesmo que existisse a intenção de conferir autonomia aos novos órgãos de regulação, no início do processo de constituição da estrutura legal da agência reguladora independente não havia uma ideia clara de como deveria ser o seu formato jurídico e organizacional e sobre questões de independência, *accountability* (responsabilidade ética e obrigação à transparência) e controle. Esses impasses foram dialogados no decorrer do processo de constituição da ANEEL, ANATEL e ANP.

Passados mais de 20 anos do Plano Diretor que reformou a administração pública, e a conseqüente criação das agências reguladoras, pode-se dizer que há uma necessidade de uma adequação às inovações tecnológicas que atualmente são disponíveis por meio da globalização. Também, o Estado intervém cada vez menos na economia, aproximando-se do Estado-mínimo que reduz a máquina pública, que provoca alienação de empresas públicas e sociedades de economia mista e acaba delegando serviços públicos a empresas privadas. Neste sentido, o Estado passa de interventor a regulador e fiscalizador dos serviços delegados a iniciativa privada, por meio das chamadas agências reguladoras.

Desse modo, ocorre a transição do Estado de Bem-Estar Social, provedor de serviços e bens, que é uma prática da intervenção estatal clássica em domínios econômicos, a um Estado regulador que desempenha de modo mais acentuado as atividades exclusivas da função estatal, exercendo o seu poder de polícia e sua força legítima, atuando como regulador e facilitador ou financiador do desenvolvimento econômico e social (JUSTEN FILHO, 2006).

Neste sentido, entende-se que não só as atividades econômicas que o Estado desempenhava seriam melhores se realizadas pela iniciativa privada, mas

também as atividades em que eram exclusivas do Estado poderiam ser descentralizadas e exercidas por entidades que atuariam na regulação.

Mas não quer dizer que o Estado diminuiu a sua atuação no domínio econômico, apenas passou a atuar de forma indireta com a ação regulatória. Pois a necessidade de se fiscalizar aumenta ao passo que se delega bens e serviços de relevância social à iniciativa privada. E por esses serviços regulados serem de relevância social, pode se afirmar que regulação é uma política pública. Além disso, cada vez mais o controle e a *accountability* (responsabilidade ética e obrigação à transparência) do Estado são inseridos num contexto de ampliação dos espaços democráticos, que precisa chegar aos cidadãos (Clad, 2000). Para se ter *accountability* precisa-se de condições para os cidadãos poderem participar da definição e avaliação de políticas públicas, gratificando ou punindo os responsáveis. Nesse sentido, o setor da ouvidoria nas agências reguladoras tem papel fundamental, pois é um elo entre o cidadão e o serviço público delegado, onde são enviadas principalmente críticas e reclamações que podem fazer com que o sistema seja fiscalizado e melhore.

Pó e Abrucio enfatizam as principais ações no plano da *accountability*:

As principais ações previstas no plano da *accountability* eram a participação de usuários; a utilização de contratos de gestão como forma de responsabilização por resultados; adoção de mecanismos de controle social nos serviços locais e o aumento da transparência na implementação das ações do governo, possibilitando seu acompanhamento e avaliação. As noções de controle e *accountability* ficariam, dessa forma, estreitamente ligadas a avaliação e publicidade dos resultados e informações dos órgãos, assim como na institucionalização de mecanismos de participação. (PÓ e ABRUCIO, 2006 p.682)

Essas noções de controle estavam de alguma forma inseridas na criação das agências de regulação. É importante ressaltar que além do plano diretor, em 1996 o Conselho da Reforma do Estado recomendou a Construção do Marco Legal dos Entes Reguladores, que especificava melhor as características que teriam as agências reguladoras. Todavia, não houve processo coordenado de mudança do aparelho estatal, da reforma regulatória e das privatizações que gerasse uma concepção explícita da natureza e da operacionalização do Estado regulador (Abranches, 1999).

Pó e Abrucio (2006) explicam como funciona o mecanismo da accountability com a interação entre seus atores:

Em uma linha direta a sociedade civil monitora os políticos, que monitoram as agências e estas, por sua vez, regulam as empresas. O Judiciário permite que um ator interfira diretamente em outro, como os consumidores nas empresas. Os consumidores e grupos da sociedade civil sofrem efeitos das empresas e informam tanto ao regulador quanto aos políticos desses resultados. Grupos econômicos e sociais atuam diretamente sobre a agência. Executivo e Legislativo atuam um sobre o outro. (PÓ e ABRUCIO, 2006 p.686)

O Conselho de Reforma do Estado (CRE) recomendou que o funcionamento das agências reguladoras incorporasse a realização de audiências públicas com a participação de usuários, consumidores e investidores na elaboração de normas ou soluções de controvérsias relativas a prestação de serviços e vedação de decisões tomadas com base exclusiva em informações trazidas por interessados, devendo o ente regulador buscar fontes independentes como consultorias técnicas do Brasil e do exterior (NUNES p.9, 2007).

Como um dos objetivos do governo Cardoso era garantir a autonomia dos órgãos de regulação que o desejava criar na década de 1990, foi indicado que essas novas burocracias fossem constituídas sob a forma de autarquia.

O parágrafo I do Decreto-Lei 200 de 25 de fevereiro de 1967, explica o significado de Autarquia: é “o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita própria, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”.

O desenho institucional final das agências tem como denominador comum a previsão de autonomia e estabilidade dos seus dirigentes, a preocupação com a sua independência financeira, funcional e gerencial e, procedimentos de controle e transparência (quadro 3). Nesses procedimentos de controle e transparência é que se insere a Ouvidoria, importante contato com os consumidores e também dando credibilidade para as agências com a transparência de seus serviços.

### Quadro 3 - Desenho Institucional e Autonomia das Agências

|   |
|---|
| <p><b>Autonomia e estabilidade dos dirigentes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Mandatos fixos</li> <li>✓ Mandatos não coincidentes</li> <li>✓ Estabilidade dos dirigentes</li> <li>✓ Aprovação pelo poder Legislativo, mediante arguição (afirmação fundamentada)</li> <li>✓ Pré-requisitos quanto à qualificação dos dirigentes</li> </ul>   |
| <p><b>Independência financeira, funcional e gerencial</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Autarquia especial sem subordinação hierárquica</li> <li>✓ Última instância de recursos no âmbito administrativo</li> <li>✓ Delegação normativa (poder de emitir portarias)</li> <li>✓ Poder para instituição e julgar processos</li> <li>✓ Poder de arbitragem</li> <li>✓ Orçamento próprio</li> <li>✓ Quadro de pessoal próprio</li> </ul> |
| <p><b>Transparência</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ouvidoria com mandato</li> <li>✓ Publicidade de todos os atos e atas de decisão</li> <li>✓ Representação dos usuários e empresas</li> <li>✓ Justificativa por escrito para cada voto e decisão dos dirigentes</li> <li>✓ Audiências públicas</li> <li>✓ Diretoria colegiada</li> </ul>   |

Fonte: (Melo, 2002)

A literatura especializada estuda as causas da expansão do modelo de regulação, por meio de agências independentes. No que se refere às agências da área de infraestrutura, a causa fundamental para a criação é a necessidade de atribuir credibilidade regulatória aos investidores e agentes econômicos. Isso porque esses setores normalmente constituem monopólios naturais e requerem que os órgãos reguladores tenham autonomia em relação às pressões políticas de governos, a fim de assegurar a competitividade econômica do setor através da criação ou simulação da concorrência e universalizar os serviços ao público em um ambiente com regras estáveis. (MELO, 2001; MUELLER e PEREIRA, 2002)

A criação de agências reguladoras na área social é explicada, principalmente, por questões de natureza administrativa e política, como necessidade de instituir órgãos administrativos mais flexíveis ou transferir os custos políticos de tomada de decisões impopulares do governo para órgãos técnicos

independentes (MELO, 2007). A regulação por agência independente nesses setores teria outra lógica, segundo a literatura, como prover a qualidade dos serviços oferecidos e defender os direitos dos usuários e combater a assimetria de informação e externalidades negativas (GELIS FILHO, 2006; MELO, 2002).

O exemplo das agências se espalhou, inclusive em outros níveis da federação posteriormente a 1997. Atualmente, segundo a Associação Brasileira de Agências Reguladoras (ABAR), existem 28 agências estaduais em funcionamento no país. Mas as agências estaduais possuem um diferencial, são multi-setoriais, exceto o estado de São Paulo que possui a Comissão de Serviços Públicos de Energia (CSPE) e a Agência de Transporte do Estado de São Paulo (Artesp) que regulam setores diferentes.

Sobre as diferenças das agências estaduais, Melo afirma que:

Vale dizer que as agências reguladoras estaduais se diferenciam muito no que se refere às suas respectivas áreas de atuação, objetivos, estrutura funcional, grau de autonomia e mecanismos de controle. De modo geral, os poucos estudos sobre as agências estaduais ressaltam sua fragilidade institucional, pelo fato de terem sido criadas após a privatização de empresas ou serviços públicos, e por não gozarem de autonomia em relação aos governos dos Estados (MELO, 2002 e NUNES 2007 p. 25).

Neste sentido, esse modelo de agências pode ser considerado inconcluso. Apesar de ter sido considerado uma inovação no governo FHC, para proporcionar legitimidade aos setores de infraestrutura privatizados, o desenho das agências reguladoras segue em aberto. As oscilações nas propostas de alterações do marco regulatório ocorreram durante os primeiros anos do governo Lula e a real possibilidade de mudanças nas agências ao sabor da conjuntura evidencia a fragilidade e instabilidade institucional do novo modelo estabelecido (NUNES, 2007).

## **2.1 O caso da AGERGS**

A Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul é uma autarquia, criada em 1997 na forma da Lei nº10.931, possui autonomia financeira, funcional e administrativa, com sede na cidade de Porto Alegre. A Agência desenvolve suas atividades, atuando nas áreas de saneamento,

energia elétrica, rodovias, hidrovias, irrigação, transportes intermunicipais de passageiros e estações rodoviárias.

Seus objetivos estão no Art.2:

I - assegurar a prestação de serviços adequados, assim entendidos aqueles que satisfazem as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade nas suas tarifas;

II - garantir a harmonia entre os interesses dos usuários, concessionários, permissionários e autorizatários de serviços públicos;

III - zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro dos serviços públicos delegados.

Sobre as competências da autarquia, também referentes a Lei nº10.931:

#### **Quadro 4 - Competências da AGERGS**

- I- garantir a aplicação do princípio da isonomia no acesso e uso dos serviços públicos por ela regulados;
- II- buscar a modicidade das tarifas e o justo retorno dos investimentos;
- III- cumprir e fazer cumprir, no Estado do Rio Grande do Sul, a legislação específica relacionada aos serviços públicos delegados;
- IV- homologar os contratos e demais instrumentos celebrados, assim como seus aditamentos ou extinções, nas áreas sob sua regulação, zelando pelo seu fiel cumprimento, bem como revisar, no âmbito de suas competências, todos os instrumentos já celebrados antes da vigência da presente Lei;
- V- fixar, reajustar, revisar, homologar ou encaminhar, ao ente delegante, tarifas, seus valores e estruturas;
  - orientar a confecção dos editais de licitação e homologá-los, objetivando à delegação de serviços públicos no Estado do Rio Grande do Sul;
- VI- propor novas delegações de serviços públicos no Estado do Rio Grande do Sul, bem como o aditamento ou a extinção dos contratos em vigor;
- VII- requisitar à Administração, aos entes delegantes ou aos prestadores de serviços públicos delegados as informações convenientes e necessárias ao exercício de sua função regulatória;
- VIII- moderar, dirimir ou arbitrar conflitos de interesse, no limite das atribuições previstas nesta Lei, relativos aos serviços sob sua regulação;
- IX- permitir o amplo acesso às informações sobre a prestação dos serviços públicos delegados e as suas próprias atividades;
- X- fiscalizar a qualidade dos serviços, por meio de indicadores e procedimentos amostrais;
- XI- aplicar sanções decorrentes da inobservância da legislação vigente ou por descumprimento dos contratos de concessão ou permissão ou de atos de autorização do serviço público;
- XII- fiscalizar a execução do Programa Estadual de Concessão Rodoviária no Rio Grande do Sul, compreendendo os seguintes Pólos Rodoviários constituídos de rodovias federais e estaduais agrupadas por região.

Art. 4º da Lei 10.931/1997 com redação dada pela Lei nº 11.292/98

É interessante observar que no inciso VIII, mesmo não deixando explícito, ele se refere ao setor da Ouvidoria, “arbitrar conflitos de interesses”. Também o inciso IX, refere-se a transparência que a agência precisa para ter credibilidade de suas funções.

Também segundo a lei de criação da AGERGS 10.931/1997, Art. 5º - A AGERGS, terá a seguinte estrutura básica: a) Conselho Superior; b) Diretoria-Geral;

c) três Departamentos: de Qualidade dos Serviços, de Tarifas e Estudos Econômico Financeiro, de Assuntos Jurídicos; d) Núcleos Setoriais.

A autarquia possui um regimento, tendo sua versão atual sido aprovada pela Resolução Normativa 17/2015 e publicada no Diário Oficial. Neste regimento consta que existem os poderes concedentes: Departamento Autônomo de Estradas e Rodagem (DAER), Fundação Estatal de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan), e Superintendência de Portos e Hidrovias (SPH) e o pedido de reajuste tarifário passa por esses poderes concedentes primeiro e de lá vem para a AGERGS para ser homologado ou revisado. A AGERGS regulamenta o processo e define notas técnicas, também há casos de que o processo de revisão nasce por iniciativa da AGERGS. Também há casos em que a autarquia tem contrato/convenio direto com a empresa e o município, então essas empresas e/ou municípios entram em contato diretamente com a AGERGS, um exemplo disso é a Corsan e a Odebrecht.

#### Sobre as prestações de contas da Autarquia:

Art. 14 - A AGERGS publicará anualmente relatório de suas atividades que incluirá: a) avaliação dos indicadores de qualidade dos serviços; b) resultado de pesquisa de opinião pública sobre a prestação dos serviços públicos sob sua regulação; c) demonstrativo de origem e aplicação de seus recursos.

§ 1º - Anualmente, após a publicação dos resultados da avaliação dos indicadores e da pesquisa de opinião, será realizada audiência pública, cujo teor e resultados serão publicados e remetidos à Assembleia Legislativa.

§ 2º - A AGERGS disponibilizará aos usuários sistema de ouvidoria pública, na forma do regimento interno. (Redação dada pela Lei nº 11.292/98).

Pode-se observar que neste artigo consta a uma avaliação de indicadores de pesquisa de opinião pública, sendo essa pesquisa feita pelos usuários voluntários, que será dado maior ênfase no próximo capítulo, pela importância de suas funções. Também gostaria de dar destaque nesse artigo sobre a obrigatoriedade de um sistema de ouvidoria pública na agência.

### 3 OUVIDORIAS

Historicamente, o primeiro Ouvidor/Ombudsman (termo que em português significa representante), teve seu primeiro registro na história mundial, no ano de 202 a.C., quando a China lançou o conceito de que um especialista deveria receber reclamações da população sobre às injustiças da administração imperial chinesa. Posteriormente, no século XVI, surgiu também na Suécia a figura do ouvidor ou ombudsman. Segundo (PEIXOTO, 2013), o rei Karl II ficou 17 anos fora de seu país, em função da guerra contra Dinamarca, Polônia, Rússia e Saxônia e foi nesse período que foi criado o cargo de ombudsman do rei e sua função era de supervisão dos funcionários do governo. Posteriormente, esse cargo deixou de existir e só foi reativado após quase 200 anos, em 1809. Também em guerra, o rei atual estava cativo dos russos, então Lars Augustin Mannerhrim foi nomeado para a função, e sua função era de defensor da população contra os excessos da burocracia. À palavra ombudsman passou-se a agregar um sentido de "defensor do cidadão" ou "do povo" (Ombudsman Saskatchewan, 2010). Com o tempo a profissão se tornou mediadora entre a população e as administrações públicas, contemplando características próprias conforme o local ou país.

No Brasil, a profissão ombudsman ficou mais conhecida como ouvidor. Mas no início, era um pouco diferente da atual:

No período colonial (1500-1822) a função primordial do ouvidor geral era inversa da atual, ou seja, era reportar ao rei de Portugal o que ocorria na colônia. Somente em 1823, logo após a independência, surgiu o ouvidor como "Juízo do Povo", ao qual a população poderia recorrer para denunciar atos de injustiça contra ela. Não teve, contudo, êxito marcante. (PEIXOTO,2013, p.786).

Posteriormente, em 1983, a ouvidoria no Brasil passou a ser discutida nos moldes atuais, juntamente com o processo da redemocratização. Em 1985, surgiu a primeira ouvidoria privada na empresa Rhodia.

E dentro dessa concepção, em 1986, surgiu a primeira ouvidoria pública: a Ouvidoria Municipal de Curitiba. Dos estados, o Paraná, foi a primeira Unidade da Federação a instituir a ouvidoria, em 1991.

Em seguida, o processo de criação de Ouvidorias se difundiu no país em geral. Como as Ouvidorias foram ganhando importância, em 1998, promulgou-se a Emenda Constitucional nº 19/1998, que no parágrafo 3º do artigo 37 consta a

obediência, pela administração pública direta e indireta, ao princípio da eficiência, entre outros. Esse princípio contempla implicitamente a ideia do Ouvidor Público, por ter o papel de mediar entre o cidadão e a Administração Pública, na intenção de obter eficiência na prestação do serviço público.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

A Lei Federal nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, instituiu a Ouvidoria Geral da República. No Estado de São Paulo, a Lei nº 10.294, de 1999 (a Lei de Defesa do Usuário de Serviços Públicos do Estado de São Paulo) (São Paulo, 1999a), que tornou obrigatória a presença da ouvidoria nas Secretarias de Estado, e o Decreto nº 44.074, de 1º de julho de 1999, que estabeleceu a competência dos ouvidores, são importantes marcos na legislação paulista com relação ao tema (São Paulo, 1999b). Nas últimas décadas, no Brasil, as ouvidorias tentam auxiliar o processo de estruturação da cidadania.

São órgãos cuja função principal é "ouvir" a manifestação acerca dos serviços prestados, intervindo na relação entre o usuário e a administração pública. O conhecimento da opinião dos usuários em relação aos serviços públicos é importante instrumento auxiliar para planejamento e tomada de decisões. Também na rede privada, de modo similar, as ouvidorias intervêm na relação entre o consumidor e a empresa. Porém as ouvidorias privadas têm uma característica clientelista – procuram apoiar o reclamante desde que não ocorra interferência com a maximização dos lucros da empresa. (PEIXOTO,2013 p.787)

Ao contrário, as ouvidorias públicas são de cunho universalista e tentam estimular a propagação da cidadania e da gestão participativa (Pinto e Lyra, 2009).

Em 2003, com a edição da Lei n. 10.683/2003, que cria a Controladoria-Geral da União – CGU, o Governo Federal inicia uma política para concretização da Ouvidoria Pública, estabelecendo à CGU a competência de orientar a atuação das unidades de ouvidorias do Poder Executivo Federal (PEREZ, Tiago de Lima, 2011). Com isso, cada vez mais Ouvidorias estão sendo criadas, assegurando sua atribuição enquanto meio de comunicação entre a esfera pública e a sociedade.

Em seguida, o Poder Executivo Federal editou o Decreto nº 5.683/2005, concedendo a Ouvidoria-Geral da União à competência de orientar e criar as unidades de Ouvidoria do Poder Executivo Federal. Nesse interim, existe a Cartilha sobre orientações para implementação de unidade de Ouvidoria, da CGU (2009, p.1-2):

A cartilha “Orientações para Implementação de Unidade de Ouvidoria” tem por objetivo servir de parâmetro para aqueles que desejam implantar uma unidade de ouvidoria, não só nos órgãos do Poder Executivo Federal, mas em todos os poderes constituídos, inclusive nos estados e municípios. É importante, porém, fazer algumas considerações iniciais sobre a participação do cidadão na gestão pública e a importância de uma unidade de ouvidoria na estrutura de um órgão. [...] A partir de 2003, surge no Governo Federal pela primeira vez, uma política para o seguimento da ouvidoria, com a edição da Lei nº 10.683/2003, que cria a Controladoria-Geral da União (CGU), mantendo dentre suas competências as atividades de ouvidoria. O Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2005, por sua vez, atribui a Ouvidoria-Geral da União, dentre outras, a competência de orientar a atuação das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal.

Baseando-se na citada cartilha, verifica-se que as Ouvidorias podem ser implantadas não apenas na esfera federal, mas também estadual e municipal. Ainda, ao inserir a participação do cidadão na gestão pública, acaba por utilizar-se das ferramentas da comunicação social, auxiliando na transmissão de informações entre as duas partes interessadas, o usuário (cidadão comum) e Poder Público, com o objetivo de entender seus interesses, analisar os serviços prestados e aprimorar a satisfação dos usuários diante das ações realizadas pelos administradores públicos.

(LYRA, 1998, pg.1 apud BRAGA, Ana Maria, 2011 pg. 505), explicam que

a expansão das ouvidorias no Brasil está associada ao crescimento dos novos espaços públicos, representados pelos diferentes instrumentos da democracia participativa no Brasil: orçamento

participativo, conselhos gestores de políticas públicas, conselhos de fiscalização e outros do gênero. Esse crescimento ocorre de forma desordenada, de maneira bastante desigual, obedecendo as ouvidorias a padrões e formatos bastante distintos.

As Ouvidorias das agências de regulação constituem um espaço adequado para gerar o diálogo entre os grupos de interesse e os reguladores, devendo estar sempre a disposição para acolher as demandas e prover as respostas e agindo com agilidade nas questões surgentes.

### **3.1 O Ouvidor Público e a sua Função**

O Ouvidor precisa ouvir os cidadãos, para analisar e melhorar os serviços públicos prestados, e também defender os interesses da população que porventura tenha seus direitos prejudicados ou ameaçados. Neste sentido, as Ouvidorias Públicas são úteis como mediador e auxiliando nos interesses dos cidadãos usuários que expõe suas insatisfações.

Como a Ouvidoria representa um dos legítimos interesses dos variados públicos que se conectam com a instituição, seu dever desempenhado caracteriza-se por muita complexidade e responsabilidades. Nas palavras de (Maurício Tavares p. 71, 2009):

No Brasil, muitas pessoas confundem ouvidorias com centrais de atendimento, como: SAC, CAC etc. Na verdade, esses sistemas são meios de interagir com públicos de interesse da empresa, constituindo parte da equipe de ouvidoria. A ouvidoria desempenha um papel muito mais complexo e com maiores responsabilidades. Os sistemas atuam na base do atendimento, auxiliando o trabalho de coleta de informações, críticas, sugestões etc. desses públicos sobre o negócio da empresa.

Dessa forma, a Cartilha que consta as orientações para implementar unidades de Ouvidorias, da CGU, consta a função do Ouvidor Público:

Nos países democráticos, o ouvidor exerce um ofício cada vez mais presente nas instituições públicas, atuando como legítimo representante dos interesses do cidadão junto às instituições

públicas. Sua verdadeira função é defender os interesses do cidadão que tenha seus direitos ameaçados ou prejudicados junto à instituição pertencente a qualquer esfera do governo. Ou seja, o ouvidor deverá ser um protetor do cidadão, agindo sempre contra a usurpação de direitos ou abuso de poder; contra erros ou omissões; negligências; decisões injustas; tornando a administração pública mais eficiente e transparente, e seus agentes mais responsáveis em suas decisões.

Tendo em vista essas informações, seguem os deveres mais importantes e funções do ente público:

### **Quadro 5 - Deveres e Funções do Ente Público**

- Exercer a função de representante do cidadão junto à instituição em que atua;
- Agilizar a remessa de informações de interesse do usuário ao seu destinatário;
- Facilitar ao máximo o acesso do serviço à Ouvidoria, simplificando seus procedimentos;
- Encaminhar a questão ou sugestões apresentadas à área competente, acompanhando a sua apreciação;
- Ter livre acesso a todos os setores do órgão onde exerce suas funções, para que possa apurar e propor as soluções requeridas em cada situação;
- Identificar problemas no atendimento do usuário;
- Atuar na prevenção e solução de conflitos;
- Estimular a participação do cidadão na fiscalização e planejamento dos serviços públicos;
- Estimular o órgão em que atue a explicar e informar ao usuário sobre os procedimentos adotados até a prestação.

Fonte: Tiago de Lima Perez, 2011

Portanto, é importante que o Ouvidor Público desempenhe suas atribuições de forma independente e autônoma, sem qualquer influência político-partidária, com o objetivo de garantir os direitos da população que utiliza os serviços públicos, realizando com clareza, impessoalidade, objetividade e em menos tempo possível.

### **3.2 O Perfil do Ouvidor Público**

Por se tratar de um cargo relativamente recente e pouco compreendido na Administração Pública brasileira, é necessário esclarecer que até o momento não se exige formação específica para ser Ouvidor, contudo, é recomendável que o mesmo tenha conhecimento na área da comunicação social, haja vista que atua como

mediador de comunicação entre emissor (população) e receptor (administrador público) (PEREZ,2011).

Acredito que o Ouvidor Público precisa ter as seguintes características: ser ético, agir de forma autônoma, ser transparente em suas atividades, agir com imparcialidade, desempenhar as atividades com transparência, esclarecer às pessoas os seus direitos e deveres e ter um bom relacionamento interpessoal (demonstrar empatia).

Com outras palavras, mas no mesmo sentido, a Cartilha da CGU na pg. 21, cita quais os requisitos imprescindíveis do Ouvidor Público, listadas no quadro a seguir:

### **Quadro 6 - Requisitos do Ouvidor**

- Conhecer o segmento em que exercerá sua atividade (e não apenas instituição);
- Manter a relação direta com o dirigente máximo;
- Preferencialmente não integrar a organização;
- Ter sensibilidade e paciência;
- Ter capacidade de escuta;
- Ser probo;
- Possuir qualquer formação profissional;
- Possuir conhecimentos técnicos em ouvidoria;
- Ser proativo;
- Possuir credibilidade;
- Possuir maturidade na prevenção e solução de conflitos;
- Ter capacidade de persuasão;
- Possuir capacidade de análise crítica;
- Possuir capacidade de adaptação e flexibilidade;

Fonte: Cartilha da Controladoria Geral da União

Nesse sentido, as características acima tem o perfil de um Ouvidor Público ideal, que se compromete no interesse e satisfação dos usuários e se compromete em melhorar o fato reclamado. Assim, o Ouvidor Público é peça fundamental na regulação dos serviços públicos delegados, fazendo com que essa política pública seja eficiente.

#### 4 OUVIDORIA DA AGERGS

O contato com os usuários na AGERGS é feito por intermédio da Ouvidoria, órgão que auxilia o Conselho Superior, a Direção e demais setores da autarquia. Esse setor é composto por um Ouvidor e 9 auxiliares. A nomeação do Ouvidor é indicada por um dos membros do Conselho Superior, que se aprovado será nomeado ao cargo que não possui mandato fixo, sendo assim, o próximo Conselheiro Presidente pode nomear outro servidor da autarquia como Ouvidor. Pelo papel importante do Ouvidor, acredito que ele deveria ter um mandato fixo para desempenhar mais credibilidade na sua função.

A Ouvidoria atua juntamente aos usuários, as empresas que prestam os serviços e ao Governo, com os seguintes objetivos: desfazer dúvidas, ser o setor intermediador de soluções se houver divergências, anotar sugestões e reclamações dos cidadãos sobre os serviços delegados a AGERGS, incentivar a criação de associações de usuários e atividades semelhantes.

A Ouvidoria precisa ter atuação proativa que necessita se antecipar as demandas. Além das soluções pontuais, é importante as soluções coletivas que previnam a repetição dos mesmos problemas. A população tem as opções de se direcionar até a Ouvidoria da AGERGS ou por meio da central de atendimento telefônico no 0800 disponibilizado no site da autarquia.

A Ouvidoria também mantém contato com os cidadãos por intermédio de pesquisas de satisfação que são feitas periodicamente, por meio de duas formas: uma é a aplicada nos lugares onde tem prestação de serviços, por exemplo em Rodoviárias. Os pesquisados são escolhidos aleatoriamente e recebem questionários para fazer uma avaliação de um determinado serviço público delegado e obter informações para melhorar esse serviço. A segunda forma é designada a um grupo de pessoas que respondem periodicamente sobre a qualidade dos serviços públicos delegados, essas pessoas cadastradas são os usuários voluntários.

Assim, as análises feitas com os questionários individuais juntamente com as informações vindas das pesquisas tornam a avaliação mais ampla para verificar a qualidade dos serviços que são prestadas pelas empresas concessionárias – empresa privada que recebeu consentimento para realizar um serviço público.

Depois disso, os resultados são publicados para o conhecimento da população. No que se refere à fiscalização, a Ouvidoria entende que para se ter melhor eficácia deve ser realizada pelos usuários, por serem cidadãos e os próprios consumidores dos serviços públicos delegados.

#### **4.1 O cadastro de Usuários Voluntários**

A AGERGS conta com a ajuda dos usuários voluntários para saber da qualidade dos serviços públicos que a ela é pertinente e essa figura de usuários voluntários foi criada a partir do Código Estadual de Qualidade dos Serviços Públicos, em 1998 pela Lei estadual 11.075, buscando um engajamento da população. Também nesse ano a autarquia contava com 500 usuários voluntários e fez sua primeira consulta. A partir de 2002, já com 3.900 inscritos, a AGERGS passou a realizar a consulta de qualidade dos serviços públicos delegados anualmente.

Os Usuários Voluntários têm uma comunicação com o setor de Ouvidoria da AGERGS, pois as críticas, reclamações e sugestões enviadas consistem em importante aporte para fixação dos indicadores de qualidade estabelecidos pela Agência. Os usuários voluntários, são pessoas que espontaneamente se inscrevem para enviar críticas e/ou elogios em relação aos serviços públicos delegados. Esses usuários voluntários tem um papel importante na sociedade rio-grandense, na busca de melhor qualidade em prestar serviços públicos delegados.

Para ser um usuário voluntário basta se cadastrar pelo site da AGERGS, ou ir pessoalmente até lá, o único requisito é ser maior de 18 anos. Visto que o cadastro é facultativo para os gaúchos, foram feitas campanhas de incentivo para os cidadãos se inscreverem voluntariamente. Esse cadastro é feito por área de atuação: estações rodoviárias; Polos rodoviários regulados até dezembro de 2013; Transportes rodoviários de passageiros; irrigação; travessias hidroviárias; saneamento; energia elétrica e gás canalizado. O usuário pode escolher quantas áreas deseja receber informações, ou marcar no mínimo uma área.

Depois de feito o cadastro os usuários voluntários recebem periodicamente informações referentes a qualidade dos serviços públicos que manifestaram interesse no cadastro e podem dar sua opinião nos formulários de pesquisa, nas audiências públicas e nos seminários de usuários voluntários. “No entanto, como as campanhas de recrutamento destes voluntários foram (inicialmente) promovidas em parceria com a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, a quase totalidade dos cadastrados é usuário de serviços de fornecimento de energia elétrica” (ARAUJO, Francisco José Vasconcellos, 2005 p. 32).

O Cadastro de Usuários Voluntários da AGERGS até novembro de 2016 contava com 5.338 usuários cadastrados, segundo o Ouvidor da agência reguladora. Tendo como base o Censo de 2010, a população do Rio Grande do Sul era de 10.693,929 habitantes, e neste mesmo ano a AGERGS contava com 3.974 usuários voluntários, então fica claro que essa amostra não pode ser considerada probabilística comparada aos serviços públicos delegados no RS, pois os cadastrados não foram escolhidos de forma aleatória. Neste sentido, verifica-se que a população cadastrada em 2016 segue em pouca quantidade comparada ao número de habitantes do estado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A escolha desse tema foi devido ao meu estágio de dois anos na AGERGS, e ao aprendizado adquirido lá durante esse período, também pela curiosidade de aprender mais sobre regulação e o papel da Ouvidoria nas agências reguladoras. No início fui questionada por um servidor sobre o que a AGERGS tinha a ver com as Políticas Públicas, e é para essas pessoas que não tem muito conhecimento sobre Políticas Públicas de Regulação que desenvolvi esse trabalho, na tentativa de dar mais visibilidade para esse assunto. Regulação é Política Pública, pois como mencionado no trabalho, é de interesse da população os serviços públicos delegados serem regulados por uma agência que faz a fiscalização. E para ter essa fiscalização mais intensificada e ter transparência, o setor da Ouvidoria é muito importante, pois integra a população na fiscalização.

Durante as pesquisas realizadas para esse trabalho foi constatada a complexidade do tema e pouca teoria referente ao tema. Poucos artigos e teses e mais voltados na área da saúde, sem aprofundamento na Ouvidoria e nas políticas regulatórias num geral, dificultando a análise mais aprofundada.

Também não consegui os dados primários dos usuários voluntários da AGERGS para analisar quem são esses usuários em 2016, se os cadastros são proporcionais nas diferentes regiões do estado e se ainda pode-se dizer que a grande maioria estão inscritos para receber informações sobre energia elétrica, ou se tem mais inscritos nas outras áreas atualmente.

Contextualizando a história das Agências Reguladoras, percebeu-se que a partir de 1990, o papel do Estado passou a ser discutido no Brasil, não era mais interessante um Estado interventor pela ineficiência econômica e a decadência das empresas públicas do modelo Vargas. Dessa forma, foi necessária uma ordem jurídica que autorizasse um Estado que regulasse a atividade econômica e os serviços públicos, concedendo algumas atividades às empresas privadas.

As agências de regulação foram organizadas na forma de autarquias especiais, atribuindo-as poderes normativos e de mediar com a iniciativa privada e também conferindo independência dos três poderes. Porém, as agências por serem órgãos criados recentemente, ainda não possuem a consolidação legal necessária.

Nesse sentido, foram apontadas deficiências, é necessário aperfeiçoar o modelo regulatório para se tornar mais eficiente e atender os novos desafios e dar maior visibilidade ao setor da Ouvidoria que auxilia na fiscalização e manutenção dos possíveis erros em relação ao usuário dos serviços públicos delegados, e para não tornarem a se repetir. É importante também fazer campanhas de incentivo para que a população se cadastre como usuários voluntários e façam parte dessa fiscalização e da manutenção da máquina pública.

Uma possível solução de melhoria seria a AIR, mas devido ao seu processo gradativo, ainda não teve essa avaliação na AGERGS, acredito que quando chegar a vez dessa agência reguladora muitos impasses poderão ser solucionados. Existem muitos dados, mas informação desorganizada não tem utilidade. Também dar mais autonomia aos técnicos, que fazem suas análises e muitas vezes são barrados pelo Conselho Superior, por questões de interesses de empresa A ou B.

Pode-se concluir que esse trabalho atingiu seu objetivo geral, mas o assunto é amplo e não foi esgotado, foi um passo para melhorar o conhecimento e dar mais visibilidade para o tema, que poderá ser aprofundado em pesquisas posteriores que consigam colaborar com o tema e as evidências obtidas até o momento.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. H. H. **Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações**. Revista do Serviço Público, v. 50, n. 2, abr./jun. 1999.

Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul [www.agergs.rs.gov.br](http://www.agergs.rs.gov.br) Access on 16 Nov. 2016.

ARAUJO, Francisco José Vasconcellos. **Análise Da Representatividade Dos**

**Usuários Voluntários Da Agergs**. Revista da AGERGS, Marco Regulatório, Nº 8, Marc. 2005.

Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR < <http://abar.org.br/quem-somos/> > Access on 15 Nov. 2016.

BARROSO, Luís Roberto. **Constituição e ordem Econômica e Agências Reguladoras**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 1, fevereiro, 2005.

Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación: la acción reciente del Banco Internacional de Desarrollo. Gustavo Yamada (org.). <<http://www.iadb.org>>. Acesso em 07.08.2016.

BRAGA, Ana Maria. Qualidade na Educação Superior: Dimensões e Indicadores. Parte IV: Qualidade e Relações Universidade /Sociedade. **Qualidade e Ouvidoria**, p. 503 a 510. Edipucrs, 2011.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. In: **Revista Lua Nova**. São Paulo, CEDEC, nº 45. 1998.

\_\_\_\_\_. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. 1995

BUCCI, Maria Paula Dellari. Gestão democrática da cidade. In DALLARI, Adilson (Org.) **Estatuto da cidade**. São Paulo: Malheiros, 2002.

\_\_\_\_\_. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: FONTINI, Cristina; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). **Políticas Públicas: possibilidade e limites**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CARTILHA sobre orientações para implementação de unidade de Ouvidoria. Disponível em:

<<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implantacao-unidade-ouvidoria.pdf>> Acesso em 15 nov. 2016.

CLAD (CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO). La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana. Buenos Aires: Eudeba, 2000.

COSTA, V. M. A dinâmica institucional da reforma do Estado: um balanço do período FHC. *In*: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Eds.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Brasília: Seges/MP, 2002.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: Princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas S.A., 2012.

FONSECA, Antonio. "Transparência Reguladora e Controle Social", in **Experiências Exitosas em Regulação na América Latina e Caribe**. Brasília, Editora alia opera, 2012.

GELIS FILHO, A. Análise comparativa do desenho normativo de instituições reguladoras do presente e do passado. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 4, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

Lei de criação da AGERGS < <http://www.agergs.rs.gov.br/conteudo/2857/lein%C2%BA-10.931-1997> > Acesso 01.06.2016.

LYRA, Rubens Pinto. **Ouvidoria pública, modernização e democracia**. [http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/rubenspinto/rubelyra\\_ouv\\_pub\\_modernizacao.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/rubenspinto/rubelyra_ouv_pub_modernizacao.pdf)

LOWI, Theodore. American business, public policy: case studies and political theory. **World Politics**, v. 16, n.4, p. 677-715, 1964.

\_\_\_\_\_. Four Systems of policy, politics and choice. **Public Administration Review**, v.32, n.4, p.2298-310, 1972.

MEIRELLES, Fernanda; OLIVA, Rafael. Delegação e controle político das agências reguladoras no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 545-565, Aug. 2006.

- MELO, M. A. A política da Ação Regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. v.116, n. n. 46, 2001.
- \_\_\_\_\_. As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança. *In*: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Eds.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Brasília: Seges/MP, 2002.
- MUELLER, B.; PEREIRA, C. Credibility and the design of regulatory agencies in Brazil. **Brazilian Journal of Political Economy**, 2002.
- NAKAGAWA, Masayuki. **Introdução à Controladoria**. São paulo: Atlas, 1993.
- NUNES, Edson; RIBEIRO, L.M.; PEIXOTO, Vitor. Agências Reguladoras no Brasil. Documento de Trabalho nº65. **Observatório Universitário**. Data Brasil-Ensino e Pesquisa. Janeiro de 2007.
- PEIXOTO, Stefano Frugoli; Marsiglia, Regina Maria Giffoni; MORRONE, Luiz Carlos. Atribuições de Uma ouvidoria: Opinião de Usuários e Funcionários. **Saude soc**, São Paulo, v 22, n.. 3, p. 785-794, setembro de 2013.
- PEREZ, Tiago de Lima. Ouvidoria Pública: Canal de Comunicação entre o Cidadão e a Esfera Pública - Estudo de Caso da Ouvidoria do Sistema Penitenciário Nacional. Monografia apresentada como um dos requisitos para conclusão do curso de Comunicação Social com habilitação em Publicidade e Propaganda do UniCEUB – **Centro Universitário de Brasília**. Professora Orientadora MSC: Regina Célia Xavier dos Santos, 2011.
- PINTO, E.; LYRA, R. P. **Modalidades de ouvidoria pública no Brasil**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2009.
- PÓ, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças**. Ago. 2006.
- PROENÇA, Jandir DIAS; RODRIGO, Delia. “Brasil: Governança Regulatória e a Análise do Impacto Regulatório”, in **Experiências Exitosas em Regulação na América Latina e Caribe**. Brasília, Editora alia opera, 2012.
- PRZEWORSKI, Adam. “Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal”, in Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial: **Orgs. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 1998.

SANTOS, José Luiz Lins. “Transparência Regulatória e Controle Social”, in **Experiências Exitosas em Regulação na América Latina e Caribe**. Brasília, Editora alia opera, 2012.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 44.074, de 1º de julho de 1999. Regulamenta a composição e estabelece competência das Ouvidorias de Serviços Públicos, instituídas pela Lei nº 10.294, de 20 de abril de 1999, que dispõe sobre a proteção e defesa do usuário do serviço público do Estado de São Paulo. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 2 jul. 1999b. Seção I, p. 1

SECHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, Dec. 2006. Available from

TAVARES, Maurício. **Comunicação empresarial e planos de comunicação: integrando teoria e prática**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

WALD, A.; MORAES, L. Agências reguladoras. **Revista de Informação Legislativa**, v. 36, n. 141, p. 143–71, 1999.