

# GESTÃO ESTRATÉGICA APLICADA A ENTIDADES REGULADORAS

Eng. Ana Cristina Rosado Carneiro  
Centro de Sistemas Urbanos e Regionais, Universidade Técnica de Lisboa  
ana.carneiro@ist.utl.pt

Eng. Téc. Pedro Carvalho  
Centro de Sistemas Urbanos e Regionais, Universidade Técnica de Lisboa  
pedrotcc@gmail.com

## RESUMO

Serviços de infra-estrutura essenciais à sociedade estão impregnados de falhas de mercado, tornando sua regulação, em geral, uma missão altamente complexa e delicada, desafiando e pondo à prova até mesmo os governos mais competentes e as sociedades mais avançadas em termos de bem-estar geral da população e de respeito aos usuários de serviços públicos<sup>1</sup>. O desempenho da entidade reguladora depende, conseqüentemente, da superação de diversos riscos inerentes à prática regulatória, sendo os principais: a assimetria de informações entre o órgão regulador e as entidades gestoras reguladas, o risco de captura por sectores do mercado ou pelo governo e as limitações impostas à sua actuação por factores externos, tais como a existência de dispositivos legais ou contratuais pré-existentes que restrinjam ou impeçam a aplicação de certos mecanismos de regulação. Estes riscos, entretanto, podem ser geridos com uma abordagem pró-activa, alinhada com os processos de planeamento e gestão estratégica, conforme proposto pelo projecto de norma *ISO 31000 - Risk management — Guidelines on principles and implementation of risk management*. Tal é a proposição do presente trabalho, onde serão abordados os conceitos de Gestão Estratégica e de Gestão de Excelência, orientados para a gestão de Entidades Reguladoras e a construção de um processo regulatório efetivo.

PALAVRAS-CHAVE: estratégia, gestão, regulação

## GESTION ESTRATÉGICA PARA ENTES REGULADORES

### RESUMEN

Servicios esenciales para la sociedad están impregnados de fallos de mercado, por lo que su regulación, en general, es una compleja y delicada tarea, que desafía y pone a prueba incluso a los más competentes de los gobiernos y las sociedades más avanzadas en términos de el bienestar de las personas y a los usuarios de los servicios públicos. La actuación del regulador depende, pues, de la superación de los diferentes riesgos inherentes a las prácticas de regulación, en que los principales son la asimetría de información entre el regulador y los entes regulados, del riesgo de captura por los sectores del mercado o el gobierno y la limitaciones impuestas a sus acciones por factores externos, tales como la existencia de disposiciones legales o contratos preexistentes que restrinjan o impidan la aplicación de ciertos mecanismos de regulación<sup>2</sup>. Estos riesgos, sin embargo, pueden ser manejado con un enfoque proactivo, alineado con los procesos de planificación y gestión estratégica, tal como se propone en el *ISO 31000 - Risk management — Guidelines on principles and implementation of risk management*. Esta es la propuesta de este trabajo, en que seran discutidos los conceptos de Gestión Estratégica y de Gestión de Excelencia, orientados a la gestión de los entes reguladores y a la construcción de un eficaz proceso de regulación.

---

<sup>1</sup> IPEA, 1998

<sup>2</sup> Lins, 2000

PALABRAS CLAVE: estrategia, gestión, regulación

## INTRODUÇÃO

Todas as organizações estão sujeitas a um conjunto de riscos que podem afectar a realização dos seus objectivos. Estes objectivos podem estar relacionados com diversas atividades, como iniciativas estratégicas para as suas operações, processos e projetos, e podem ter implicações ambientais, na sociedade, na segurança, comerciais, financeiras e económicas, assim como causar impactos sociais, culturais, políticos e em sua reputação<sup>3</sup>.

De acordo com a Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR, é no processo regulatório que se estabelecem as obrigações dos prestadores de serviços, independentemente de sua natureza jurídico-administrativa. *“Este processo (...) resulta de uma composição de diferentes campos funcionais de responsabilidades públicas, setoriais e supra-setoriais, não raro envolvendo competências concorrentes de diferentes esferas do setor público. (...) Uma visão sistêmica sobre o processo de regulação implica flexibilidade na aceitação de diferentes formulações institucionais, aptas a responder pelas necessidades específicas de cada jurisdição regional ou local”*<sup>4</sup>.

Não existe, portanto, uma fórmula ideal para a regulação dos serviços, capaz de abranger as diferentes instâncias de poder político e de organização administrativa, havendo, no entanto, um conjunto de princípios que fundamentam a ação reguladora legítima e identificada com os objetivos da sociedade em relação ao objeto regulado. Essa diversidade de formulações confere grande complexidade à atividade de regulação.

O entendimento sistemático do ambiente regulatório, do sistema de trabalho e dos riscos associados, impulsionado pela intenção estratégica, permite que o “staff” da entidade reguladora se relacione de forma mais eficaz, com o intuito de obter resultados de qualidade e o tratamento adequado dos riscos. Estas relações são também capazes de estimular um clima de aprendizagem e aperfeiçoamento internos, onde são construídos e partilhados conhecimentos vitais para o funcionamento do sistema<sup>5</sup>.

## PRINCIPAIS RISCOS ASSOCIADOS À REGULAÇÃO

A disponibilidade de informação está interligada com a formação de estratégias. O acesso à informação é importante, pois é através dela que as entidades reguladoras vão poder tomar medidas que visem estimular o ente regulado a operar de forma eficaz e eficiente. A

---

3 ISO/DC 31000, 2007

4 Galvão Junior e Ximenes, 2007

5 Cook e Modedale, 2007

assimetria de informação entre a Entidade Reguladora e o ente regulado decorre de este último ter um conhecimento profundo de suas atividades, etapas de produção e estrutura de custos, enquanto a entidade reguladora não possui toda essa informação. Isto significa que as decisões tomadas pela Entidade Reguladora muitas vezes estão subordinadas ao conjunto de informações fornecidas pelos regulados. A Entidade não dispõe de instrumentos de mecanismos formais de mensuração do “esforço” dos regulados. Portanto, o ideal é a criação de um sistema que induza o ente regulado a revelar as informações que o regulador necessita ou o induza a ser eficiente e repartir ganhos de eficiência com os consumidores<sup>6</sup>.

A Entidade Reguladora pode ser obrigada a recorrer a outras formas de obter informação, que não através do ente regulado, a fim de evitar o risco de captura. Contudo, isso tem custos, visto que o regulador precisa ser bem aparelhado sobre as questões setoriais para, desta forma, reduzir as assimetrias de informações quanto às questões técnicas, econômicas e financeiras das empresas. Ainda assim, o problema da assimetria de informação nunca é totalmente eliminado. Desta forma, o regulador deve ser capaz de arbitrar sobre as questões de sua competência sem dispor do mesmo conjunto de informações da entidade regulada.

Numa acepção ampla, a "captura do regulador" descreve a situação em que a entidade reguladora passa a actuar sem imparcialidade, favorecendo sistematicamente uma das partes envolvidas com a atividade regulada ou passa a ser uma estrutura inoperante, meramente figurativa. Pode significar o risco de corrupção dos dirigentes, como também, a captura por contaminação de interesses, em que o órgão regulador assume os valores e interesses do regulado, como se fossem interesses da colectividade. A captura por insuficiência de meios ocorre quando a actuação do agente regulador é inviabilizada pela ausência ou má qualidade de seus recursos e a captura pelo poder político, situação que ocorre quando não existem os instrumentos legais capazes de assegurar a efectiva autonomia da agência reguladora e ela passa a ser um mero agente dos interesses políticos e/ou partidários dos governantes<sup>7</sup>. Além disso, agravam o “risco de captura” a selecção indiscriminada de quadros técnicos oriundos do sector regulado para servir à entidade reguladora e a possibilidade de futuras posições ou empregos no sector regulado<sup>8</sup>.

Há ainda que se considerar os riscos relacionados com fatores exógenos, uma vez que, na sua maior parte, não podem ser controlados nem pela Entidade Reguladora e nem pelos

---

<sup>6</sup> Pinto JR e Pires, 2000

<sup>7</sup> Wady, 2008

<sup>8</sup> Brasil, 2003

demais intervenientes do ambiente regulatório, mas podem afetar diretamente o cumprimento das metas de regulação pelos entes regulados, o acesso dos consumidores aos serviços regulados e, por conseguinte, afetar a atuação da Entidade Reguladora. São exemplos desses fatores o nível de renda dos consumidores, as variações na distribuição de renda e o crescimento da população e, dependendo do setor regulado, e até mesmo os fatores climáticos e ambientais. Se os perigos não podem ser evitados, devem ser envidados especiais esforços no sentido de minimizar as consequências de sua concretização<sup>9</sup>.

## **ESTRATÉGIA**

Termo de origem militar, derivado do grego “strategos”, que significa “a função do general do exército”<sup>10</sup>. Genericamente pode ser definida como o plano que integra as principais políticas, objetivos, metas e ações de uma organização, visando delinear trajetórias de evolução coerentes, consistentes e duradouras para que o estado futuro desejado seja efetivamente alcançado<sup>11</sup>.

## **A GESTÃO ESTRATÉGICA**

A gestão da estratégia pode ser entendida como o processo através do qual as organizações identificam, interpretam, e analisam metodicamente os aspectos positivos e negativos, preexistentes e potenciais de todos os fatores que podem afeta-las, com o objetivo de atingirem uma vantagem sustentada em cada atividade individual e no conjunto de todas as atividades. Visa, portanto, aumentar a probabilidade de êxito e reduzir a probabilidade de fracasso.

A Gestão Estratégica de uma organização deve incluir as seguintes etapas:

- estabelecimento do contexto (análise do meio envolvente e do ambiente interno da organização e a consolidação destas análises);
- planejamento estratégico (estruturação da estratégia, com a identificação de fatores críticos de sucesso, a formulação da missão, da visão e dos objetivos estratégicos);
- implementação da estratégia (estruturação da organização, suas atividades e seus processos);
- controle, revisão e melhoria contínuas.

---

<sup>9</sup> Pollard, 2008

<sup>10</sup> Freire, 2006, p. 18

<sup>11</sup> Lima, 2007



Figura 1- Sistema de Gestão Estratégica (Chiavenato e Sapiro, 2003)

## ESTABELECEMENTO DO CONTEXTO

O estabelecimento do contexto visa o diagnóstico da situação de uma organização diante das dinâmicas ambientais, identificando suas ameaças e oportunidades do ambiente, além de pontos fracos e fortes da organização. Uma vez identificados e analisados estes fatores, é possível criar condições para a formulação de estratégias que representam o melhor ajustamento da organização no ambiente em que atua<sup>12</sup>.

### Análise Externa

A análise externa deve ser considerada em duas dimensões principais: a análise do ambiente global (ou macroambiente) e a análise do ambiente imediato (ou análise do setor).

O macroambiente influencia genericamente todas as organizações, com maior ou menor intensidade e amplitude, sem que essas organizações, ao menos isoladamente, possam controlá-lo ou alterá-lo. Os principais fatores a considerar na análise do ambiente global são<sup>13,14,15</sup>:

<sup>12</sup> Chiavenato e Sapiro, 2004

<sup>13</sup> Reis e Reis, 2008

<sup>14</sup> Chiavenato e Sapiro, 2004

<sup>15</sup> (Crespo de Carvalho e Filipe, 2006

- políticos / legais / fiscais: dizem respeito às políticas públicas e à legislação (monetária, tributária, fiscal e comercial) nos diversos níveis da federação; à estrutura de poder; à estabilidade política e às condições para o desenvolvimento econômico;
- econômicos / demográficos: tamanho, densidade e distribuição geográfica populacional; mudanças em termos de migração e estrutura da população (estrutura etária, familiar e residencial); renda per capita, distribuição de renda e PIB; taxas de juros, câmbio e inflação;
- sociais / culturais: origem (urbana / rural); estrutura social; níveis médios de educação formal; hábitos e estilos de vida da população; atitudes das populações face às organizações, a produtos e serviços; atitudes face ao governo, instituições e à mídia;
- tecnológicos: mudanças e evolução em tecnologias e produtos; velocidade de mudança; incentivos governamentais ao desenvolvimento tecnológico;
- ecológicos: nível de desenvolvimento ecológico; custo e disponibilidade de recursos naturais; legislação correlata.

O ambiente imediato refere-se ao ambiente de trabalho da organização em questão e compreende os elementos em que a organização possui influência. Os principais fatores a ter em conta são<sup>16</sup>:

- os objectivos estabelecidos e os resultados esperados para a regulação;
- a legislação pertinente ao setor, incluindo aquela que define os objectivos da regulação e o “espaço regulatório” para intervenção;
- a identificação dos diversos “stakeholders” (intervenientes / públicos de interesse), como por exemplo, quem detém o poder concedente, quem são os concessionários da produção e da operação dos serviços regulados (ou a regular), os consumidores, as demais organizações que influenciam diretamente o setor;
- a identificação de quem são os “fornecedores” e “clientes” em relação ao sistema regulatório;
- os pontos de vista dos principais intervenientes, inclusive os dos consumidores;
- o tipo de relação esperada entre a entidade reguladora e os principais intervenientes;
- as condições de mercado dentro do sector considerado;
- o desempenho das maiores entidades gestoras do sector;
- a avaliação das práticas de regulação do setor em questão, anteriormente observadas.

---

<sup>16</sup> Eldridge e Goulden, 2006

Identificados os diversos fatores relativos ao ambiente externo global e ao ambiente imediato, a organização deve proceder à consolidação da análise externa com o objetivo de responder às seguintes questões:

- qual o ambiente político para a regulação, incluindo o grau de ênfase no atendimento a populações carentes;
- quais as forças e as fraquezas do sistema de regulação (ou normativo) actual, se preexistente;
- quais são as características fundamentais requeridas para o sistema de regulação e as suas necessidades de tomada de decisão;
- quais as implicações dessas características na organização e gestão da entidade reguladora;
- quais os processos de trabalho fundamentais para a obtenção dos resultados desejados para a regulação;
- quais as competências requeridas para a força de trabalho da entidade reguladora;
- quais as condicionantes para que seja evitada a “captura do regulador”.

Dada a multiplicidade de interesses prevalentes em qualquer regime regulatório e a necessidade de se estimular continuamente o debate político, a análise do setor, em especial a análise dos principais “stakeholders”, é uma componente chave no processo de planeamento estratégico. Esta análise permite que a Entidade Reguladora “se coloque no lugar dos outros”, principalmente “no lugar” dos mais desfavorecidos (ou com maiores limitações) e avaliar as intenções propostas por essas diferentes perspectivas<sup>17</sup>.

Nesse sentido, o planeamento estratégico da Entidade Reguladora tornar-se-á uma ferramenta essencial para identificar qual o melhor caminho a seguir numa situação em que, inevitavelmente, os indivíduos e grupos competem pela sua atenção no atendimento de seus próprios interesses e necessidades<sup>18</sup>.

### **Análise Interna**

A análise interna permite (re)conhecer o conjunto de elementos constituintes da organização e as regras de relacionamento, dependência, hierarquia e funcionalidade entre eles<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Eldridge e Goulden, , 2006

<sup>18</sup> CRC, 2007, pag. 1145 ?

<sup>19</sup> Crespo de Carvalho e Filipe, 2006

O primeiro passo para o diagnóstico interno da organização é relacionar seus ativos organizacionais. Esses ativos referem-se aos recursos tangíveis, intangíveis e terceirizados.

Por recursos tangíveis entende-se toda a infra-estrutura física de que a organização dispõe para a execução de sua atividade, como por exemplo, espaços físicos, instalações, máquinas e equipamentos etc.<sup>20</sup>

Os recursos intangíveis referem-se aos ativos desenvolvidos pela organização ao longo de sua existência, como: “know-how”; competências essenciais; cultura organizacional; relacionamento com parceiros, clientes e fornecedores; confiabilidade e reputação marcas e patentes; etc. Os recursos intangíveis são cada vez mais importantes, principalmente no que diz respeito a competências essenciais, confiabilidade, e cultura organizacional<sup>21</sup>.

As competências essenciais (ou “core competences”) referem-se ao conjunto de habilidades e tecnologias aplicadas de maneira integrada e convergente, que impactam diretamente o atendimento da organização às demandas dos diferentes “stakeholders”. Embora as competências essenciais não estejam embasadas num único indivíduo ou numa única equipe, o “staff” será obviamente um pilar mestre para sua consolidação<sup>22</sup>.

A cultura organizacional é a forma como uma organização absorve valores, sentimentos atitudes, comportamentos e expectativas que transmitem significado, ordem e estabilidade aos membros do “staff”<sup>23</sup>. A cultura é extremamente difícil de ser mudada, uma vez que está alicerçada nos valores compartilhados<sup>24</sup>, os quais estão intimamente ligados às crenças que os gestores têm do negócio e das pessoas<sup>25</sup>. São como que a consciência da organização<sup>26</sup> e, portanto conduzem a estratégia<sup>27</sup>. Cabe destacar, entretanto, que a mudança da cultura é, muitas vezes, a chave para a implementação bem sucedida da estratégia organizacional<sup>28</sup>.

Para as Entidades Reguladoras, a análise interna permitirá ainda avaliar o grau de independência administrativa (ou de gestão), relativa à liberdade de meios que a Entidade dispõe para uma atuação efetiva, sem a necessidade de recorrer ao poder central<sup>29</sup>. A independência administrativa refere-se, portanto, aos seguintes aspectos<sup>30</sup>:

---

<sup>20</sup> Chiavenato e Sapiro, 2004

<sup>21</sup> idem

<sup>22</sup> ibidem

<sup>23</sup> Crespo de Carvalho e Filipe, 2006

<sup>24</sup> idem

<sup>25</sup> Reis e Reis, 2008

<sup>26</sup> Crespo de Carvalho e Filipe, 2006

<sup>27</sup> Reis e Reis, 2008

<sup>28</sup> Chiavenato e Sapiro, 2004

<sup>29</sup> Marques Neto, ?, ?

<sup>30</sup> idem

- Autonomia de gestão: capacidade de organizar e gerir seus orçamentos, com a observância da legislação pertinente, alocando os recursos em áreas consideradas prioritárias;
- autonomia financeira: garantia de que os recursos financeiros necessários à atividade da Entidade não dependerão da gestão do Tesouro;
- liberdade para a Entidade organizar seus serviços: ou seja, para determinar, internamente, como serão alocadas as competências e atribuições dos agentes para exercício das atividades regulatórias;
- regime de pessoal compatível com suas atividades: por exemplo, os cargos dirigentes precários e estabilidade para os demais agentes.

Tais aspectos serão fundamentais para a formulação estratégica da Entidade.

A consolidação da análise interna com a externa – o estabelecimento do contexto – poderá ser feito através de ferramentas como a Análise SWOT. O termo SWOT é uma sigla oriunda do idioma inglês, construída a partir dos seguintes termos: “Strengths” (Forças), “Weaknesses” (Fraquezas), “Opportunities” (Oportunidades) e “Threats” (Ameaças). Como citado anteriormente, as forças e fraquezas são determinadas pela posição atual da organização e se relacionam, quase sempre, a fatores internos (identificados na análise interna). Já as oportunidades e ameaças são antecipações do futuro e estão relacionadas a fatores externos (identificados na análise do ambiente externo).

No âmbito das Entidades Reguladoras, esta consolidação permitirá ainda avaliar em que estágio se encontra o processo regulatório relativamente a:

- Independência orgânica: pertinente à atividade-fim da Entidade, traduzindo-se na existência de mecanismos capazes de assegurar que a mesma não estará sujeita à vontade política do poder central para além das metas, objetivos e princípios constantes das políticas públicas estabelecidas para o setor<sup>31</sup>;
- “Accountability”: basicamente prestar contas por quaisquer atos e decisões;
- Transparência e controle social: acessibilidade e clareza dos processos decisórios;
- Previsibilidade: as mudanças, se houverem, devem ser comunicadas adequadamente a todos os “stakeholders” e implementadas em prazos compatíveis;
- Clareza de papéis: definição de quem é responsável pelo quê, evitando duplicações, superposições e confusões de funções;

---

<sup>31</sup> Marques Neto, ?

- Completude e clareza de leis, normas e regulamentos;
- Proporcionalidade: as intervenções devem ser proporcionais aos desafios do processo regulatório;
- Integridade: combate à corrupção e a todo tipo de condutas não éticas e ilegais<sup>32</sup>.

## PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Planejar é projetar um conjunto de ações para atingir um ou mais resultados claramente definidos, quando se tem plena certeza da situação em que as ações acontecerão e controle quase absoluto dos fatores que asseguram o sucesso no alcance dos resultados.

No entanto, perante o cenário atual, de completa reorganização da ordem econômica e, conseqüentemente, das estruturas organizacionais, é preciso algo mais que planejamento. A impossibilidade de se fazer um planejamento para um futuro que se mostra confuso e ambíguo não deve gerar sentimentos de frustração ou impotência. Ao contrário, deve-se desenvolver as qualificações e a disciplina para interpretar continuamente esse futuro em termos de ações e iniciativas estratégicas, e assim usar as habilidades de planejar para concretizar planos coerentes. É necessário um processo de raciocínio que seja explorador, e não determinístico. Planejar, tanto projetar o futuro, são tarefas necessárias para tornar uma organização bem-sucedida. Enquanto projetar o futuro é um processo que envolve decidir como agir com base no que está ocorrendo no ambiente imediato e no futuro próximo, planejar é a tradução dessa decisão em ações gerenciáveis para o longo prazo<sup>33</sup>.

O planejamento estratégico, portanto, não se resume à definição da missão, da visão de futuro e dos objetivos estratégicos, sendo antes a concepção criativa de como a organização irá atingir sua visão e seus objetivos, apesar de tudo que possa potencialmente ameaçá-la. É o processo em que, uma vez tendo reconhecido quem somos, construir o caminho que devemos percorrer para atingir aquilo que desejamos ser.

Para exemplificar as componentes principais do Planejamento Estratégico, foi considerado no presente trabalho o caso do *Conselho de Regulação do Abastecimento de Água de Moçambique* (CRA)<sup>34</sup>.

O CRA é uma entidade de direito público dotada de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira, cujo objectivo fundamental é assegurar o equilíbrio entre a

---

<sup>32</sup> Brown et al, 2006

<sup>33</sup> Alday, 2000

<sup>34</sup> [http://www.cra.org.mz/?\\_\\_target\\_\\_=cadeia](http://www.cra.org.mz/?__target__=cadeia)

qualidade de serviço prestado, os interesses dos utentes e a sustentabilidade económica dos sistemas de abastecimento de água. Rege-se por disposições do seu Estatuto e do seu Regulamento Interno, por normas próprias dos serviços públicos dotados de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira e demais legislação aplicável, e tem como fonte do seu mandato o Governo, a montante, e a Autarquia a jusante, como autoridade local na defesas dos interesses público e dos consumidores. Presta contas ao Conselho de Ministros. Tem sede em Maputo mas pode criar delegações ou representações em outras cidades. O seu mandato cobre a área sob gestão delegada, que actualmente inclui as 11 maiores cidades do país (mais 3 em preparação), que correspondem a cerca de 16% da população total do país (3.3 milhões de habitantes).

### **Visão (ou Intenção Estratégica)**

É o estado futuro desejado e alinhado com as aspirações da organização, com um quê de impossibilidade, de utopia, quase inatingível<sup>35</sup>. Deve, entretanto, ser passível de ser atingida num horizonte de tempo determinado, como incentivo à implementação da estratégia em prazos adequados.

A visão do CRA é “*um serviço de abastecimento de água justo, confiável e sustentável para todos*”. Esta formulação, entretanto, está mais voltada ao futuro desejado para os serviços regulados e não propriamente ao futuro da Entidade Reguladora. A visão, neste caso, poderia ser reformulada, por exemplo, como: “ser e ser reconhecida como a melhor Entidade Reguladora africana no setor de abastecimento de água”.

### **Missão**

A missão é a declaração do propósito e do alcance da organização na sociedade, é sua razão de ser e existir. O estabelecimento adequado e a declaração formal da missão da organização são a base para formulação das políticas e a definição dos objetivos da organização. Uma missão bem elaborada procura satisfazer às demandas dos diferentes “stakeholders”<sup>36</sup>.

A formulação da missão do CRA mantém todas estas características, sendo clara e objetiva: “*regular o serviço de abastecimento de água integrado no Quadro de Gestão*”

---

<sup>35</sup> Crespo de Carvalho e Filipe, 2006

<sup>36</sup> Chiavenato e Sapiro, 2003

*Delegada, e promover a provisão de um serviço justo, eficiente, de elevada qualidade e acessível para todos’.*

## **Valores**

Conforme explanado anteriormente, os valores organizacionais são o conjunto de sentimentos que estruturam a cultura e a prática da organização.

O CRA tem como valores organizacionais, entre outros:

- *“Serviço Universal: uma regulação que viabilize o acesso sustentável ao serviço por todos os consumidores actuais e futuros. A acção regulatória que promova um serviço social, economicamente justo, capaz de satisfazer os consumidores e os provedores do serviço (...);*
- *Prestação de Contas e Transparência: os objectivos, processos e decisões regulatórias, bem como os respectivos custos, são expostos às autoridades competentes e ao conhecimento do público”.*

## **Objetivos Estratégicos**

São os fins que traduzem os resultados essenciais a atingir pela organização no cumprimento de sua Missão, de forma a alcançar um estado futuro desejado (Visão). Os objetivos podem ser divididos em grandes objetivos (“goals”) e objetivos SMART (sigla construída a partir das palavras “Specific”, “Measurable”, “Achievable”, “Rewarding/results oriented e Time-bound”).

Os grandes objetivos são menos específicos (não facilmente mensuráveis) e devem sempre ser traduzidos em objetivos SMART (específicos, mensuráveis, alcançáveis, orientado para resultados e balizados no tempo).<sup>37</sup>

Os objetivos devem obedecer a três princípios:

- Princípio da comunicação total: em qualquer organização, todos os colaboradores devem conhecer e compreender os objetivos daquela, e qual deve ser sua participação para o alcance dos mesmos;
- Princípio da coerência vertical: o objetivo estabelecido para um determinado nível hierárquico deve ser coerente com o objetivo do nível hierárquico imediatamente superior;

---

<sup>37</sup> Crespo de Carvalho e Filipe, 2006

- Princípio da coerência horizontal: o objetivo estabelecido para um determinado nível hierárquico deve ser coerente com o objetivo do nível hierárquico imediatamente superior.

O CRA apresenta suas “orientações estratégicas” que podem ser consideradas seus objetivos estratégicos globais. A seguir, são apresentados alguns:

*“No Âmbito do Desenvolvimento Sustentável do Serviço:*

*1. A procura de soluções sustentáveis para a extensão do serviço às periferias das cidades,*

*2. De forma a resultar num alívio do orçamento familiar dos mais pobres;*

*(...)*

*No Desenvolvimento das Capacidades de Auto-sustentação:*

*5. Reforço da sustentação de investimentos por receitas próprias;*

*(...)*

*Na Consolidação e Desenvolvimento da Regulação e do CRA:*

*(...) 11. Desenhar opções de desenvolvimento da função regulatória e do CRA, com envolvimento mais activo das Autarquias e autoridades locais e a participação da sociedade civil, como “voz do consumidor”, e*

*12. Em sintonia com o processo de municipalização.”*

Como pode ser observado, as “orientações estratégicas” estão em total sintonia com a Missão do CRA. Não foram identificados, entretanto, quais os objetivos SMART do CRA.

A definição de prazos, de resultados qualitativos e quantitativos, com critérios bem definidos de responsabilização e mensuração levariam aos objetivos SMART.

### **Formulação da Estratégia Organizacional**

A etapa seguinte do processo é a formulação da estratégia. Formular estratégias é projetar e selecionar estratégias que levem à realização dos objetivos organizacionais. O enfoque central está em como lidar satisfatoriamente com os “stakeholders”. Assim que o ambiente tenha sido analisado e a diretriz organizacional estipulada, a administração é capaz de traçar cursos alternativos de ação em um esforço conhecido para assegurar o sucesso da organização<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Crespo de Carvalho e Filipe, 2006

Nesse ponto devem ser identificados os fatores críticos de sucesso, ou seja, as atividades-chave do processo organizacional que precisam ser bem feitas para que os objetivos estratégicos sejam alcançados. Por exemplo, verificar quais ações de gestão de recursos humanos devem ser implementadas para garantir que o “staff” esteja adequadamente capacitado e motivado para o atingimento dos resultados<sup>39</sup>.

Os resultados da Análise SWOT serão fundamentais para o mapeamento dos fatores críticos de sucesso e para a definição do melhor caminho a seguir.

A estratégia, a organização e o ambiente exterior formam um sistema em interação dinâmica, em que a estratégia depende da organização e da envolvente, e a organização e a envolvente dependem da estratégia. Daqui resulta, portanto, que após a análise do contexto e a primeira formulação estratégica, seja fundamental estabelecer critérios que possam embasar o processo de escolha do melhor caminho a seguir.

Um dos maiores valores esperados pelos “stakeholders” é a alta qualidade de produtos e serviços. O impulso para a produção de bens superiores em mercados mundiais tem levado alguns países a reconhecer ou conceder premiações a organizações que exemplifiquem as melhores práticas de gestão da qualidade.

No Brasil destacam-se o *Prêmio Nacional da Qualidade*® e o *GesPública*, este último destinado apenas a organizações essencialmente públicas.

O *Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização* – GesPública - foi instituído pelo Decreto nº 5.378/ 2005, com a finalidade de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País, formulando e implementando medidas integradas em agenda de transformações da gestão, necessárias à promoção dos resultados preconizados no plano plurianual, à consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão e à aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais.

A FNQ – Fundação Nacional da Qualidade é uma entidade privada e sem fins lucrativos criada em outubro de 1991 por representantes organizações brasileiras dos setores público e privado. Sua principal função era administrar o *Prêmio Nacional da Qualidade*® (PNQ) e as atividades decorrentes do processo de premiação em todo o território nacional, bem como fazer a representação institucional externa do PNQ nos fóruns internacionais. Tem por missão “disseminar os Fundamentos da Excelência em gestão para o aumento de competitividade das organizações e do Brasil”.

---

<sup>39</sup> Alday, 2000

A FNQ preconiza o *Modelo de Excelência em Gestão*®, que apresenta os seguintes conceitos fundamentais de excelência:

- Pensamento Sistêmico: é o entendimento das relações de interdependência entre os diversos componentes de uma organização, bem como entre a organização e o ambiente externo<sup>40</sup>, visando o direcionamento das ações e projetos da organização para a consecução de seus objetivos estratégicos<sup>41</sup>. O pensamento sistêmico pressupõe, portanto, que as pessoas da organização entendam o seu papel no todo (as interrelações entre os elementos que compõem a organização – a dimensão interna e a dimensão externa)<sup>42</sup>;
- Aprendizado Organizacional: busca o alcance de um novo patamar de conhecimento para a organização por meio da recepção, reflexão, avaliação e compartilhamento das experiências<sup>43</sup>. É um processo contínuo e inesgotável que engloba tanto as melhorias incrementais, como as inovações e a ruptura de práticas que deixam de ser necessárias, apesar da competência da organização em realiza-las<sup>44</sup>;
- Cultura de Inovação: promoção de um ambiente favorável à criatividade, experimentação e implementação de novas idéias que possam gerar um diferencial competitivo para a organização. Numa Entidade Reguladora, esse “diferencial competitivo” será substituído pela busca de resultados efetivos para a sociedade, promovendo o aperfeiçoamento de processos, serviços e produtos da organização;
- Liderança e Constância de Propósitos: atuação de forma aberta, democrática, inspiradora e motivadora das pessoas, visando ao desenvolvimento da cultura da excelência, à promoção de relações de qualidade e à proteção dos interesses dos “stakeholders”<sup>45</sup>. A participação pessoal, ativa e continuada da alta administração é fundamental para garantir a unidade de propósitos à organização com a criação de um ambiente propício à inovação e ao aperfeiçoamento constantes, à gestão do conhecimento, ao aprendizado organizacional, ao desenvolvimento da capacidade da organização de se antecipar e se adaptar com agilidade às mudanças no seu ecossistema e de estabelecer conexões estratégicas<sup>46</sup>;

---

<sup>40</sup> FNQ, 2009

<sup>41</sup> Lima, 2007

<sup>42</sup> GesPública, 2008

<sup>43</sup> FNQ, 2009

<sup>44</sup> Lima, 2007

<sup>45</sup> FNQ, 2009

<sup>46</sup> GesPública, 2008

- Orientação por Processos e Informações: compreensão e segmentação do conjunto das atividades e processos da organização que agreguem valor para as partes interessadas, sendo que a tomada de decisões e execução de ações deve ter como base a medição e análise do desempenho, levando-se em consideração as informações disponíveis, além de incluir os riscos identificados<sup>47</sup>. A orientação por processos e informações implica postura pró-ativa relacionada à noção de antecipação e resposta rápida às mudanças do ambiente – percepção dos sinais do ambiente e antecipação – com vistas a evitar problemas e/ou aproveitar oportunidades<sup>48</sup>;
- Visão de Futuro: compreensão dos fatores que afetam a organização, seu ecossistema e o ambiente externo no curto, médio e longo prazos, visando a sua perenização. Está diretamente relacionada à capacidade de estabelecer um estado futuro desejado que dê coerência ao processo decisório e que permita à organização antecipar-se às necessidades e expectativas dos diversos “stakeholders”<sup>49</sup>;
- Geração de Valor: alcance de resultados consistentes, assegurando a perenidade da organização pelo aumento de valor tangível e intangível de forma sustentada para todas as partes interessadas<sup>50</sup>. Visa, portanto, aprimorar relações de qualidade e assegurar o desenvolvimento da organização;
- Valorização das Pessoas: estabelecimento de relações com as pessoas, criando condições para que elas se realizem profissionalmente e humanamente, maximizando seu desempenho por meio do comprometimento, desenvolvimento de competências e espaço para empreender<sup>51</sup>, reconhecendo o bom desempenho, atraindo e retendo talentos pela consolidação de um clima organizacional participativo e agradável. . A valorização das pessoas também pressupõe dar autonomia para atingir metas, alcançar resultados, e assumir riscos<sup>52</sup>;
- Conhecimento sobre o Cliente e o Mercado: conhecimento e entendimento do cliente e do mercado, visando à criação de valor de forma sustentada para o cliente e, conseqüentemente, gerando maior competitividade nos mercados. No caso das Entidades Reguladoras, este conceito estará associado ao conhecimento das condições de mercado dentro do setor regulado e à identificação dos “fornecedores” e “clientes” do sistema

---

<sup>47</sup> FNQ, 2009

<sup>48</sup> GesPública, 2008

<sup>49</sup> GesPública, 2008

<sup>50</sup> FNQ, 2009

<sup>51</sup> FNQ, 2009

<sup>52</sup> GesPública, 2008

regulatório, ou seja, dos diversos “stakeholders”, do conhecimento de seus pontos de vista (ou pelo menos dos principais “stakeholders”) e do tipo de relação esperada entre eles e a entidade reguladora<sup>53</sup>;

- Desenvolvimento de Parcerias: desenvolvimento de atividades em conjunto com outras organizações, a partir da plena utilização das competências essenciais de cada uma, objetivando benefícios para ambas as partes;
- Responsabilidade Social: atuação que se define pela relação ética e transparente da organização com todos os públicos com os quais ela se relaciona, estando voltada para o desenvolvimento sustentável da sociedade, preservando recursos ambientais e culturais para gerações futuras; respeitando a diversidade e promovendo a redução das desigualdades sociais como parte integrante da estratégia da organização.

Como pode ser observado, todos os conceitos estão interrelacionados, e a não observância de apenas um poderá comprometer a qualidade da gestão como um todo.

O GesPública contempla os conceitos acima e, mais ainda, os seguintes conceitos para a excelência em gestão de entidades públicas<sup>54</sup>:

- Legalidade: sem a estrita observância à lei; nenhum resultado poderá ser considerado bom, portanto, nenhuma gestão poderá ser reconhecida como de excelência à revelia da lei. Nesse sentido, a Entidade Reguladora deverá cumprir rigorosamente a legislação pertinente ao setor por ela regulado, sendo suas decisões técnicas consumadas de acordo com o previsto em lei;
- Impessoalidade: não fazer acepção de pessoas. O tratamento diferenciado restringe-se apenas aos casos previstos em lei. A cortesia, a rapidez no atendimento, a confiabilidade e o conforto são requisitos de qualidade e devem ser agregados a todos os clientes da organização indistintamente. A impessoalidade poderá ser complementada pela Neutralidade, em que a Entidade Reguladora deve manter-se imparcial em face dos interesses regulados (incluídos aí os interesses do poder público), exercendo com prudência e proporcionalidade suas competências para o atingimento efetivo dos objetivos visados com regulação<sup>55</sup>;
- Moralidade: a gestão deve pautar-se por um código moral. Não se trata de ética (no sentido de princípios individuais, de foro íntimo), mas de princípios morais de aceitação pública;

---

<sup>53</sup> Eldridge, 2004

<sup>54</sup> GesPública, 2008

<sup>55</sup> Marques Neto, ?

- Publicidade: ser transparente, dar publicidade aos fatos e aos dados. Essa é uma forma eficaz de indução do controle social;
- Eficiência: fazer o que precisa ser feito com o máximo de qualidade ao menor custo possível, ou seja, buscando a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto.

Estes conceitos estão intimamente relacionados com aqueles citados na Estabelecimento do Contexto.

No caso das Entidades Reguladoras, a formulação da estratégia e a formatação da estrutura organizacional serão predominantemente moldadas pelas políticas de regulação vigentes e pela natureza do “clima regulatório”<sup>56</sup>, identificados na fase do estabelecimento do contexto. Entretanto, os Modelos de Excelência em Gestão poderão servir como balizadores para a formulação estratégica das Entidades Reguladoras, na construção de um caminho para o atingimento efetivo dos objetivos da Regulação.

## **IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA**

Nesta fase são colocadas em ação as estratégias que emergiram de etapas anteriores ao processo de gestão estratégica. Sem a implementação efetiva da estratégia, as organizações são incapazes de obter os benefícios da realização de uma análise organizacional, do estabelecimento de uma diretriz organizacional e da formulação da estratégia organizacional<sup>57</sup>.

## **CONTROLE, REVISÃO E MELHORIA CONTÍNUAS**

Uma vez escolhido e implementado o caminho a seguir, é necessário assegurar que se continua na direção certa, renunciando a atalhos que possam afastar a empresa do destino pretendido. Neste contexto, deverá ser estabelecida uma certa disciplina na mensurabilidade das atividades da empresa, que pode alimentar um conjunto de indicadores periódicos, formais, que permitem avaliar onde a empresa está em cada circunstância. Instrumentos como o *Balanced Scorecard* (BSC) surgem, então, como essenciais. Esses instrumentos introduzem, com a medição, um tipo de gestão baseada em fatos e têm o grande mérito de permitir avaliar

---

<sup>56</sup> Eldridge, 2004

<sup>57</sup> Alday, 2000

se o caminho condiz com o escolhido e se conduz a empresa ao destino, com que celeridade e com que variabilidade<sup>58</sup>.

O desempenho de uma Entidade Reguladora pode ser avaliado sob um ou mais dos seguintes aspectos<sup>59</sup>:

- o grau de sucesso obtido no processo regulatório em relação a considerações políticas e econômicas como julgado pelos formuladores dessas políticas;
- a extensão dos implementação dos planos que visem a valorizações dos interesses dos consumidores e/ou a viabilidade económico-financeira dos entes regulados;
- a extensão dos impactos positivos atingidos no setor regulado em questão, sob a perspectiva dos consumidores e do público em geral;
- a extensão da incorporação dos pontos de vista dos “stakeholders” no processo decisório da regulação.

## CONCLUSÕES

A entidade reguladora deve ser capaz de traduzir de forma racional a “intenção de regular” em políticas e programas de ação efectivos e eficazes, o que requer ainda habilidades em resolver conflitos decorrentes de interesses distintos e opiniões diversas quanto à filosofia, os meios, os fins e o “timing” da regulação<sup>60</sup>.

No âmbito das Entidades Reguladoras, o sistema de gestão estratégica deve considerar uma outra abordagem de agregação de valor. Neste caso, o valor poderá ser entendido como o atendimento total ou parcial das demandas da sociedade traduzidas pelos governos em políticas de regulação (estas indissociáveis das políticas públicas). A geração de valor não deverá, no entanto, somente estar relacionada à eficácia (atingir os resultados) e à eficiência (com a melhor utilização dos recursos disponíveis) da Regulação, mas também à sua efetividade<sup>61</sup>, ou seja, à capacidade de produzir mais e melhores resultados para a sociedade como um todo.

---

<sup>58</sup> Crespo de Carvalho e Filipe, 2006

<sup>59</sup> Eldridge, 2004

<sup>60</sup> Cook e Modedale, 2007

<sup>61</sup> Castro, 2008

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALDAY, H. (2000). *O Planejamento Estratégico dentro do Conceito de Administração Estratégica*. In: Revista FAE, Curitiba, v.3, n.2, p.9-16, maio/ago. 2000.

BRASIL. Casa Civil (2003). *Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro*. Relatório Final do Grupo de Trabalho Interministerial. Brasília (Brasil): Câmara de Infra-estrutura – Câmara de Política Econômica. Disponível em: < [www.anac.gov.br/arquivos/pdf/agenciasReguladoras.pdf](http://www.anac.gov.br/arquivos/pdf/agenciasReguladoras.pdf) >

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA (2008). *Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF*. Instruções para Avaliação da Gestão Pública – 2008/2009; Brasília (Brasil): MP, SEGES. Versão 1/2008.

BROWN, A. STERN, J. TENEMBAUM, B. GENCER D. (2006). *Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems*. Washington (EUA): The World Bank.

CASTRO, R. (2008). *Trinta anos de atraso*. HSM Management Update no. 53, Fevereiro 2008. Barueri (Brasil): HSM do Brasil.

CHIAVENATO, I. SAPIRO, A. (2004). *Planejamento Estratégico. Fundamentos e Aplicações*. 12ª. Reimpressão. Rio de Janeiro (Brasil): Elsevier Editora Ltda.

COOK, P. MODEDALE, S., Editores (2007). *Capacity Building for Regulation*. In: *Regulation Markets and Poverty*. The CRC Series on Competition, Regulation and Development. Gloucester (Reino Unido): Edward Elgar Publishing Limited.

CRESPO DE CARVALHO, J. FILIPE, C. (2006). *Manual de Estratégia – Conceitos, Prática e Roteiro*. 1ª. Edição. Lisboa (Portugal): Edições Sílabo Lda.

ELDRIDGE, D. (2004). *A diagnostic model for capacity building in regulatory*. In: Leading Issues in Competition, Regulation and Development. The CRC Series on Competition, Regulation and Development. Gloucester (Reino Unido): Edward Elgar Publishing Limited.

ELDRIDGE, D. GOULDEN, B. (2006). *A diagnostic model for capacity building in regulatory agencies and completion commissions: an empirical study based on the ICT sector, Southern Africa*. In: *Regulatory Governance in Developing Countries*. In: Regulatory Governance in Developing Countries. The CRC Series on Competition, Regulation and Development. Gloucester (Reino Unido): Edward Elgar Publishing Limited.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE (2006). *Conceitos fundamentais da Excelência em Gestão*. São Paulo (Brasil).

FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE (2008). *Cadernos Rumo à Excelência: Estratégias e Planos*. São Paulo (Brasil).

GALVÃO JUNIOR, A., XIMENES, M., Editores (2007). *Regulação: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto*. 1a. edição, Fortaleza (Brasil): Pouchain Ramos.

INTERNATIONAL ORGANIZATION STANDARDIZATION (2007). *Committee Draft of ISO/IEC Guide 73 “Risk Management – Vocabulary”*. Genebra (Suíça).

INTERNATIONAL ORGANIZATION STANDARDIZATION (2007). *Committee Draft of ISO 31000 “Risk management — Guidelines on principles and implementation of risk management”*. Genebra (Suíça).

LIMA, P. (2007). *A Excelência em Gestão Pública: A Trajetória e a Estratégia do GESPÚBLICA*. Rio de Janeiro (Brasil): Qualitymark Editora Ltda.

LINS, B. (2000). *Análise Crítica do Desempenho da ANATEL no Período de 1998 a 2000*. Estudo Abril/2001. Brasília (Brasil): Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Disponível em: < [www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/tema4/pdf/102012.pdf](http://www2.camara.gov.br/publicacoes/estnottec/tema4/pdf/102012.pdf)>

MARQUES, R. (2005). *Regulação dos Serviços Públicos*. 1a. edição, Lisboa (Portugal): Edições Sílabo, Lda.

MARQUES NETO, F. (?). *Agências Reguladoras – Instrumentos do Fortalecimento do Estado*. São Paulo (Brasil): Associação Brasileira de Agências de Regulação.

PINTO JR, H. PIRES, M. (2000). *Assimetria de Informações e Problemas Regulatórios*. Nota Técnica ANP - 009. Rio de Janeiro (Brasil): Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Disponível em: [http://www.anp.gov.br/conheca/notas\\_tecnicas.asp](http://www.anp.gov.br/conheca/notas_tecnicas.asp)

PIRES, J.; GIAMBIAGI, F. (2000). *Retorno dos novos investimentos privados em contextos de incerteza: uma proposta de mudança do mecanismo de concessão de rodovias no Brasil*. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. RAP - Revista de Administração Pública. Jul./Ago. 2000. 34(4): 27-64.

POLLARD, S. (2008). *Risk Management for Water and Wastewater Utilities*. Londres (Reino Unido): International Water Association Publishing.

REIS, R. REIS H. (2008). *Gestão Estratégica Aplicada a Instituições de Ensino Superior*. Lisboa (Portugal): Escolar Editora.

WADY, A. (2008). *Em que consiste o "risco de captura"?*. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/82953/em-que-consiste-o-risco-de-captura-ariane-fucci-wady>>