

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA

CAMILA DO NASCIMENTO NUNES

**TRANSPARÊNCIA E *ACCOUNTABILITY* NA AGÊNCIA REGULADORA DE
PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS DO BRASIL**

**VIÇOSA - MINAS GERAIS
2020**

CAMILA DO NASCIMENTO NUNES

**TRANSPARÊNCIA E *ACCOUNTABILITY* NA AGÊNCIA REGULADORA DE
PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS DO BRASIL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Orientador: Josiel Lopes Valadares

**VIÇOSA - MINAS GERAIS
2020**

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

T

Nunes, Camila do Nascimento, 1992-
N972t Transparência e accountability na agência reguladora de
2020 petróleo, gás natural e biocombustíveis do Brasil / Camila do
 Nascimento Nunes. – Viçosa, MG, 2020.
 112 f. : il. ; 29 cm.

Orientador: Josiel Lopes Valadares.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.
Inclui bibliografia.

1. Transparência na administração pública.
2. Responsabilidade. 3. Agência Nacional do Petróleo (Brasil).
4. Brasil. Tribunal de Contas da União.
5. Administração pública - Brasil. I. Universidade Federal de
Viçosa. Departamento de Administração e Contabilidade.
Programa de Pós-Graduação em Administração. II. Título.

CDD 22. ed. 352.0981

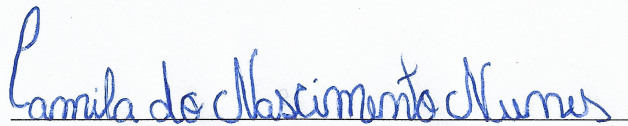
CAMILA DO NASCIMENTO NUNES

**TRANSPARÊNCIA E *ACCOUNTABILITY* NA AGÊNCIA REGULADORA DE
PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS DO BRASIL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

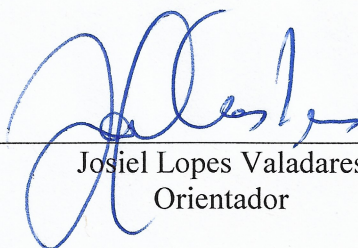
APROVADA: 10 de março de 2020.

Assentimento:



Camila do Nascimento Nunes

Autora



Josiel Lopes Valadares

Orientador

**À minha mãe Maria de Lourdes, meu pai Edson,
minha irmã Edilene e meu amor Samuel, por
todo amor, ajuda e incentivo.**

AGRADECIMENTOS

A Deus, por sempre guiar meu caminho, principalmente nos momentos difíceis, dando-me forças nesta etapa intensa e desafiante que foi o mestrado.

Aos meus pais, Maria de Lourdes e Edson, pelo amor incondicional, apoio e por sempre me incentivarem na busca pelo conhecimento e nunca desistir dos meus sonhos.

A minha irmã, Edilene, por todo apoio, amizade, incentivo e por acreditar em mim sempre.

Ao meu amor, melhor amigo e companheiro, Samuel, por ser meu parceiro nessa jornada, ajudando nas revisões e traduções dos artigos e desta dissertação e compartilhando sua sabedoria em Excel. Obrigada por ser meu porto seguro, por me amparar nos momentos difíceis, por ser meu ouvinte e acreditar sempre em mim. Pelo apoio incondicional, conselhos e principalmente pelo amor e carinho a mim dedicados.

Aos mesmos amigos do coração, por toda amizade, motivação, carinho e por me apoiarem em momentos difíceis e compartilharem momentos de felicidades comigo.

Ao meu orientador, Prof. Josiel Valadares, pelos conhecimentos compartilhados, pela paciência de sempre me aconselhar, orientar e apresentar sobre essas áreas incríveis, que são a transparência pública e a *accountability*, pelo encorajamento para que avançássemos na pesquisa e pela confiança no trabalho.

Aos membros da minha banca de defesa, Professores Antônio Brunozzi e Layon Cezar, pelas contribuições e sugestões de aprimoramentos. Obrigada à todos os meus amigos que estiveram presentes no dia da defesa da minha dissertação e compartilharam esse momento comigo.

Ao Grupo de Estudos em Transparência, *Accountability* e Corrupção (GETAC) pelo acolhimento, momentos de aprendizado e compartilhamento de ideias.

Aos companheiros do Mestrado, pela amizade, convivência, compartilhamento de sofrimentos e alegrias e pela troca de conhecimentos e ideias.

Ao Departamento de Administração e Contabilidade, especialmente aos professores e funcionários, pela convivência e ensinamentos transmitidos.

À Universidade Federal de Viçosa, por me proporcionar mais uma realização de meus sonhos.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa e por permitirem que me dedicasse integralmente a pesquisa.

Por fim, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e ao Tribunal de Contas da União, pela presteza na divulgação das informações e documentos, que permitiram a realização do estudo.

“Descobrir consiste em olhar para o que todo mundo está vendo e pensar uma coisa diferente”.
(Roger Von Oech)

RESUMO

NUNES, Camila do Nascimento, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, março de 2020. **Transparência e Accountability na Agência reguladora de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis do Brasil.** Orientador: Josiel Lopes Valadares.

Na democracia contemporânea, conceitos como transparência e *accountability*, são considerados fundamentais na composição dos princípios democráticos em diversas nações. No Brasil, esses conceitos ganharam amplitude após profundas mudanças e reformas do Estado. Com essa nova reforma o governo brasileiro começou a atuar como um Estado regulador, no qual deixava de interferir diretamente no mercado e passava a delegar seu poder para instituições autônomas. Essas instituições, conhecidas com agências reguladoras, foram criados pelo Estado com a finalidade de promover um governo de órgãos especializados, ágeis e com conhecimento técnico preciso, de modo ter capacidade de lidar em um mercado complexo e tornar a administração pública mais eficiente perante a população. Com base nisso, esta pesquisa buscou compreender sobre a atuação da agência reguladora do setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis no Brasil, a partir dos processos de *accountability* e os mecanismos de transparência e controle implementados no governo brasileiro. Para melhor execução da proposta, a pesquisa se configurou em três artigos. No primeiro, debateu-se sobre as mudanças institucionais trazidas pelas principais políticas de transparência e de que modo estão relacionadas ao aprofundamento de *accountability* na gestão democrática da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Além disso, buscou-se analisar os processos de mudanças institucionais que ocorreram como a implementação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Já no segundo artigo, analisou-se a formação da estrutura de governança da agência para o atendimento dos princípios de transparência. Por fim, o terceiro artigo buscou analisar a questão da *accountability* horizontal realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a atuação da ANP frente aos seus atores interessados. Nos procedimentos metodológicos, seguiu-se uma abordagem qualitativa baseada na pesquisa bibliográfica e documental. Com relação a análise dos dados, buscou-se utilizar a análise documental e de conteúdo categorial inspirada nas regras formais e informais da Teoria Institucional de North, boas práticas da governança pública, níveis de transparência e dimensões de *accountability*. Com relação aos resultados, no primeiro artigo, identificou-se uma inter-relação entre as mudanças institucionais ocorridas por meio das políticas de transparência, com o aprofundamento de *accountability* na estrutura democrática da ANP.

Contudo, essas mudanças trazidas não foram suficientes para salvaguardar uma gestão mais democrática da ANP. Sobre o segundo artigo, constatou-se que o nível de transparência da agência está classificada com um médio-alto, devido atender as principais dimensões de governança pela ANP, especificamente as que compõem a formação base da instituição. Tanto que quando se aprofundou na análise que envolve a visibilidade e a capacidade de inferir sobre as informações relevantes, notou-se falhas nos princípios de transparência. Para finalizar, no terceiro artigo, percebeu-se que o Tribunal contempla parcialmente as dimensões de accountability, resultando em uma potencialidade mediana da instituição. Além disso, foi identificado a relevância da eficiência do controle externo do TCU, uma vez que inibe algum tipo de irregularidade e ato ilícito e gera uma maior confiança nas atividades realizada pela ANP.

Palavras-chave: Transparência. Accountability. ANP. Teoria Institucional. Governança Pública. TCU.

ABSTRACT

NUNES, Camila do Nascimento, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, March, 2020. **Transparency and Accountability at the Regulatory Agency of Petroleum, Natural Gas and Biofuels of Brazil.** Adviser: Josiel Lopes Valadares.

In contemporary democracy, concepts such as transparency and accountability are considered fundamental in the composition of democratic principles in several nations. In Brazil, these concepts gained breadth after profound changes and reforms of the State. With this new reform, the Brazilian government began to act as a regulatory state, in which it stopped interfering directly in the market and started to delegate its power to autonomous institutions. These institutions, known as regulatory agencies, were created by the State with the aim of promoting a government of specialized agencies, agile and with precise technical knowledge, in order to be able to deal in a complex market and make public administration more efficient before the population. Based on this, this research sought to understand the role of the regulatory agency in the oil, natural gas and biofuels sector in Brazil, based on the accountability processes and the transparency and control mechanisms implemented in the Brazilian government. For better execution of the proposal, the research was configured in three articles. In the first, the institutional changes brought about by the main transparency policies were discussed and how they are related to the deepening of accountability in the democratic management of the National Agency of Petroleum, Natural Gas and Biofuels (ANP). In addition, it was sought to analyze the processes of institutional changes that occurred as the implementation of the National Agency of Petroleum, Natural Gas and Biofuels. In the second article, the formation of the agency's governance structure to comply with the principles of transparency was analyzed. Finally, the third article sought to analyze the issue of horizontal accountability carried out by the Federal Court of Accounts (TCU) on the ANP's performance in relation to its stakeholders. In the methodological procedures, a qualitative approach based on bibliographic and documentary research was followed. With regard to data analysis, it sought to use documentary analysis and categorical content inspired by the formal and informal rules of North's Institutional Theory, good practices of public governance, levels of transparency and accountability dimensions. Regarding the results, in the first article, an interrelation was identified between the institutional changes that occurred through transparency policies, with the deepening of accountability in the democratic structure of the ANP. However, these changes brought were not enough to safeguard a more democratic management of the ANP. Regarding

the second article, it was found that the agency's level of transparency is classified as medium-high, due to meeting the main governance dimensions by the ANP, specifically those that are part of the base formation of the institution. So much so that when it deepened in the analysis that involves visibility and the ability to infer about relevant information, it was perceived that there were flaws in the principles of transparency. Finally, in the third article, it was noticed that the Court partially contemplates the dimensions of accountability, resulting in an average potential of the institution. In addition, the relevance of the efficiency of TCU's external control was identified, since it inhibits some type of irregularity and illegal act and generates greater confidence in the activities carried out by the ANP.

Keywords: Transparency. Accountability. ANP. Institutional Theory. Public Governance. TCU.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Rede de controle da ANP	19
Figura 2 - Resumo dos fatores institucionais acerca do processo de formação institucional dos setores de petróleo, gás natural e biocombustíveis.....	35
Figura 3 - Resumo dos fatores institucionais acerca das mudanças institucionais de accountability e de transparência frente a ANP.....	41
Figura 4 - Estrutura organizacional do setor do petróleo, gás natural e biocombustíveis.....	61
Figura 5 - Unidades de gestão de risco e controle interno da ANP.....	67
Figura 6 - Nuvem de Palavras dos principais conceitos identificados nos acórdãos	95
Figura 7 - Processo de auditoria do TCU	96
Gráfico 1 - Natureza do Processo de Auditoria realizada pelo TCU.....	93
Quadro 1 - Lista de documentos utilizados na pesquisa.....	29
Quadro 2 - Dimensões e Recomendações do Modelo da Governança Pública do PSC/IFAC	51
Quadro 3 - Listagem dos documentos a serem utilizados	57
Quadro 4 - Modelo de Análise de Governança Pública	58
Quadro 5 - Segmentação de accountability	84
Quadro 6 - As competências constitucionais privativas do Tribunal de Contas da União.....	86
Quadro 7 - Modelo de Análise de Accountability	90
Quadro 8 - Escala de caracterização dos acórdãos	91
Quadro 9 - Escala de potencialidade do TCU de acordo com os acórdãos	92
Quadro 10 - Composição da dimensão formal dos acórdãos	98
Quadro 11 - Caracterização dos acórdãos como instrumento de accountability na dimensão formal	98
Quadro 12 - Composição da dimensão substantiva dos acórdãos	100
Quadro 13 - Caracterização dos acórdãos como instrumento de accountability na dimensão substantiva	100
Quadro 14 - Identificação dos potenciais níveis de accountability	101

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Escala de capacidade de governança pública.....	58
Tabela 2 - Escala do Nível de transparência.....	59
Tabela 3 - Dimensão das Estruturas e Processos Organizacionais.....	61
Tabela 4 - Dimensão da Estratégia.....	62
Tabela 5 - Dimensão da Integridade.....	63
Tabela 6 - Dimensão de Transparência e Prestação de Contas.....	65
Tabela 7 - Dimensão de Controle.....	69
Tabela 8 - Tabela-síntese com Categorias e o Nível de Transparência.....	70
Tabela 9 - Tema do Processo de Auditoria realizada pelo TCU.....	93
Tabela 10 - Caracterização geral dos processos de controle externo feitos pelo TCU sobre a ANP.....	96

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CNP	Conselho Nacional do Petróleo
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i> (Federação Internacional de Contadores)
LAI	Lei de Acesso à Informação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LT	Lei da Transparência
MME	Ministério de Minas e Energia
MP	Ministério Público
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGP	<i>Open Government Partnership</i> (Parceria para o Governo Aberto)
PA	Plano de Ação
PIB	Produto Interno Bruto
PSC	<i>Public Sector Committiee</i> (Comitê do Setor Público)
Reidi	Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura
TCs	Tribunais de Contas
TCU	Tribunal de Contas da União
TICs	Tecnologias de Informação e Comunicação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO GERAL	16
2	MUDANÇA INSTITUCIONAL NAS AGÊNCIAS REGULADORAS: REFLEXÕES SOBRE ACCOUNTABILITY E TRANSPARÊNCIA NA ANP	22
2.1	Introdução	22
2.2	Instituições e Mudança Institucional	24
2.3	Procedimentos Metodológicos	28
2.4	Os processos de mudança institucional na formação do setor de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	30
2.5	Gestão democrática da ANP e as mudanças institucionais de accountability e transparência no Brasil	35
2.6	Considerações Finais	41
	Referências	43
3	A GOVERNANÇA DA ANP E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: UM CAMINHO PARA UMA GESTÃO MAIS DEMOCRÁTICA?	47
3.1	Introdução	47
3.2	Governança no Setor Público	49
3.3	Governança Pública: Transparência e o Acesso à Informação.....	54
3.4	Procedimentos Metodológicos	56
3.5	Identificação da Capacidade de Atendimento das Dimensões da Governança pública na ANP	59
3.6	Análise do Nível de Transparência na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	70
3.7	Considerações Finais	72
	Referências	74
4	CONTROLE EXTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O POTENCIAL DE ACCOUNTABILITY DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA ANP.....	79
4.1	Introdução	79
4.2	A Accountability e suas dimensões	82
4.3	O papel do Tribunal de Contas da União frente as agências reguladoras	85
4.4	Procedimentos Metodológicos	88
4.5	Debates desenvolvidos nos acórdãos do TCU	92

4.6	Caracterização geral dos processos de controle externo feitos pelo TCU sobre a ANP.....	95
4.7	Dimensões de accountability e a identificação de seus potenciais níveis no TCU	97
4.8	Considerações Finais	101
	Referências	103
5	CONCLUSÕES GERAIS	106
	REFERÊNCIAS GERAIS	111

1 INTRODUÇÃO GERAL

A transparência e a *accountability* se tornaram conceitos fundamentais na composição de um governo democrático. Segundo Barros (2008), os princípios democráticos envolvem a soberania popular e o controle social no setor público, o que torna *accountability* uma meta dos Estados democráticos. Para que a *accountability* seja efetiva, é preciso levar em consideração duas condições imprescindíveis: capacidade dos cidadãos atuarem e ‘mecanismos institucionais’ que viabilizam o ‘controle sobre as ações do governo’ (BARROS, 2018).

Na administração pública, a transparência é identificada como um princípio para democratização do Estado. Com base nas demandas por reformas e pelo desenvolvimento de *accountability*, verifica-se a necessidade por uma maior transparência dos governos perante a sociedade, surgindo assim a política da transparência nas democracias modernas (BERNARDO; SEDIYAMA; REIS, 2015). Ou seja, as práticas de transparência desenvolvidas e o acesso à informação proporcionam o fortalecimento e a legitimidade do funcionamento institucional do sistema democrático, bem como tendem a inibir práticas corruptas e gerar uma aproximação dos cidadãos com o Estado (GAMBI; MORESCO; GONZÁLEZ, 2005).

Esses conceitos ganharam grande amplitude no Brasil, a partir da década de 1990, quando ocorreram profundas transformações na estrutura do Estado brasileiro (SILVA, 2012). A reforma que aconteceu no aparelho estatal do Brasil visava desenvolver diversos mecanismos direcionados para o fortalecimento da democracia no país. Por conseguinte, tornou-se mais evidente a relevância de tópicos como a transparência, a efetividade das fontes de participação e mecanismos para o exercício do controle social (CARVALHO; COSTA, 2017).

A reforma do aparelho estatal brasileiro trouxe a implementação de medidas com o intuito de melhorar a eficiência da gestão pública, tais como privatização, adesão ao modelo de administração gerencial baseada no *business style*, especificando mais na questão da qualidade e em serviços públicos orientados para o cidadão, dentre outros (SEABRA, 2001). Ressalta-se que a privatização que ocorreu na prestação dos serviços públicos, resultou na necessidade do governo brasileiro de supervisionar esses serviços concedidos a iniciativa privada, definindo a ascensão do “Estado regulador” (PACHECO, 2006; SILVA, 2012).

Para a realização das atividades de regulação desses serviços, a partir de 1996 foi inserido um novo ator no arranjo institucional do Brasil: as agências reguladoras. Essas entidades foram definidas como autarquias especiais, como um grau de autonomia, que fiscalizam e normatizam a prestação de serviços públicos feita pela iniciativa privada (ALBUQUERQUE JÚNIOR et al., 2013; MENEZES, 2012a). Pode-se dizer que essas agências fazem parte da inovação institucional da reforma do Estado, uma vez que contribuiu para a

criação de uma nova forma de relacionamento entre o Poder Executivo, os órgãos reguladores e a sociedade (SILVA, 2012).

Segundo Albuquerque Júnior et al. (2013), essas agências são baseadas nas instituições reguladoras britânicas e norte-americanas, as quais são estruturadas com autonomia administrativa e têm como requisito de funcionamento, a participação democrática da sociedade.

A ideia do governo ao criar as agências reguladoras foi de prover o Estado de órgãos que tivessem agilidade, especialidade e conhecimento técnico suficientes (PEREZ, 2000) para cuidar do complexo mercado econômico, visando uma maior eficiência à regulamentação da economia do Estado (ALVES; ABILIO, 2017). Portanto, nota-se que esses novos órgãos regulatórios têm grande visibilidade, devido ao grande conjunto de suas funções, que envolvem imposição de regras, instituição de normas, punição e arbitragem, assumindo papéis executivos, legislativos e judiciários (SILVA, 2012).

As agências reguladoras, por serem um órgão autônomo, não têm um controle direto por nenhum representante político ou seus representantes eleitos através do voto popular, sendo apenas vinculadas aos ministérios (SILVA, 2012). No entanto, é fundamental para a qualidade da democracia brasileira e legitimidade dos atos das agências que se tenha um controle e prestação de contas dessas instituições, tanto para a sociedade como para políticos eleitos e as agências de controle horizontal (MENEZES, 2012a), como o Tribunal de Contas da União (TCU), por exemplo.

Por conseguinte, o desenho institucional dessas agências reguladoras foi desenvolvido com o propósito de criar mecanismos de participação social diretamente na agência, como a ouvidoria, os conselhos consultivos e as audiências e consultas públicas. Esses instrumentos de transparência e controle têm como finalidade criar um espaço para a sociedade expressar suas demandas específicas à agência reguladora, bem como divulgar informação acerca das ações da agência. Logo, pode-se argumentar que o desenho das agências não abrange apenas *accountability* horizontal, ou seja, a responsabilização da ação regulatória não é apenas para os poderes do Estado, mas também para a sociedade (SILVA, 2012).

Esta pesquisa buscou centrar suas análises em duas dimensões: interna e externa. Ou seja, no primeiro caso, analisou-se como é realizada a *accountability* pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), bem como seus mecanismos de transparência e controle implementados e a formação de sua governança, baseada nesse contexto. Já na segunda dimensão trabalhou-se o controle externo, conhecido também como *accountability* horizontal, exercido pelo Tribunal de Contas da União sobre a prestação de contas da ANP.

Focando no impacto dessas auditorias perante a qualidade democrática da instituição em questão.

A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis foi uma das primeiras agências a serem criadas, sua implementação foi em 1998, por meio do Decreto nº 2.455, sendo que já estava prevista no Art. 7º, da Lei nº 9.478/1997 – Lei do Petróleo. O intuito dessa lei foi instituir o fim do monopólio da Petrobrás e, conseqüentemente, a abertura do mercado, em que empresas privadas começaram a atuar nas atividades de pesquisa, exploração, produção e refino de petróleo/gás natural. Desse modo, a ANP entra como um órgão regulador e fiscalizador dessas empresas reguladas, buscando garantir a defesa dos interesses da sociedade brasileira (ANP, 2019a).

A ANP é considerada um importante órgão público para o governo brasileiro, principalmente por ser responsável na regulamentação de um dos principais setores que movimenta a economia brasileira, o setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis. Um dos fatores é que esse setor tem participação no Produto Interno Bruto (PIB) de 13%, além de ter um papel crítico no mercado internacional na variação de preço, demonstrando sua relevância na economia de produtores e importadores (BICALHO; TAVARES, 2014; PROMINP, 2018).

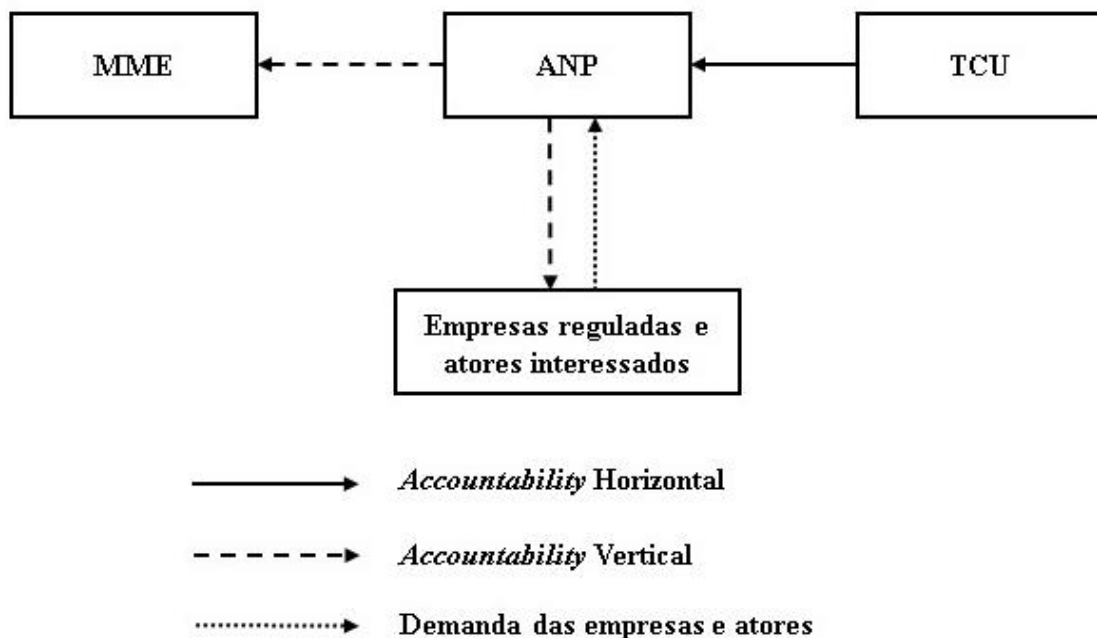
Além disso, essa autarquia federal especial, que é vinculada ao Ministério de Minas e Energia, tem a responsabilização de executar a política nacional para os setores regulados, visando garantir o abastecimento de combustíveis e na defesa dos interesses dos consumidores. Por conseguinte, sua atuação vem desde “do poço ao posto”, ou seja, tem um papel fundamental na regulamentação e fiscalização constante das empresas do setor, que são mais de 110 mil e que envolve atividades desde a prospecção de petróleo e gás natural nas bacias sedimentares do Brasil, até os procedimentos para assegurar a qualidade os combustíveis vendidos ao consumidor final (ANP, 2019b).

Por fim, considerando o que foi levantado, justifica-se a escolha dessa agência reguladora, uma vez que é um órgão que ganhou uma ampla visibilidade, com a reforma regulatória no governo brasileiro, devido à complexidade de suas funções e sua responsabilidade, do mesmo jeito que o modo como foi formado seu desenho institucional e o efeito disso no controle e prestação de contas dessa instituição. Ademais, essas agências reguladoras são relevantes para este estudo, uma vez que se parte do pressuposto que à medida que os serviços públicos são ofertados pela iniciativa privada, é pertinente o asseguramento de maior nível de *accountability* e transparência da sua atuação para que o interesse público amplo seja alcançado. Portanto, a análise dos pareceres técnicos do TCU torna-se central neste entendimento.

Além disso, nota-se a relevância do setor para infraestrutura nacional, bem como para a economia do Brasil. Outro ponto que justifica este estudo é referente ao fato de que a temática de agência reguladora ainda pouco explorado e analisado, no contexto de *accountability* e transparência, sendo encontrado poucas pesquisas (ALBUQUERQUE JÚNIOR et al., 2013; SILVA, 2012; SOUZA; BAIDYA, 2016) durante a elaboração desta dissertação. Dando oportunidade de pesquisadores da área de administração pública, buscar expandir suas pesquisas sobre as agências reguladoras, especificamente a ANP, nesses contextos apresentados.

Resumidamente, para se ter uma noção como funciona a *accountability* sobre a ANP, segue-se na Figura 1 um esquema analítico sobre essa rede de controle.

Figura 1 - Rede de controle da ANP



Fonte: Elaboração própria.

A partir dessas considerações feitas, o presente estudo visa levantar o seguinte questionamento: **De que forma a *accountability* e os mecanismos de transparência e controle são relacionados com a estruturação e atuação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis?** Assim, como objetivo geral busca-se apreender sobre a atuação da agência reguladora do setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis frente a *accountability* e os mecanismos de transparência e controle implementados no governo brasileiro. Sendo os objetivos específicos:

- a) Analisar se as políticas de transparência, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei da Transparência e a Lei de acesso à informação, têm inter-relacionamento com

a estrutura democrática estabelecida na agência reguladora do setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis;

- b) Analisar o nível da transparência presente na estrutura de governança estabelecida pela Agência Nacional do Petróleo, no que se refere a disponibilização de informações relevantes, concisas e acessíveis aos cidadãos e outros atores interessados;
- c) Analisar os processos da *accountability* horizontal feito pelo TCU sobre a ANP, através das auditorias realizadas.

Para fins de operacionalização e construção do argumento central, esta pesquisa se orienta por algumas proposições a serem discutidos ao longo do estudo, sendo elas:

[P1]: Não existe uma relação bilateral entre as mudanças institucionais ocorridas e o aprofundamento na *accountability* democrática da ANP,

[P2]: As mudanças institucionais trazidas pela LRF, LT e LAI não foram suficientes para salvaguardar uma gestão mais democrática da ANP, no contexto de *accountability* e transparência;

[P3]: Uma gestão pública efetiva reflete em maior potencial de *accountability*, devido ao acesso à informação gerado pelas instituições;

[P4]: Os mecanismos de transparência presentes na ANP não são suficientes para garantir uma gestão mais democrática da entidade;

[P5]: Um controle efetivo formal pelo TCU é capaz de gerar mais confiança nas atividades de agências reguladoras;

[P6]: O controle substantivo exercido pelo TCU contribui para uma gestão democrática da ANP.

Em termos operacionais, esta pesquisa foi estruturada em três artigos inéditos e independentes com a temática central focada na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, no contexto da transparência e *accountability*. Ressalta-se que os estudos voltados para agências reguladoras ainda são incipientes, principalmente no que tange a temática de transparência e *accountability*. No caso da ANP, durante a pesquisa realizada, não se encontrou nenhum estudo deste tipo. Com base nisso, os resultados da pesquisa contribuíram em uma melhor compreensão sobre o funcionamento de um Estado Regulador, bem como a efetividade e relevância das agências estatais na aplicação da transparência e realização da *accountability* em uma democracia contemporânea.

Fundamentando nos resultados encontrados nos artigos feitos, identificou-se uma inter-relação entre as mudanças institucionais ocorridas por meio das políticas de transparência com

aprofundamento de *accountability* na gestão democrática da ANP, não deixando de lado a questão da ANP por si só buscar meios para alcançar esse aprofundamento. Além disso, notou-se falhas nesse processo, tais como assimetrias de informações, descumprimento de normas e da legislação estabelecidas, e a relevância do controle externo do TCU para o aprimoramento da ANP, uma vez que através de suas auditorias vê-se a viabilidade de identificar as falhas existentes e a orientação de como extingui-las. Por fim, a pesquisa buscou propor medidas que fortaleça cada vez mais a transparência e a *accountability* na gestão pública brasileira, reduzindo assim as falhas existentes.

2 MUDANÇA INSTITUCIONAL NAS AGÊNCIAS REGULADORAS: REFLEXÕES SOBRE *ACCOUNTABILITY* E TRANSPARÊNCIA NA ANP

Resumo

A pesquisa tem como objetivo analisar se as políticas de transparência, Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei da Transparência e a Lei de acesso à informação, têm inter-relacionamento com a estrutura democrática estabelecida na agência reguladora do setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis. Com relação ao referencial teórico, contextualizou-se o termo ‘instituições’ e a teoria institucional de Douglass North, com o foco em utilizar seus pressupostos para a compreensão da complexa rede de fatores (econômico, político e social) envolvidos nas principais mudanças institucionais ocorridas no setor, bem como apresentar uma sintetização da trajetória da ANP, no contexto de *accountability* e transparência. Nos procedimentos metodológicos foi utilizado o método de pesquisa documental e bibliográfico para a coleta de dados e também a análise documental. Em termos de resultados, apresentou-se o processo de mudança institucional que ocorreu com a reforma do Estado, bem como isso formou a estrutura institucional do setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis no Brasil. Ademais, foi analisado a relação das mudanças institucionais trazidas pela LRF, LT e LAI com a estrutura mais democrática da ANP. Percebeu-se que além da existência dessa relação, a ANP por si só também realiza mudanças institucionais visando o aprofundamento de *accountability* e transparência. Além disso, notou-se que as mudanças ocorridas, partiram de fatores informais de condutas indesejadas pela sociedade, para que ocorresse mudanças nos fatores formais, de modo a atender suas necessidades por meio do estabelecimento de novas leis, regras e estrutura formal institucional.

Palavras Chave: Mudança institucional; *Accountability*; Transparência; ANP.

2.1 Introdução

Na década de 1990, o Brasil, como em outros países da América Latina, passou por reformas em seu aparelho estatal (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009; LIMA, 2011). Tais mudanças englobavam premissas democráticas que proporcionassem uma relação entre Estado com a sociedade civil, por meio da transparência, responsabilização dos atores governamentais e participação deliberativa na melhoria dos serviços públicos (DALENOGARE; SANO, 2017). A dimensão democrática trouxe conteúdos moderadamente efetivos e diferentes meios que envolvem desde a inserção de novas tecnologias, que permite maior divulgação das ações dos governos, até a implementação de novos mecanismos de responsabilização política, como forma de controles sociais (LOUREIRO, TEIXEIRA, MORAES, 2009).

De acordo com Filgueiras (2011), na percepção da teoria política, os diversos pensamentos e estudos referentes as reformas institucionais convergem em um ponto de interseção que é o da democratização do Estado demandar um maior aprofundamento da *accountability*. Por conseguinte, as demandas por esse processo ressaltaram a necessidade de uma maior transparência dos atos do Estado perante a sociedade, surgindo assim, uma política

da transparência nas democracias atuais. Essas políticas têm como intuito de vincular uma concepção de *accountability* e uma perspectiva prática definida por desenhos institucionais e pelo discurso político (FILGUEIRAS, 2011). Um exemplo dessas políticas são os marcos legais, instituídos no Brasil, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, em 4 de maio de 2000, a Lei da Transparência (LT), Lei Complementar nº 131, em 27 de maio de 2009 e a Lei de acesso à informação (LAI), Lei Federal nº 12.527, em 18 de novembro de 2011.

A reforma do Estado brasileiro ocorreu após o término do regime militar (1964–1985) (VIEIRA, 2009), em um momento de crise do Estado, devido aos problemas deixados pelo regime autoritário, “como o descontrole financeiro, a falta de responsabilização dos governantes e burocratas perante a sociedade, a politização indevida da burocracia” (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 54), dentre outros. Logo, durante a redemocratização do governo brasileiro, buscou-se a garantir aos cidadãos o acesso à informação, participação no setor público, por meio de mecanismos institucionalizados de participação pública nos processos decisórios referentes a formulação de políticas públicas e controle democrático (MATTOS, 2004).

Além disso, durante essa reforma, especificamente em meados da década de 1990, ocorreu a revisão do papel ocupado pelo Estado no ambiente econômico, no qual foi estabelecido um desenho institucional composto pelas agências reguladoras (SALGADO, 2003). No caso do setor de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, foi criada a Agência Nacional do Petróleo (ANP), por meio da Lei Federal nº 9.478/1997, sendo definida como um órgão regulador e fiscalizador desses setores (ANP, 2019).

A partir do quadro das instituições brasileiras pós reforma, é patente a necessidade de modelos de governança capazes de salvaguardar o interesse público. Nesse espaço, compreender as mudanças ocorridas torna-se elementar para a reflexão sobre este novo momento na administração pública. Para tanto, buscando explorar o contexto da ANP, baseia-se na dinâmica da teoria institucional (NORTH, 1990) para estabelecer um quadro analítico para a temática. Ressalta-se que para North (1990), o conceito da mudança institucional ocorre por meio de processos incrementais, no qual realizam ajustes marginais nas complexas normas, regras e imposição que constituem a estrutura institucional - não ocorre ruptura institucional (ARANHA; FILGUEIRAS, 2016; REZENDE, 2012).

Com base no que foi levantando, questiona-se: **as mudanças institucionais trazidas pelas principais políticas de transparência estão relacionadas ao aprofundamento de *accountability* na gestão democrática da ANP?** Portanto, o objetivo central da pesquisa é

analisar se as políticas de transparência, Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei da Transparência e a Lei de acesso à informação, têm inter-relacionamento com a estrutura democrática estabelecida na agência reguladora do setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis.

Em vista desse objetivo, algumas proposições de pesquisa norteiam a construção dos resultados deste trabalho:

[P1]: não existe uma relação bilateral entre as mudanças institucionais ocorridas e o aprofundamento na *accountability* democrática da ANP;

[P2]: as mudanças institucionais trazidas pela LRF, LT e LAI não foram suficientes para salvaguardar uma gestão mais democrática da ANP, no contexto de *accountability* e transparência.

Para sua operacionalização, estruturou-se o estudo em seis seções, contando com esta introdução. Na próxima seção, contextualizou-se as instituições e o processo de mudança institucional, de acordo com Douglass North. Na terceira seção, apresentou-se de modo detalhado a metodologia utilizada na pesquisa. Na quarta e quinta seção foram desenvolvidos os resultados referentes ao que foi proposto na metodologia, com o foco em atender ao objetivo do estudo. Na última seção, abordou-se sobre os resultados, bem como trouxe reflexões sobre o questionamento estabelecido.

2.2 Instituições e Mudança Institucional

A teoria institucional teve seus estudos teóricos e empíricos iniciados pelos economistas Thorstein Veblen, John R. Commons e Wesley C. Mitchell, sendo que o primeiro autor tem grande expressão atual por ser o pioneiro da área. Outros autores influentes são os sociólogos Emile Durkheim e Max Weber que trouxeram um aprofundamento e solidificação para as bases do institucionalismo (CARVALHO; VIEIRA, 2003; LOPES, 2013; SOUSA, 2014). De forma geral, esses autores definem as instituições como

estruturas estáveis e mantidas por meio de mecanismos constantes de reprodução institucional. Dessa forma, modelos institucionais sustentáveis seriam aqueles que se renovam constantemente para manterem a **eficiência** e a **legitimidade**, caso contrário uma reforma seria necessária ou a instabilidade política poderia ser inevitável (TROIANO; RISCADO, 2016, p. 116).

Atualmente, a teoria institucional é vista como uma área de pesquisa em desenvolvimento, apesar do vasto e abrangente corpo teórico que possui. Ela se ramifica em diversas vertentes teóricas, as quais se propõem a explicar a importância do campo de estudo institucionalista (LOPES, 2013). Dentre essas vertentes, tem-se as três principais que são: a) o

institucionalismo da escolha racional; b) o institucionalismo histórico; c) o institucionalismo sociológico.

De acordo com os teóricos do institucionalismo da escolha racional, as instituições são criadas na noção de um acordo voluntário entre os atores interessados, de modo que se tenha um ganho pela cooperação. Contudo, caso a instituição esteja submetida em algum processo de seleção competitiva, torna-se imprescindível, para sua sobrevivência, ofertar mais benefícios aos atores interessados do que as formas institucionais concorrentes (HALL; TAYLOR, 2003). Já os teóricos do institucionalismo sociológico definem as instituições como, não apenas um conjunto de regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que orientam a ação humana. Além disso, seus teóricos acreditam que as formas e os procedimentos institucionais utilizados pelas organizações modernas devem ser consideradas como práticas culturais (HALL; TAYLOR, 2003).

No que diz respeito aos teóricos do institucionalismo histórico, os mesmos definem a instituição como sendo os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas, essenciais à estrutura organizacional da comunidade política (HALL; TAYLOR, 2003). De acordo com Hall e Taylor (2003), esses teóricos amparam seus estudos na relação entre as instituições e o comportamento individual em termos muito gerais, além de darem ênfase nas assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições. Ademais, conceituam o desenvolvimento institucional com base em suas trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas (HALL; TAYLOR, 2003).

Seguindo a linha dos teóricos do institucionalismo histórico, o presente artigo tem como amparo a teoria de Douglass North, que é classificada por Aguilar Filho (2009) como sendo uma abordagem do ambiente institucional, usada em nível macro analítico, principalmente por considerar a história das economias nacionais, o desenvolvimento econômico e as transformações econômicas de longo prazo.

Douglass North, em 1990, após anos desenvolvendo estudos que visavam entender o papel das instituições na evolução das sociedades, publicou o livro *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, em que define, finalmente, e apresenta seu modelo de desenvolvimento econômico, podendo ser entendido como desenvolvimento institucional, devido o autor acreditar no vínculo entre eles (CAVALCANTE, 2011; GALA, 2003).

North (1993) levanta dois aspectos que considera relevantes para a análise de desempenho econômico, que são as **instituições** e o **tempo**. O autor afirma que a instituição forma uma estrutura de incentivo de uma sociedade, o que fazem as instituições políticas e

econômicas serem determinantes fundamentais para o desempenho econômico. Ademais, a instituição é considerada imposições criadas pela sociedade, nas quais moldam e limitam suas interações (NORTH, 1993). Essas instituições podem ser divididas em dois tipos: **formais** e **informais**.

As instituições formais estão relacionadas as regras, leis e constituições instituídas e escritas, normalmente, pelo governo ou agente com poder de coerção. Já as instituições informais são normas ou códigos de conduta, desenvolvidos normalmente pela própria sociedade (GALA, 2003; NORTH, 1993). Segundo Cavalcante (2011), tanto as instituições informais como as instituições formais podem influenciar uma a outra, todavia esse processo acontece em diferentes tempos e condições. No caso das instituições formais, a influência exercida para mudança, normalmente, ocorre em um período menor, sendo necessário a ação coerciva do Estado. Já as instituições informais, dependem das crenças e costumes da sociedade, sendo que esta condição necessita de um longo prazo para sua consolidação para ser tornar lei (CAVALCANTE, 2011).

O modelo teórico de North trabalha com o pressuposto de que as informações recebidas pelos seus atores, não são completas, resultando em uma situação de incerteza, no que diz respeito às escolhas tomadas pelos agentes, e conseqüentemente no aumento dos custos de transação. Sendo esses custos, a principal consequência da incerteza, na visão de North, sendo entendidos como atritos inevitáveis do processo econômico (TORRES, 1995). Logo, as instituições são arranjos estabelecidos pelos indivíduos, com o intuito de diminuir esses custos (ESTÊVÃO, 2004). Dessa maneira, de forma geral, os agentes econômicos são definidos com racionalidade limitada, o que fazem com que tenham baixa capacidade de processar, organizar e utilizar todas as informações para sua tomada de decisão (AGUILAR FILHO, 2009).

O intuito do modelo de North é mostrar que quando as organizações “passam a interagir com outras organizações, com as próprias instituições e com as tradicionais restrições da teoria econômica” (GALA, 2003, p. 101), resulta-se em uma *economic performance* das várias sociedades, além de sua evolução institucional (GALA, 2003). No entanto, por mais que um sistema institucional seja sólido e favoreça ao planejamento estratégico por parte dos agentes econômicos, é inevitável que mudanças ocorram (AGUILAR FILHO, 2009).

Segundo Aranha e Filgueiras (2016) e Rezende (2012), North (1990) estabelece que a **mudança institucional** ocorre por meio de processos incrementais, no qual realizam ajustes marginais nas complexas normas e imposições que constituem a estrutura institucional - não ocorre ruptura institucional. Contudo, o processo de mudança institucional, para Rezende (2012), decorre das modificações na estrutura de incentivos que resultam em alterações nos

padrões de comportamento dos atores interessados, gerando assim novos padrões de racionalidade e comportamento estratégico, sendo estes mediados por modelos mentais existentes.

A interpretação dos processos de mudança institucional fundamenta-se no seguinte argumento: a mudança na estrutura de incentivos altera a percepção dos agentes envolvidos sobre os benefícios e custos gerados pelos contratos que governam as relações entre eles. Essa nova reconfiguração dos custos tende a produzir iniciativas para a construção de novos contratos. Todavia, dado que os contratos estão inseridos em uma estrutura hierárquica de regras, a renegociação desejada não pode ser possível sem uma mudança mais profunda nas regras. Para alterar as regras institucionais existentes, os agentes devem alocar recursos para a mudança institucional desejada. No caso das normas e regras informais, a alteração dos incentivos usualmente conduz à erosão gradual das normas (REZENDE, 2012, p. 43).

Além disso, um fator relevante considerado por North, para a análise de uma mudança institucional é a **dependência da trajetória** (*path dependence*), uma vez que uma mesma modificação no ambiente institucional, podem ter diferentes impactos de sociedade para sociedade. Isso ocorre, segundo North, devido os passados históricos das sociedades interferirem nos resultados dessas mudanças, ou seja, os seus atores possuem modelos mentais distintos, inferindo assim sobre as escolhas de política de acordo com as suas percepções, historicamente derivadas, das sociedades em que atuam (ESTÊVÃO, 2004).

Desse modo, percebe-se que o tempo, na visão de North, possui um papel relevante, pois, permite analisar como ocorre a mudança institucional, bem como o avanço da humanidade e as trajetórias de desenvolvimento de diferentes nações. O estudo da história possibilita verificar como a estrutura de incentivos (instituições) influencia no atraso ou na prosperidade econômica (LOPES, 2013). Seguindo nesses aspectos, o autor buscou evidenciar como a história econômica contribui para a teoria, de forma a fornecer uma estrutura analítica para entendimento da mudança econômica (NORTH, 1993).

Destaca-se que para North, o Estado tem uma importância central, uma vez que “define e cuida do *enforcement* da base legal de uma sociedade, responde diretamente pela manutenção e formação de suas regras formais” (GALA, 2003, p. 96). North traz em seu estudo o vínculo do Estado com à ideia de direitos sobre propriedade e regras de produção, devido seu papel ser visto como o que define a estrutura de propriedade sobre o que é produzido, interferindo desde o início a performance das economias (GALA, 2003).

Para Filgueiras (2011), na percepção da teoria política, a democratização do Estado traz em sua concepção uma demanda por um maior aprofundamento da *accountability*. Por conseguinte, as demandas por esse processo ressaltaram a necessidade de uma maior

transparência dos atos do Estado perante a sociedade, surgindo assim, uma política da transparência nas democracias atuais. Essas políticas têm como intuito de vincular uma concepção de *accountability* e uma perspectiva prática definida por desenhos institucionais e pelo discurso político (FILGUEIRAS, 2011).

O conceito de *accountability* é definido por Figueiredo (2016), como um organizador da democracia, uma vez que o desenvolvimento de mecanismos de prestação de contas por instituições públicas, visa alcançar um bom funcionamento da democracia, através de seus servidores públicos que devem agir em prol do interesse da sociedade, bem como permitir o acesso à informação de formar a proporcionar o controle social efetivo. Além disso, esses mecanismos são vistos como “sinalizadores”, devido contribuem com o governo na correção e no refinamento de práticas e políticas públicas (BARREDA, 2014).

Na percepção de Schelder (1999), a *accountability* é constituído por duas dimensões que são: *answerability* e *enforcement*. A *answerability* (responsabilidade) está relacionado a obrigação dos atores públicos de divulgar todas as informações relevantes de suas ações e atividades para os cidadão e atores interessados. Além disso, essa dimensão também implica o dever que o ator público tem de justificar sua conduta perante a sociedade. Em razão disso, pode-se dizer que o exercício da responsabilidade envolve noções de monitoramento e supervisão (SCHELDER, 1999). Já a segunda dimensão, *enforcement* (aplicação, execução), pode-se defini-lo como sendo as sanções aplicadas para recompensar ou punir atos ilícitos praticados pelos atores públicos. Por conseguinte, os elementos – informação, justificação e sanção – presentes nessas dimensões tornam-se fundamentais para que as decisões públicas sejam de caráter inclusivo e transparente (SCHELDER, 1999).

Seguindo pensamento de Schelder (1999), Koppell (2005) traz em seu estudo que a *accountability* deve ser trabalhada por uma tipologia, visando trazer uma maior clareza sobre o termo. O autor define cinco dimensões de *accountability*: transparência, sujeição, controlabilidade, responsabilidade e responsividade. A primeira em questão, a Transparência, é vista como uma das bases para sustentação da *accountability* em todas as suas formas, devido ser considerado um mecanismo crítico para a avaliação do desempenho organizacional. Ou seja, os burocratas e organizações públicas devem ser responsáveis por relatar suas ações a sociedade, além de estarem sujeitos à constantes supervisões e questionamentos.

2.3 Procedimentos Metodológicos

Com a finalidade de atender ao objetivo proposto no artigo, optou-se pela realização de uma pesquisa qualitativa, através de uma *archival research* e uma **pesquisa bibliográfica**. Em termos de coleta de dados, as principais fontes de investigação usadas foram: Câmara dos

deputados e da ANP. Para as fontes bibliográficas, utilizou-se do livro “Petróleo e Estado” da ANP e de artigos presentes nos periódicos CAPES. Para a pesquisa documental, a coleta foi realizada no período entre 14 a 31 de agosto de 2019, resultando em quatro leis, um decreto, um projeto de lei, 28 documentos da ANP e um documento da Câmara dos deputados. Para uma melhor visualização, os documentos se encontram listados no Quadro 1.

Quadro 1 - Lista de documentos utilizados na pesquisa

Leis e Decretos
Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/1997) – Capítulo IV
Decreto nº 2.455/1998
Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)
Projeto de Lei nº 219/2003
Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009)
Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011)
Bibliografia
Livro “Petróleo e Estado”
Documentos da ANP
Regimento interno
Agenda Regulatória e seus relatórios (2013-2018)
Relatório Anual (2001-2002)
Relatório Bienal (2003-2008)
Relatório de Gestão da ANP (2005-2018)
Planejamento Estratégico (2018)
Plano de Dados Abertos de 2018
Documento da Câmara dos deputados
Diário da Sessão deliberativa de 18 de março de 1997

Fonte: Elaboração própria.

Visando identificar e analisar a formação da estrutura institucional da ANP e seu possível desenvolvimento democrático com a implementação das principais políticas de transparência, foi empregado a **análise documental**. Esse método é uma técnica de tratamento de documentos obtidos, com o intuito de, por meio de um corte longitudinal, realizar um processo de evolução de conceitos, práticas, indivíduos, comportamentos, dentre outros. Além disso, antes de ser feita a análise em si, é realizado uma análise preliminar para validação dos documentos (CELLARD, 2008).

Para contribuição da operacionalização dessa análise, foi utilizada a Teoria Institucional de North (1990) e das regras formais e informais apresentados pelo autor, com o intuito de compreender a complexa rede de fatores (econômico, político e social) envolvidos nas principais mudanças institucionais ocorridas no setor, bem como apresentar uma sintetização da trajetória da ANP, no contexto de *accountability* e transparência. Logo, apresenta-se no próximo tópico os resultados dessas análises.

2.4 Os processos de mudança institucional na formação do setor de Petróleo, Gás

Natural e Biocombustíveis

O Brasil, em meados da década de 1980, passava por uma redemocratização após o fim da ditadura militar (1964-1985). Seu governo atuava de forma ativa, intervindo em vários setores, por meio do estabelecimento de limites à iniciativa privada, bem como implementava diretrizes predominantemente sociais (SPARAPANI, 2011). O Estado também controlava a economia, como definir os preços, manipular a moeda, financiar as exportações, bem como enfrentar as crises econômicas (MELO, 2010).

Nesse período, a União exercia o monopólio do setor de Petróleo, por meio do Conselho Nacional do Petróleo (CNP) e da Petrobras. Ressalta-se que o CNP era classificado como órgão regulador e fiscalizador do setor, tendo a função de superintender as medidas concernentes ao abastecimento nacional de petróleo. Já a Petrobras tinha como finalidade atuar na área da pesquisa, da lavra, da refinação, do comércio e do transporte do petróleo proveniente de poço ou de xisto – de seus derivados e quaisquer atividades correlatas (BRASIL, 1953).

Nas duas décadas de regime militar, o Brasil culminou em diversos problemas econômicos, políticos e sociais, tais como: o alto índice de inflação, forte endividamento externo, desemprego, além do anseio da sociedade pela democracia plena (ANP, 2015; BRESSER-PEREIRA, 2007; DINIZ, 1995). Esses fatores formais e informais exerceram uma pressão sobre o governo, para que ocorresse mudanças nos fatores formais, de modo a atender ao interesse da população brasileira. Por conseguinte, durante o governo Sarney (1985-1990) foram feitos sucessivos planos de estabilidade econômica, que “refletiram-se no desempenho das empresas estatais e colocaram em xeque o papel do Estado brasileiro como agente primordial do desenvolvimento” (ANP, 2015, p. 186).

Na visão de alguns autores (ALVES; ABILIO, 2017; MELO, 2010; SPARAPANI, 2011), o Estado estava desenvolvendo de modo ineficiente suas diversas responsabilidades, devido a sobrecarregar em atender com qualidade os serviços públicos ofertados aos cidadãos, resultando em uma insatisfação dos mesmos e tornando o aparelho estatal improdutivo e burocratizado. Além disso, segundo Alves e Abilio (2017), no campo econômico, o Estado não tem capacidade de ser o agente principal, logo, deve somente regulá-lo. Ressalta-se que esse sentimento nacional de insatisfação é um fator informal, por envolver valores, condutas e princípios, que foram vistos como inadequados pela sociedade.

Sendo assim, gradualmente se instituiu no governo brasileiro

e em alguns setores da sociedade a visão de que a presença do Estado deveria ser reduzida, por meio de políticas de desregulamentação em diversos setores,

privatização de empresas estatais e concessões de atividades econômicas e serviços públicos, com vistas à contenção do déficit público, além do incremento dos investimentos, da eficiência e da competitividade (ANP, 2015, p.186).

Na perspectiva de Melo (2010), com base no argumento de sobrecarga e ineficiência por parte do Estado, no que se refere a prestação de serviços públicos e no desenvolvimento da economia, o aparato estatal necessitou passar por uma reformulação, de modo a atender as novas e crescentes necessidades dos cidadãos. Esse discurso tomou amparo na década de 1990. Iniciou-se, nesse contexto, uma ampla reforma do Estado, no qual Fernando Collor adotou diversas medidas, como a extinção do Conselho Nacional do Petróleo, “a redução da presença do Estado na economia, por meio da privatização de empresas estatais; e a abertura econômica para o exterior, com a redução progressiva das alíquotas de importação” (ANP, 2015, p. 194).

Pode-se definir a redução da intervenção do Estado como sendo um processo de “desestatização”, no qual o Estado deixava de atuar em alguns setores e passava a responsabilidade da exploração de alguns serviços e atividades para a iniciativa privada (VIEIRA, 2009). No Brasil, isso se deu por meio do Programa Nacional de Desestatização, instituído pela Lei 8.031/1990, da Lei de Concessões (Lei 8.987/1995) e as Emendas Constitucionais nº 5 a 9, que colocaram fim aos monopólios públicos, como nas telecomunicações, na distribuição de gás canalizado, no petróleo e gás natural, por exemplo (RAMALHO, 2009; PINHEIRO, 2005).

Com a extinção do CNP, foi instituído o Departamento Nacional dos Combustíveis, vinculado à Secretaria de Energia do Ministério de Minas e Energia (MENARDI, 2004). Esse novo órgão ficou responsável por orientar e realizar a fiscalização das atividades relativas aos setores de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluídos (ANP, 2015), bem como iniciar o processo de redução do controle estatal e criar condições para a entrada de empresas privadas no mercado (MENARDI, 2004).

Destaca-se que as décadas de 1980 e 1990 foram períodos em que ocorreram redirecionamentos dos investimentos de países ricos e a inserção de novas tecnologias que proporcionaram a redução de custos e, conseqüentemente, um excedente de recursos para investimento em outros países. Portanto, esses fatores internacionais com a nova política regulatória tornaram atraente a exploração de petróleo e gás no Brasil (MENARDI, 2004).

A reforma definitiva do aparelho estatal ocorreu no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado desenvolvido pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. O objetivo era combater os problemas financeiros, políticos, sociais (RAMALHO, 2009), de modo a reformar

o Estado para que este pudesse desempenhar o papel de regulação do mercado e capacitação das empresas para competir internacionalmente (BRESSER-PEREIRA, 2007).

Logo, pode-se dizer que o papel do Estado se tornou regulador. Nesse papel, o governo brasileiro deixou de atuar diretamente na sociedade e na economia e passou a ter como função o de planejar, regular e fiscalizar a iniciativa privada que atua na prestação dos serviços públicos e na execução das atividades econômicas concedidos pelo Estado, limitando a intervenção estatal (MELO, 2010; SPARAPANI, 2011).

Com a reforma do Estado, o governo brasileiro criou as agências reguladoras, no final da década de 1990, as quais foram vistas como sendo uma nova concepção do papel do Estado, além de proporcionarem profundas mudanças no ambiente institucional brasileiro (ANP, 2015). Essas agências são consideradas fruto da crise do Estado, bem como do processo de globalização da economia, que passou a exigir mais competitividade entre as nações (ANP, 2015; BRESSER-PEREIRA, 2007). Ademais, o surgimento dessas agências reguladoras é fundamental para a consolidação da reforma regulatória, uma vez que tem como função regular os mercados concedidos às empresas privadas (RAMALHO, 2009).

De modo geral, essas agências são consideradas autarquias constituídas por lei sob regimes especiais, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios para executar suas atividades, uma vez que tem como função normatizar, regular, fiscalizar e executar políticas públicas de incentivo e planejamento dos setores da economia nacional (COSTA, 1999; MELO, 2010). Ressalta-se que em vista da complexidade do mercado econômico, tais agências foram estabelecidas com o intuito de cuidar de temas técnicos referentes ao setor regulado, buscando oferecer maior eficiência à regulamentação da economia do Estado (ALVES; ABILIO, 2017).

A ANP foi criada pelo Projeto de Lei nº 2.142/1996, que tinha como o objetivo de reestruturar o setor de petróleo e gás e criando as condições para sua exploração pela iniciativa privada. Nesse projeto levado ao Congresso, foi definido que a Agência Nacional do Petróleo iria substituir e assumir as funções exercidas pelo extinto Departamento Nacional de Combustíveis, se tornando o órgão executor direto do monopólio do setor e responsável por regular e fiscalizar as atividades a ele relacionadas (ANP, 2015).

Durante as sessões deliberativas da Câmara dos Deputados, foram levantados diversos debates sobre a composição do projeto de lei, principalmente referente a ANP. Entre eles salientou sobre a Petrobrás transferir para ANP as informações técnicas, referentes as bacias sedimentares brasileiras, bem como das atividades relativas ao setor, como pesquisa, exploração e produção de petróleo e gás natural. Alguns grupos de interesses se opuseram a essa perda de “poder” que a Petrobras iria sofrer ao ter que transferir todo seu acervo de

conhecimento alusivo ao setor e propuseram modificações no texto do projeto. Nesse sentido, destaca-se a seguinte transcrição da oposição do então deputado Haroldo Lima (PCdoB-BA) sobre o assunto:

Ora, o que observamos, levando em conta as emendas dos Deputados Almino Affonso, Eduardo Mascarenhas e Luciano Zica e o próprio texto do substitutivo, é que a Petrobrás tem hoje enorme acervo de conhecimentos da realidade brasileira, conseguido ao cabo de muitos anos e de muito investimento. Não seria lícito que todo esse acervo fosse transferido de imediato e gratuitamente à ANP para que ela pusesse à disposição dos demais concorrentes, dos que eventualmente se interessarão por aquelas informações, independentemente das oportunidades de pagamentos, de trabalho, etc. Nosso substitutivo leva em conta as emendas dos Deputados Almino Affonso, Eduardo Mascarenhas, Luciano Zica e do Relator, permanece o início do art. 22 e acrescenta que acervo técnico da Petrobrás será passado à ANP para fins de elaboração de editais de licitação e contratos de concessão, sua coleta, manutenção e administração, ou seja, passa o acervo desde que haja prevista a licitação para aquele assunto. Daí, a ANP solicita e recebe tudo de imediato. Mas, sem que a ANP tenha sequer previsto que haverá uma licitação naquela área, por que passar aquele material e colocar à disposição dos concorrentes inoportunamente? [...] Nesse sentido, o que propomos que seja aprovado pela Emenda Aglutinativa n.º 1 é exatamente uma transferência que garante o espírito da proposta do Relator - a transferência dos dados e informações da Petrobrás para o ANP, sempre que a ANP julgar necessário para efeito de licitação, ressalvado que for protegido pela Lei de Patentes (BRASIL, 1997).

Sendo essa argumentação rebatida pelo deputado Eliseu Resende (PFL-MG), que foi o relator deste projeto em questão:

A ANP foi criada para servir como poder concedente. A ela se destinará agora todo o acervo técnico constituído dos dados, das informações, inclusive os dados e informações acumulados pela PETROBRÁS durante 44 anos de exercício do monopólio. É a PETROBRÁS que detém hoje as informações geológicas e geofísicas de todas as bacias sedimentares brasileiras. Como estamos criando aqui a figura do poder concedente, que vai abrir licitação e dar oportunidade de trabalho a outras concessionárias que vão competir com a PETROBRÁS, é justo que essa transferência de dados técnicos seja feita não para outras empresas privadas, mas sim para o poder concedente, que vai administrar essas informações e esses acervos técnicos, em função do interesse nacional. A Lei das Patentes está em vigor e será observada e obedecida (BRASIL, 1997).

Ressalta-se que a proposta feita pela oposição foi rejeitada. Esse fato é deveras importante apresentar, uma vez que a ANP, atualmente, é responsável por coletar, organizar, manter e divulgar as informações e dados técnicos relativos as atividades dos setores aos atores interessados (BRASIL, 1997), bem como seguir as normas impostas pela Lei de acesso à informação.

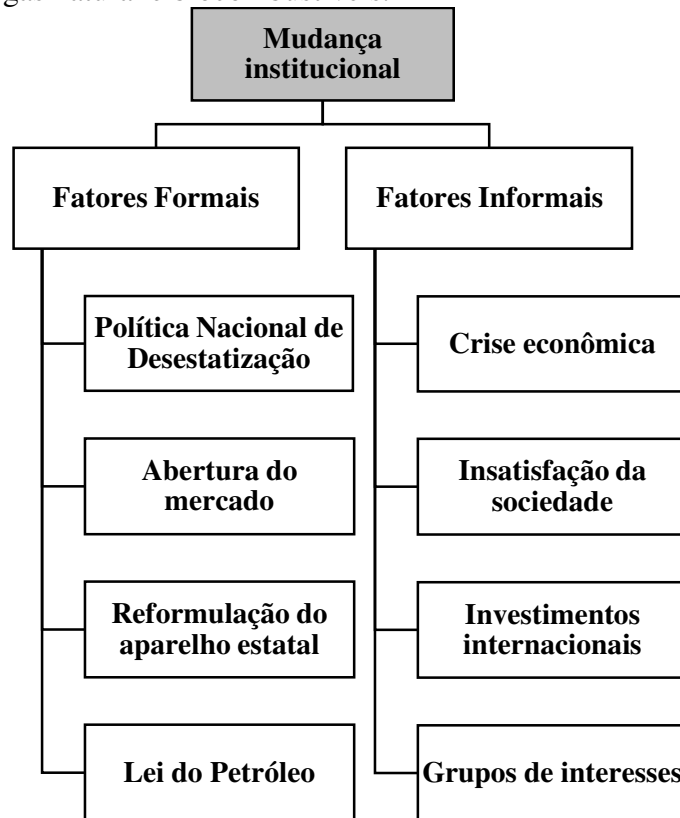
Após ser aprovada na Câmara, o projeto seguiu para o Senado, na forma de PLC 06/97, tramitou em regime de urgência (ANP, 2015). Em 1997, o senado aprovou e instituiu a Lei nº 9.478, conhecido como a Lei do Petróleo, que “dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo”.

De acordo com a Lei do Petróleo, especificamente o art.7º, a Agência Nacional do Petróleo foi instituída como sendo uma “entidade integrante da Administração Federal Indireta, submetida ao regime autárquico especial, como órgão regulador da indústria do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis, vinculada ao Ministério de Minas e Energia”. Ainda segundo a lei, art. 8º, a ANP tem como função promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas referentes a indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis.

Em seu regimento interno, art. 5º, traz que a entidade é composta por uma Diretoria Colegiada, na qual sua estrutura é formada por um Diretor-Geral e quatro Diretores, nomeados pelo Presidente da República, após a aprovação dos nomes pelo Senado, de acordo com o disposto no art. 11, § 2º, da Lei nº 9.478/1997. Além disso, o mandato dos membros da diretoria é de quatro anos, não coincidentes. Com relação as decisões tomadas em reunião pelos diretores, as mesmas são registradas em atas e os atos decisórios aprovados são publicados no Diário Oficial da União. Aliás, segundo o regimento interno, as decisões referentes a resolução de pendências entre agentes econômicos e entre esses e consumidores e usuários de bens e serviços da indústria de petróleo, de gás natural ou de biocombustíveis serão públicas, devem ser divulgadas no sítio eletrônico da ANP, como modo de cumprir o dispositivos da Lei nº 12.527/2011.

Por fim, com base na trajetória que foi exposta sobre a reforma do Estado, com o foco no setor do petróleo, gás natural e biocombustíveis, percebeu-se que a ANP surgiu em meio a uma mudança institucional ocorrida no aparelho estatal brasileiro. A mesma é resultado de um fator formal, que é a Lei do Petróleo. Para que o governo brasileiro chegasse a esse fator final, tem-se diversos outros fatores que contribuíram para a criação e instituição da lei do petróleo e conseqüentemente, a implementação da ANP. Nota-se que nesse processo de mudança, os fatores informais influenciaram no desenvolvimento de novos fatores formais que buscam resolver as problemáticas econômicas, sociais e políticas, que foram aglomerados pós regime autoritário. Na Figura 2, encontra-se uma síntese desses fatores.

Figura 2 - Resumo dos fatores institucionais acerca do processo de formação institucional dos setores de petróleo, gás natural e biocombustíveis.



Fonte: Elaboração própria.

2.5 Gestão democrática da ANP e as mudanças institucionais de accountability e transparência no Brasil

Como levantado na introdução, a redemocratização no Brasil, em 1985, foi o primeiro passo para que ocorresse uma reforma no aparelho estatal do Brasil. Tais mudanças englobavam premissas democráticas que proporcionassem uma relação entre Estado com a sociedade civil, por meio da transparência, responsabilização dos atores governamentais e participação deliberativa na melhoria dos serviços públicos (DALENOGARE; SANO, 2017).

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), foi um dos processos de mudança que ocorreram no governo brasileiro. Esse fator formal, tinha como um dos princípios fortalecer o controle externo e a transparência governamental (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010), garantido a todos os cidadãos o direito de ter acesso à informação (BRASIL, 1988) dos atos da administração pública. Contudo, a Constituição não foi a única mudança significativa no ordenamento democrático brasileiro, posteriormente, instituiu-se políticas de transparência que reforçaram esse aprofundamento de *accountability* nas organizações que compõem a gestão democrática do Brasil.

A primeira mudança institucional que se ocorreu após a Constituição foi a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa lei foi instituída com o intuito de estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, no qual as três esferas públicas (federal, estadual e municipal) deveriam seguir (BRASIL,2000). A Lei considera a responsabilidade na gestão fiscal como sendo

a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000).

A lei em questão surgiu a partir de um fator informal, pois segundo Loureiro, Teixeira e Moraes (2009),

a LRF foi proposta em contexto de constrangimentos externos, marcado pelas crises financeiras de 1997 e 1998 que tiveram repercussões consideráveis no Brasil e obrigaram o país a pedir socorro financeiro ao FMI e a desvalorizar o câmbio em janeiro de 1999. Além da mudança na política cambial e monetária (com a adoção do câmbio flutuante e do regime de metas inflacionárias), o governo se viu obrigado a efetivar programa rigoroso de ajuste fiscal, gerando desde então superávits primários necessários à garantia de solvência para seus credores internos e externos com a redução sistemática da relação entre dívida pública e PIB. É este quadro de crise financeira que permite explicar a tramitação relativamente rápida da lei que foi aprovada, em maio de 2000, por 385 votos a favor, 86 contra quatro abstenções (p. 752).

Com a implementação desta lei, as organizações passaram a ter a responsabilização de demonstrar a execução do orçamento planejado, levando em consideração a questão do detalhamento das receitas, despesas, arrecadações dos tributos feitos ao longo do ano, dentre outras finanças. Resumidamente, a Lei de Responsabilidade Fiscal pode ser considerada um guia para a prestação de contas das organizações públicas.

Analisando a influência da mudança institucional formal da LRF na forma de prestação de contas da ANP, verificou-se que antes da referida lei tinham-se relatórios de gestão da ANP, mas os mesmos, entre os anos de 1998 a 2000, denominados de relatórios anuais, não estão disponíveis no sítio eletrônico para análise. Isso acaba levantando dois possíveis ocorridos. O primeiro seria que devido ao curto período entre a implantação da agência, em janeiro de 1998, por meio do Decreto nº 2.455, e a instituição da LRF, em maio de 2000, ocorreu que esses documentos não foram feitos, pois a ANP ainda estava se estruturando. Logo, a implementação

da LRF, contribuiu, e exigiu ao mesmo tempo que a ANP fizesse esses relatórios de gestão com as devidas prestações de contas.

O segundo possível ocorrido, e o mais provável, foi que esses documentos foram feitos pela ANP e não se encontram disponíveis no sítio eletrônico da agência, tendo que os atores interessados realizarem a solicitação desses documentos para análise.

Nos relatórios anuais e bienais encontrados, a partir de 2001, notou-se um tópico referente a execução orçamentária e financeira da ANP. No entanto, os dados são apresentados de modo muito breve, podendo falhar na falta de informações relevantes e de interesse da sociedade. Por outro lado, quando se analisa os Relatórios de Gestão feitos para a auditoria interna na ANP, percebeu-se um maior aprofundamento dos dados, no qual é possível ver uma prestação de contas mais detalhada, bem como ter uma noção do orçamento do próximo ano.

Por fim, vale ressaltar que os documentos analisados estão condizentes com o que é imposto no art. 48, da LRF, que diz que

são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Resumidamente, percebe-se que a LRF trouxe uma certa influência para a forma como a ANP presta as contas de seus atos. Contudo, nota-se que não se tem um aprofundamento de *accountability* como era esperado por essa mudança institucional.

A segunda mudança institucional ocorreu em maio de 2009, com a instituição da Lei Complementar nº 131, denominada a Lei da Transparência. Essa lei tem como objetivo acrescentar dispositivos à Lei Complementar nº 101/2000, bem como determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Lei de transparência foi elaborada em 2005, no contexto de crise ética (fator informal), uma vez que veio à tona diversos casos de corrupções, escândalos, mensalão, compras de votos. Foi um ano de intensas investigações, aparentemente sem fim, e que geraram uma das maiores crises da história do Brasil (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005). Ademais, um fator formal que contribuiu para essa mudança institucional, foi a implementação do programa de Governo Eletrônico, por meio do decreto nº 5.296/2004, no qual estabelecia padrões e diretrizes a serem seguidos por todas as instituições governamentais em seus sítios e demais produtos digitais/eletrônicos (ANP, 2009).

Um dos dispositivos que a lei acrescenta na LRF, refere-se ao incentivo da participação popular no setor público e a utilização da ferramenta de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. A ANP, desde sua fundação, utiliza-se dessa ferramenta de transparência, que foi instituída por meio da Lei do Petróleo. A audiência pública faz parte do processo decisório deste ente regulatório, no que se refere as iniciativas de projetos de lei ou de alteração de normas administrativas que possam afetar o direito de seus atores. O regimento interno também aborda sobre o tema, reforçando por meio de um capítulo o processo como ocorre essas consultas e audiências públicas.

Ao analisar os documentos relacionados a agenda regulatória da ANP, notou-se que todo plano de ação estabelecido passou, primeiramente, por essas consultas e audiências públicas, para enfim ser definido e implementado. Além disso, um fator interessante e fundamental é a presença desse instrumento de transparência nas rodadas de licitações realizadas pela ANP.

Resumidamente, pode-se dizer que a influência exercida pela Lei de Transparência não teve tanto efeito na estrutura institucional da ANP, uma vez que a agência já realizava esse procedimento de transparência e incentivo à participação da sociedade nos processos decisórios, desde sua implementação. Contudo, essa lei contribuiu como um dos meios para que a ANP organizasse seu sítio eletrônico e tornasse suas informações acessíveis aos cidadãos. Ressalta-se que o outro meio que contribuiu foi o surgimento do programa de Governo Eletrônico, em 2009.

Por fim, a terceira mudança institucional ocorreu em novembro de 2011, com a implementação da Lei Federal nº 12.527, conhecida como a Lei de acesso à informação. Essa lei tem como finalidade a regulação do acesso às informações. Ou seja, de acordo com o art.1º da LAI “Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações”. Além disso, foi instituído as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

A LAI começou a ser elaborada em 2003, em um projeto desenvolvido pelo deputado Reginaldo Lopes (PT-MG), no qual o mesmo justificava dizendo que

O tratamento mais objetivo que pretendemos dar a matéria proporcionará um arcabouço legal de apoio ao cidadão e de garantia de transparência, a exemplo das legislações de diversos países [...] Nossa proposição estabelece normas para o exercício do direito de acesso à informação, define as informações acessíveis, fixa prazos para atendimento dos pedidos, institui procedimentos recursais e instrumentaliza o controle do fiel cumprimento da lei. Buscou-se, ademais, coerência com as características próprias da realidade brasileira e do nosso ordenamento jurídico. [...] cuja aprovação representará passo importante na busca da democracia plena e do aperfeiçoamento de nossas instituições (BRASIL, 2003).

Posteriormente, o relator, deputado Ricardo Rique (PSDB-PB) dá seu parecer sobre o projeto, reafirmando a relevância do mesmo no relatório da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público. Ele afirmava que:

Nessas circunstâncias, o projeto de lei ora relatado é inquestionavelmente oportuno, pois vem preencher lacuna em nosso ordenamento jurídico. A norma legal ora submetida a esta Câmara dos Deputados espelha-se em exemplos de diversos outros países que adotaram leis em benefício da liberdade de informação, conforme consta da própria justificção do projeto.

No entanto, mesmo toda essa relevância o projeto só ganhou força para se tornar a Lei nº 12.527/2011, em 2011, quando o Brasil aderiu e foi um dos fundadores do *Open Government Partnership* (OGP – Parceria para o Governo Aberto), que “é uma iniciativa internacional que pretende difundir e incentivar globalmente práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social” (CGU, 2020). Nessa parceria, o governo tem como obrigação desenvolver planos de ação bienal e no primeiro plano, o Brasil incorporou esse projeto de lei como uma ação a ser cumprida.

Acredita-se que essa lei foi uma das maiores mudanças institucionais ocorridas, devido sua amplitude em regular com base em normas toda a estrutura necessária para que o setor público tenha uma gestão transparente das informações de seus atos, por meio do amplo acesso a elas e sua divulgação. No caso da ANP, a autarquia realizou modificações em seu sítio eletrônico para melhor atender aos dispositivos da LAI. Além disso, foram desenvolvidas ferramentas de transparência para dar suporte aos atores interessados em obter algum tipo de informação que não possa estar disponível no site, uma dessas ferramentas seria o Serviço de Informação ao cidadão. Além da ouvidoria também responsável por esta questão.

Com relação as informações encontradas no site da ANP, no geral, grande parte dos dados estão disponíveis e de fácil acessibilidade, por meio de abas que são divididas por tema, como: atuação, produtos regulados, acesso à informação, dentre outros. Contudo, ainda se tem falha nessa disponibilidade, uma vez que determinadas informações não se conseguem realizar

o *download* ou ter acesso ao mesmo no site. Por conseguinte, necessitando de realizar o procedimento de solicitação de informações.

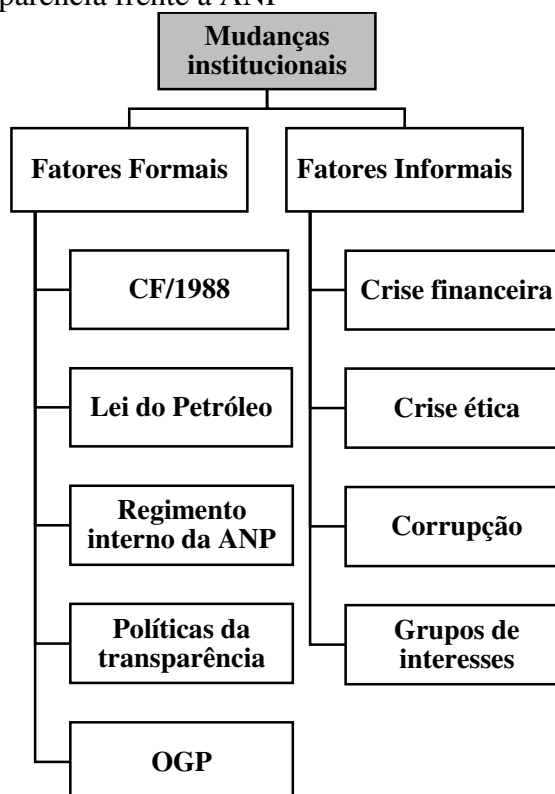
Sobre os documentos da ANP, verificou-se que bem antes da implementação da LAI, a agência já realizava relatórios referentes a sua gestão, bem como anuários estatísticos, que trazem as principais informações sobre os setores regulados, de modo detalhado e um pouco técnico, exigindo um determinado de conhecimento nas áreas. Ademais, tem-se diversos boletins, cartilhas e documentos que possam trazer informações relevantes e com uma frequência maior.

Um fato interessante, que se deu após a implementação da LAI, foi a aderência da ANP no modelo gerencial corporativo. A partir dele foram feitos documentos da agenda regulatória estabelecida para aqueles dois anos de atuação da agência, sendo, após esse período, feito um relatório das ações implementadas. Pode-se dizer que esses documentos possibilitam uma maior participação e acompanhamento da sociedade referente as ações realizadas pela ANP. Essa ferramenta faz com que a agência torne sua gestão mais transparente e responsabiliza os gestores pelos seus atos.

Logo, pode-se afirmar de forma breve, que a LAI exerceu influência sobre o modo como a ANP realiza o acesso e a divulgação de suas informações. Por outro lado, esse ente regulatório, não esperou que fosse instituído um marco legal para buscar aprofundar a *accountability* em sua gestão democrática.

Referente ao que foi exposto ao longo da análise, percebeu-se que a ANP quando surgiu e foi estruturada e implementada, já com base em premissas encontradas na constituição, que englobaram seu regimento interno e a lei que criou esta instituição. No entanto, ao longo dos anos foi constatado que a Constituição Federal não era um fator suficiente, sendo implementado políticas da transparência que reforçasse uma gestão mais democrática e eficiente. Como no tópico anterior, essas mudanças partiram de fatores informais consolidados que exigiam reparação, por meio de fatores formais, como leis, normas e regras a serem estabelecidos. Na Figura 3, encontra-se uma síntese desses fatores.

Figura 3 - Resumo dos fatores institucionais acerca das mudanças institucionais de *accountability* e de transparência frente a ANP



Fonte: Elaboração própria.

2.6 Considerações Finais

Com base no objetivo proposto no artigo, que era analisar se as políticas de transparência, Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei da Transparência e a Lei de acesso à informação, têm inter-relacionamento com a estrutura democrática estabelecida na agência reguladora do setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis. Percebeu-se, no geral, que há uma inter-relação entre as mudanças institucionais ocorridas por meio dessas políticas de transparência, com o aprofundamento de *accountability* na estrutura democrática da ANP. Por conseguinte, se elimina o primeiro pressuposto dessa pesquisa, que não existe uma relação bilateral entre as mudanças institucionais ocorridas e o aprofundamento na *accountability* democrática da ANP, sendo assim não há influência entre esses processos.

Na primeira análise dos resultados, notou-se um conflito de interesse entre o grupo político que não queria perder totalmente o controle do mercado que a Petrobras exercia, o que dificultaria a inserção de empresas privadas, e o grupo que queria essa mudança, consequentemente passando o poder da ANP, que exerceria como poder concedente, no qual organizaria e disponibilizaria as informações, que estavam em poder da Petrobras, por meio dos editais de rodada de licitações, dando oportunidade para a inserção de novas empresas no mercado.

Um fator interessante que ocorre no Brasil é a questão da justaposição de responsabilidades, que gera uma certa dificuldade de ter um responsável específico, no qual se possa cobrar caso haja algum ato ilícito. Um exemplo disso, seria caso a Petrobras tivesse esse monopólio, poderia se encaixar nessa situação. Logo, acredita-se que foi fundamental a ANP ter esse controle, para que os atores interessados possam cobrar diretamente a agência, uma vez que o papel de atuação é bem definido.

Com relação a segunda análise realizada, notou-se que com a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à informação, proporcionaram certas mudanças na forma como a ANP realiza sua *accountability* e se exerce sua transparência. Contudo, percebeu-se que a ANP também fez o processo de mudança institucional, buscando ser aparentemente mais *accountable*, independente da implementação dessas leis.

Logo, trazendo o questionamento da pesquisa: **as mudanças institucionais trazidas pelas principais políticas de transparência estão relacionadas ao aprofundamento de accountability na gestão democrática da ANP?** Percebeu-se que as mudanças institucionais que ocorreram estão sim relacionadas ao aprofundamento de *accountability* no ordenamento democrático da ANP, uma vez que trazem em seu escopo fundamentais orientações e normas a serem seguidas e que contribuíram com o aprimoramento da gestão democrática da ANP. Por outro lado, não se pode afirmar que a ANP tem uma gestão totalmente transparente e *accountable*, uma vez que se notou uma constante implementação de políticas voltados para transparência e responsabilidade dos gestores públicos. Sendo assim, por mais que a LRF, LT e LAI contribua para uma gestão mais democrática da ANP, acredita-se que ainda não se pode considerar o suficiente para salvaguardar uma gestão totalmente transparente e *accountable* da ANP.

Um dos motivos foi que ambas mudanças institucionais analisadas, partiram de fatores informais de condutas indesejadas pela sociedade, como foi o caso do mensalão e que resultou em uma pressão muito grande por parte da população, para que ocorresse mudanças nos fatores formais, de modo a atender suas necessidades por meio do estabelecimento de novas leis, regras e estrutura formal do aparelho estatal e conseqüentemente, dos setores do petróleo, gás natural e biocombustíveis. Ressalta-se que essas pressões não abordam apenas o combate à corrupção, como também desemprego, crises econômicas e financeiras, ainda muito presentes no país, atualmente.

Destaca-se que essa pesquisa possui limitações, devido focar em analisar os documentos encontrados e não trazendo a percepção dos gestores públicos vinculados a ANP, inibindo assim

um maior aprofundamento sobre o assunto. Por fim, percebeu-se ao longo do estudo uma necessidade de as próximas pesquisas, do campo de administração pública, estudarem mais sobre a atuação da ANP, bem como de sua prestação de contas. Essa área ainda é pouco explorada pelos pesquisadores, tendo assim uma oportunidade de aprofundar mais sobre a temática.

Referências

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Org.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 27-71.

AGUILAR FILHO, H. A. C. **O institucionalismo de Douglass North e as interpretações weberianas do atraso brasileiro**. Orientador: Pedro Cezar Dutra Fonseca. 2009. 206 f. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2009.

ALVES, F. B.; ABILIO, J. R. O poder regulador das agências reguladoras e as garantias democráticas: questões críticas. **Revista JURIS**, Rio Grande, RS, v. 27, n. 2, p. 155-188, 2017.

ANP (Brasil). Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Novo sítio da ANP entra no ar**. Brasília, DF: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, 2009. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/noticias/1688-novo-sitio-anp-internet>. Acesso em: 3 jan. 2020.

ANP (Brasil). Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Petróleo e Estado**. Brasília, DF: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, 2015. 312 p.

ANP (Brasil). Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Especial ANP 20 Anos**. Brasília, DF: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, 2019. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/institucional/especial-anp-20-anos>. Acesso em: 25 jun. 2019.

ARANHA, A. L.; FILGUEIRAS, F. Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual. **Cadernos ENAP**, Brasília, DF, n. 44, p. 1-51, 2016.

BARREDA, M. The quality of democratic accountability: a comparative view of Latin America. **Canadian Journal of Political Science**, Waterloo, v. 47, n. 2, p. 307-326, 2014

BRASIL. **Lei nº 2.004, de 03 de outubro de 1953**. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l2004.htm. Acesso em: 4 jan. 2020

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997**. Capítulo IV. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm. Acesso em: 3 jan. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Capítulo I. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 3 jan. 2020.

BRASIL. Congresso. Sessão deliberativa de 18 de março de 1997. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 19 mar. 1997. Ano LII, n. 044, 19 mar. 1997. 520 p.

BRASIL. Congresso. Projeto de Lei nº 219/2003. Regulamenta o inciso XXXIII do art. 5º, da Constituição Federal, dispondo sobre prestação de informações detidas pelos órgãos da Administração Pública. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 21 mar. 2003. Ano LVIII, n. 029, 21 mar. 2003. 442 p.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Burocracia pública e reforma gerencial**. In.: ENAP. Revista do Serviço Público de 1937 a 2007. Brasília: ENAP, 2007, p.29-47.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). **CPMIs da Compra de Votos e dos Correios**. 2005. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/tv/167073-cpmis-da-compra-de-votos-e-dos-correios/>. Acesso em: 4 jan. 2020.

CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F. Contribuições da perspectiva institucional para a análise das organizações: possibilidades teóricas, empíricas e de aplicação. In: CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. (org.). **Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional**. Recife: EDUFEPE, 2003, p.21-38.

CAVALCANTE, F. R. C. **Análise da desigualdade regional no estado de Rondônia à luz da teoria institucionalista de Douglas North**. Orientador: Fábio Carlos da Silva. 2011. 463 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Universidade Federal do Pará, Belém, PA, 2011.

CELLARD, André. **A análise documental**. In: POUPART, J.; DESLAURIERS, J. P. GROULX, L. H.; LAPERRIÈRE, A.; MAYER, R.; PIRES, A. P. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316.

CGU (Brasil). Governo Aberto. **O que é a iniciativa**. Disponível em: <http://governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-a-iniciativa>. Acesso em: 3 jan. 2020

COSTA, F. L. Programa de Estudos e Pesquisas em Reforma do Estado e Governança. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 33, n. 4, p. 121-135, jul./ago. 1999.

DALENOGARE, L. G. C.; SANO, H. Administração Pública e Governo Aberto: um caminho para a inovação. In: Seminários em Administração, 20., 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2017. p.1-14.

DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v.38, n.3, p.385-415, 1995.

ESTÊVÃO, J. Desenvolvimento Económico e Mudança Institucional: O Papel do Estado. In: Conferência Internacional Economic Policies in the New Millenium, 2004, Coimbra. **Anais...** Coimbra: Universidade de Coimbra, 2004. p. 1-24.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, SP, n.84, p. 65-94, 2011.

GALA, P. A Teoria Institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, São Paulo, SP, v. 23, n. 2, p. 89-105, abr./jun. 2003.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As Três Versões do Neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, SP, n.58 p. 193-223, 2003.

KOPPELL, Jonathan G. S. Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”. **Public Administration Review**. Vol. 65, n. 1, p. 94-108, jan./fev. 2005.

LIMA, J. M. M. **Democracia e Accountability**: violência policial e práticas de controle sobre a Polícia Militar do Estado de São Paulo. Orientador: Luís Antônio Francisco de Souza. 2011. 159 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual Paulista, Marília, SP, 2011.

LOPES, H. C. Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North. **Revista de Economia Política**, v. 33, n. 4, p. 619-637, out./dez. 2013.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; MORAES, T. C. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 43, n. 4, p. 739-772, jul./ago. 2009.

MATTOS, P. T. L. Regulação econômica e social e participação pública no Brasil. In: Congreso Internacional del CLAD, 9., 2004, Madrid. **Anais...** Madrid: CLAD, 2004. p.1-22.

MELO, T. D. Do Estado Social Ao Estado Regulador. **Revista do Curso de Mestrado em Direito da UFC**, Ceará, CE, p. 223-232, 2010.

MENARDI, F. B. S. **Os setores nacionais de infra-estrutura frente à reforma do Estado no Brasil**. Orientador: Valeriano Mendes Ferreira Costa. 2004. 280 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2004.

NORTH, D. C. **Institutions, Institutional changes and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, D.C. **Desempenho económico en el transcurso de los años**. 1993. Disponível em: <http://www.eumed.net/cursecon/textos/north-nobel.htm>. Acesso: 27 ago. 2019.

PINHEIRO, A. C. **Reforma regulatória na infraestrutura brasileira: em que pé estamos?** In.: SALGADO, L. H.; MOTTA, R. S. (eds.). Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer. Rio de Janeiro: Ipea, 2005, p.41-90.

RAMALHO, P. I. S. Contribuições da perspectiva institucional para a análise das organizações: possibilidades teóricas, empíricas e de aplicação. In: RAMALHO, P. I. S. (org.). **Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório**. Brasília: Anvisa, 2009, p.125-159.

REZENDE, F. C. Convergências e controvérsias sobre a Mudança institucional: Modelos tradicionais em perspectiva comparada. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, PR, v. 20, n. 41, p. 37-51, fev. 2012.

SALGADO, L. H. **O modelo regulatório brasileiro**. In.: SALGADO, L. H. Agências Regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional. Rio de Janeiro: Ipea, 2003.

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: Schedler, A., Diamond, L., Plattner, M. F. (Eds.). **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. Colorado: Lynne Rienne, p. 13-28, 1999.

SOUSA, A. P. **Influência da Mudança Institucional na Formação e Organização da Estrutura de Governança e Accountability do Saneamento Básico: Um Olhar Para Goiás**. Orientadora: Valéria Gonçalves da Vinha. 2014. 201 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2014.

SPARAPANI, P O Modelo De Estado Brasileiro Contemporâneo: Um Enfoque Crítico. **Revista ARGUMENTUM**, n. 12, p 279-300, 2011.

TORRES, H. G. O Novo Institucionalismo e a Questão Regional. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, MG, v. 5, n. 1, p. 211-216, ago. 1995.

TROIANO, M.; RISCADO, P. Instituições e o Institucionalismo: notas acerca da construção do debate e seus principais desafios na contemporaneidade. **Revista Política Hoje**, Recife, PE, v. 25, n. 1, p. 113-132, 2016.

VIEIRA, R. E. O Estado Regulador e a Gestão Pública no Brasil. **Revista Atualidades Jurídicas**, São Luís, MA, v. 5, n. 5, p. 25-34, 2009.

3 A GOVERNANÇA DA ANP E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: UM CAMINHO PARA UMA GESTÃO MAIS DEMOCRÁTICA?

Resumo

A pesquisa tem como objetivo analisar o nível da transparência presente na estrutura de governança estabelecida pela Agência Nacional do Petróleo, no que se refere a disponibilização de informações relevantes, concisas e acessíveis aos cidadãos e outros atores interessados. Nos fundamentos teóricos, contextualizou-se sobre a Governança Pública e seu princípio de Transparência, bem como as dimensões de ambas abrangem. Na metodologia foi utilizado o método de pesquisa documental para a coleta de dados feita no site da ANP. Sobre a análise dos dados, foi realizada uma análise das principais recomendações de boas práticas governamentais presentes na ANP, bem como uma análise do nível de transparência presente na estrutura de governança da agência reguladora. Constatou-se que o nível de transparência da agência está classificada com um médio-alto, devido atender as principais dimensões de governança pela ANP, especificamente as que compõem a formação base da instituição, como a estrutura de funcionamento do órgão, os papéis e responsabilidades dos gestores e servidores públicos, por exemplo. Contudo, quando se aprofundou na análise que envolve a visibilidade e a capacidade de inferir sobre as informações relevantes, percebeu-se falhas de transparência.

Palavras Chave: Transparência; Governança Pública; Agência Reguladora; ANP.

3.1 Introdução

Na visão da administração pública, a transparência é considerada como um princípio para que se tenha uma democratização do Estado (BERNARDO; SEDIYAMA; REIS, 2015). Em razão disso, pode-se dizer que o conceito de transparência visa contribuir com a promoção de uma administração pública mais aberta à participação social e ao mesmo tempo, ajudar na implementação de uma “cultura” de acesso à informação, com a disseminação contínua de dados e informações sobre a gestão pública (ZORZAL, 2015).

A presença da transparência em governos democráticos é considerada imprescindível, para que se tenha a efetivação dos instrumentos institucionais de controle e responsabilização no setor, posto que sua finalidade é fazer com que o setor público traga informações confiáveis, relevantes, de boa qualidade e oportunas para a sociedade (RIBEIRO, ZUCCOLOTTO, 2012; ZUCCOLOTTO, TEIXEIRA, 2015).

Abrangendo esse contexto, tem-se a governança pública que pode ser definida como um tipo de arranjo institucional governamental que formula soluções inovadoras para os problemas sociais, bem como é o aprofundamento da democracia, por meio das articulações das dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica e do estabelecimento de parcerias com sociedade civil e mercado (RONCONI, 2011). Além disso, proporciona uma base de relacionamentos transparentes, íntegros e confiáveis, entre o Estado e a sociedade, por

meio da minimização da assimetria informacional e, conseqüentemente, dos conflitos de interesse entre os cidadãos e a gestão pública (FERREIRA, 2016).

Logo, o princípio da transparência, bem como o de prestação responsável das contas, relações éticas, *disclosure* (divulgação) e *accountability* são considerados mecanismos que compõem a governança pública (MANENTI, 2017; ZORZAL, 2015). Ressalta-se que esses mecanismos estabelecidos pelo legislador, obriga o gestor público a realizar determinadas práticas de governança em sua gestão, permitindo à sociedade conhecer, fiscalizar e controlar os atos do agente político que está no poder (MANENTI, 2017). Em vista disso, a governança pública pode ser considerada como um meio para promover a eficácia, a eficiência e a efetividade das políticas públicas, bem como tornar um ambiente institucional mais seguro na Administração Pública (FERREIRA, 2016).

A governança é um termo que veio do setor corporativo, em que tem como finalidade formular estruturas de controle, tanto internas como externas, código de ética e conduta, bem como gerenciamento de riscos e *accountability* plena (CASANOVA JÚNIOR, 2014). O mesmo ganhou relevância na administração pública em meio às mudanças e reformas do Estado em diversos países democráticos. No Brasil, o surgimento da governança no setor público também se deu na reforma do Estado, juntamente com as cobranças da sociedade por instituições públicas com conduta ética, transparente e eficiente (BENEDICTO et al., 2013).

Essa reforma, ocorrida na década de 1990, fez com que o governo brasileiro passasse de um Estado interventor para um Estado regulador, no qual se tornou a ser caracterizado pela elaboração de regras e por extensa delegação de poderes a instituições que operem com autonomia em relação ao governo (MAJONE, 1999). Essas instituições foram denominadas de agências reguladoras, que tem como objetivo central regulamentar e fiscalizar os serviços públicos concedidos pelo governo (CASANOVA JÚNIOR, 2014).

Nesse contexto, esta pesquisa centra suas análises na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), especificamente na sua governança perante aos principais marcos legais que sustentam a transparência, como a Constituição Federal de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), a Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009) e a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011).

Acredita-se que é relevante aferir sobre a governança desta agência, principalmente, devido sua importância e influência no cotidiano das pessoas. Logo, torna-se necessário que esse tipo de órgão tenha mecanismos que garantam a eficiência regulatória, segurança institucional e o equilíbrio entre o mercado, Estado e a sociedade, de acordo com Souza e Baidya (2016). Além disso, notou-se que no meio acadêmico, principalmente no campo de

administração pública, os estudos sobre a temática de transparência nas agências reguladoras brasileiras são ainda incipientes. Portanto, procura-se nesta pesquisa contribuir com reflexões acerca dos aspectos da governança e dos mecanismos da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) para o atendimento dos princípios de transparência estabelecidos no Brasil.

Com base no que foi apresentado anteriormente, o estudo traz o seguinte questionamento: **como a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis estrutura sua governança para o atendimento dos princípios de transparência?** Por conseguinte, objetivo da pesquisa é analisar o nível da transparência presente na estrutura de governança estabelecida pela Agência Nacional do Petróleo, no que se refere a disponibilização de informações relevantes, concisas e acessíveis aos cidadãos e outros atores interessados.

Em vistas deste objetivo, algumas proposições de pesquisa norteiam a construção dos resultados desta investigação:

[P1]: Uma gestão pública efetiva reflete em maior potencial de *accountability*, devido ao acesso à informação gerado pelas instituições;

[P2]: Os mecanismos de transparência presentes na ANP não são suficientes para garantir uma gestão mais democrática da entidade;

Por fim, esse artigo encontra-se estruturado em oito seções, contando com esta introdução. Na próxima seção, buscou-se trabalhar sobre a Governança no setor público, trazendo seus conceitos e dimensões. Na terceira seção, contextualizou-se a transparência pública, apresentando seus conceitos e dimensões que a estrutura. Na quarta seção, teve-se o objetivo de detalhar a metodologia utilizada na pesquisa. Na quinta, sexta e sétima seção foram desenvolvidos os resultados referentes ao que foi proposto na metodologia, com o foco em atender ao objetivo proposto pela pesquisa. Na última seção, abordou-se resumidamente sobre os resultados, bem como trouxe reflexões sobre o questionamento estabelecido.

3.2 Governança no Setor Público

O termo governança está presente em muitos campos acadêmicos, tais como políticas públicas e administração, ciência política e negócios, antropologia e geografia. No entanto, estar inserido em tantos campos faz com que o conceito tenha diversos significados, dificultando uma definição concreta. Normalmente, a definição de governança está associada as palavras como redes, regras, direção, ordem, controle, novas, boa e governança corporativa, governança e autoridade (ROBICHAU, 2011). Na visão de Robichau (2011), a governança é estabelecida por meio de uma adesão às regras e arranjos constitucionais, bem como a responsabilização de seus administradores, políticos e cidadãos perante um ao outro.

Seguindo o mesmo pensamento, Ronconi (2011) define a governança pública como um tipo de gestão do Estado. Ou seja, a governança é vista como um tipo de arranjo institucional governamental que formula soluções inovadoras para os problemas sociais, bem como é o aprofundamento da democracia, por meio das articulações das dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica e do estabelecimento de parcerias com sociedade civil e mercado.

No campo de administração pública, tradicionalmente, o conceito de governança é definido como o ato de governar sistemas políticos. Contudo, com o surgimento da agenda da *New Public Management*, a governança ganhou um novo significado no seu modo de governar, mais pluralista, cooperativo e descentralizador. Nessa nova visão de governança, é relevante o setor público ter a capacidade de realizar todo processo de formulação e implementação de políticas públicas com o envolvimento de diversas instituições, tendo uma rede de políticas públicas composta por atores diversos, tanto públicos como privados (SAUERBRONN, 2017).

Martins e Marini (2014) define governança como:

um processo de geração de valor público a partir de determinadas capacidades e qualidades institucionais, bem como a colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos e da melhoria do desempenho. [...] Governança pública é capacidade de governo; é governar em rede de forma colaborativa; é governar orientado para resultados; todos estes elementos juntos para gerar valor público sustentável. Fortalecer a capacidade de governo e governar em rede não faz sentido se não estiverem a serviço de resultados e da geração de valor público, que, por sua vez, não ocorrem de forma fortuita, mas demandam o desenvolvimento de capacidades e relacionamentos interinstitucionais (MARTINS e MARINI, 2014, p. 44).

Na percepção Madhani (2014), o estudo das práticas de governança corporativa do setor privado pode ser inserido no setor público. Conforme o autor, por mais que sejam entidades distintas, em que as filosofias de gestão, responsabilidade e estrutura se diferenciam, existem princípios de governança corporativa, tais como responsabilidade, transparência e conduta ética nos negócios, que podem ser aplicáveis para ambas as entidades (MADHANI, 2014). Esses princípios são a chave para uma melhor prática de governança pública, logo, necessitam estarem integrados em uma estrutura holística, no qual haja uma boa comunicação em toda a organização e uma cultura corporativa de responsabilidade, transparência, comprometimento e integridade. Ressalta-se que é imprescindível que a estrutura de governança corporativa no setor público seja adaptada a cada organização com base em seus tipos, respeitando as particularidades entre uma e outra organização (MADHANI, 2014).

Em relação as diretrizes de governança no setor público, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) trouxe propostas com o intuito de alcançar melhores práticas de governança direcionadas para empresas estatais. A organização definiu seis princípios (CAVALCANTE; DE LUCA, 2013, p. 76): a) assegurar um arcabouço legal e de regulação efetivo para as empresas estatais; b) o Estado atuando como proprietário; c) tratamento equitativo dos acionistas; d) relação com *stakeholders*; e) transparência e abertura das informações; f) responsabilidades do conselho de administração.

Já o *Public Sector Committee* (Comitê do Setor Público – PSC) da *International Federation of Accountants* (Federação Internacional de Contadores – IFAC), em 2001, realizou o Estudo 13, em que buscou analisar o tema Governança Corporativa no setor público, estabelecendo princípios, diretrizes e recomendações de governança para organizações públicas (CAVALCANTE; DE LUCA, 2013; SAUERBRONN, 2017). Os princípios definidos, com base no *Cadbury Report* em 1992 – um relatório emitido pelo Comitê – foram Transparência, Integridade e *Accountability* (BARBOSA; FARIA, 2018).

O primeiro princípio, transparência, é fundamental para garantir a publicidade e acessibilidade das informações aos *stakeholders*, de modo a gerar confiança nas atividades e tomadas de decisões dos gestores públicos. Já o segundo princípio, Integridade, refere-se as operações simples e complexas, que são compostas pela honestidade e objetividade. De modo geral, deve refletir tanto na tomada de decisão como na qualidade de seus relatórios financeiros e também no desempenho da gestão. Por fim, o terceiro princípio, *Accountability*, é o processo pelo qual as organizações do setor público e seus agentes devem definir, de forma clara, as responsabilidades e papéis, para que seja possível cobrar respostas por uma responsabilidade atribuída ao agente público (BARBOSA; FARIA, 2018).

No que diz respeito as dimensões desenvolvidas pelo PSC/IFAC, as mesmas são consideradas como pilares que sustentam os princípios fundamentais citados anteriormente. Para cada uma das dimensões, foi estabelecido um conjunto de recomendações para governança pública, focando nas responsabilidades da gestão de cada órgão público e nas medidas que podem ser tomadas, visando a eficiência e eficácia da gestão de cada organização (BARBOSA; FARIA, 2018), de acordo com o Quadro 2.

Quadro 2 - Dimensões e Recomendações do Modelo da Governança Pública do PSC/IFAC

Dimensão	Descrição	Recomendações
Padrões de Comportamento	O modo como a gestão da organização exerce a liderança na determinação dos valores e padrões da entidade, que definem a cultura	<ul style="list-style-type: none"> Liderança;

	organizacional e o comportamento de seus atores.	<ul style="list-style-type: none"> • Códigos de Conduta: probidade e propriedade; objetividade, integridade e honestidade; e relacionamento.
Estruturas e Processos Organizacionais	A forma como a parte institucional da organização é nomeada e organizada, bem como as suas responsabilidades são estabelecidas e a responsabilização conduzida.	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidade em prestar conta estatutária e pelo dinheiro público; • Comunicação com as partes interessadas; • Papéis e responsabilidades: equilíbrio de poder e autoridade; o grupo de governo; o presidente; membros de grupo de governo não executivo; administração executiva; e política de remuneração.
Controle	A rede de diversos controles definidos pela gestão da organização para apoiá-la na consecução de seus objetivos, a eficácia e eficiência de suas operações, a confiabilidade dos relatórios internos e externos, e o cumprimento das normas, regulamentos e políticas internas e externas à organização pública.	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão de risco; • Auditoria interna; • Comitês de auditoria; • Controle interno; • Orçamento; • Administração financeira; • Treinamento de pessoal.
Relatórios Externos	O modo como a parte institucional da organização realiza a demonstração da sua responsabilização financeira pela gestão dos recursos públicos e o desempenho de seu uso.	<ul style="list-style-type: none"> • Relatórios anuais; • Uso de normas contábeis apropriadas; • Medidas de desempenho; • Auditoria externa.

Fonte: Adaptado de Barbosa e Faria (2018, p. 136).

Um fator relevante a ser levantando nos estudos de governança no setor público é a distinção entre "governo" e "governança". Heinrich, Lynn Jr. e Milward (2009) trabalham essa distinção definindo governança como sendo o exercício da autoridade, tanto pública como privada, no quesito da responsabilidade por formular condições para normas ordenadas e ações coletivas. Enquanto, o governo é estabelecido como às instituições executivas, legislativas e judiciais formais do estado, no qual considera seu legítimo exercício do poder coercitivo (HEINRICH; LYNN JR.; MILWARD, 2009).

Outra distinção a ser feita é entre “governança” e “governabilidade”. O segundo termo é discutido, de modo geral, por Araújo (2002) como às condições substantivas e materiais de exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo democrático. Além disso, pode ser vista como a autoridade política do Estado em si, em que tem a capacidade de apresentar um objetivo comum, com base nos diversos interesses dispersos pela sociedade. O autor trabalha a fonte principal da governabilidade como sendo os cidadãos e a cidadania organizada,

uma vez que é a partir deles e de suas capacidades de articulação em partidos, associações e demais instituições representativas, que são formulados os objetivos a serem alcançados (ARAÚJO, 2002) e que busquem atender a sociedade.

Em contraste, Araújo (2002) define governança como os aspectos adjetivos e instrumentais da governabilidade. De forma geral, a governança está relacionada a capacidade (financeira, gerencial e técnica) que um determinado governo tem para formular e implementar de modo correto suas políticas públicas. Ou seja, a fonte da governança são os próprios agentes públicos ou servidores do Estado que possibilitam todo esse processo das políticas públicas, bem como representam a face destas diante da sociedade civil e do mercado, principalmente no que se refere ao setor de prestação de serviços públicos (ARAÚJO, 2002).

No que se refere a ‘boa governança’, o conceito começou a ser introduzido a partir dos anos 1990 pelo Banco Mundial, como um dos critérios de empréstimo para países em desenvolvimento (RONCONI, 2011). A ‘boa governança’ pode ser definida como uma combinação de “boas práticas” de gestão pública, tais como eficiência administrativa, *accountability* democrática, combate à corrupção, sendo estas pré-requisitos para que países em desenvolvimento consigam recursos econômicos e apoio técnico (SAUERBRONN, 2017).

Para Correio e Correio (2019), a ‘boa governança’ é definida através da participação proativa de atores, como dirigentes, políticos, órgãos de controle e, em especial, da sociedade organizada. No entanto, o autor levanta a questão que para isso ocorrer, a governança deve ser vista como uma prática de uma gestão compartilhada de processos decisórios, ou seja, as decisões são feitas por meio de deliberações de uma determinada rede, em que são articulados, de modo a facilitar, ações para o desenvolvimento do projeto em questão.

Grindle (2004) trata o alcance da ‘boa governança’ através de mudanças na organização pública, na representação de interesses e processos para debate público e tomada de decisões políticas. Para obtenção de uma ‘boa governança’ tem que ocorrer melhorias em todos os aspectos do setor público desde:

instituições que definem as regras do jogo para a interação econômica e política, estruturas de tomada de decisão que determinam prioridades entre os problemas públicos e alocam recursos para responder a eles, organizações que gerenciam sistemas administrativos e entregam bens e serviços aos cidadãos, recursos humanos burocracias do governo do pessoal, à interface de funcionários e cidadãos em arenas políticas e burocráticas (GRINDLE, 2004, p. 525-526).

Contudo, Heinrich, Lynn Jr. e Milward (2009) trazem uma crítica em seu estudo referente o quão pouco é debatido sobre as mudanças na governança, uma vez que o foco é

mais em proclamar “o novo”, no caso “uma nova governança”, do que trazer as bases teóricas relevantes que podem provocar “o novo”. Normalmente, se foca muito em motivos que possam ser a causa das mudanças transformadoras, tais como globalização, inovação tecnológica, surgimento de novas políticas e desafios programáticos.

Em contrapartida, as teorias potencialmente relevantes de transformação institucional são raramente utilizadas como referência. Portanto, “o novo” é dificilmente definido como uma consequência de uma lógica de mudança histórica ou dependente do caminho, bem como “o velho” e “o novo” raramente são relacionados em um mesmo caminho da evolução ou adaptação institucional processual (HEINRICH; LYNN JR.; MILWARD, 2009). Nessa perspectiva, Robichau (2011) reforça a relevância de dar uma maior atenção na literatura para a utilização de uma lógica de mudança governamental dependente do caminho.

3.3 Governança Pública: Transparência e o Acesso à Informação

Na administração pública, a transparência começou a ter um papel relevante a partir da luta e cobrança feita por atores sociais, políticos e governamentais, no que se referem aos marcos legais sobre o direito de informação, sendo isso considerado como um instrumento fundamental para que houvesse um ambiente democrático. Além disso, o intuito também era implementar ferramentas e espaços, de modo a proporcionar a participação e fiscalização da sociedade na tomada de decisões de indivíduos no exercício de poder ou mandato público (CORONA, 2018; NERY, 2016).

Atualmente, o termo é visto como um princípio de Governança pública, sendo as iniciativas voltadas para o aprimoramento dos mecanismos de transparência de informações da gestão como boas práticas de governança (BENEDICTO et al., 2013; CRUZ et al., 2012). A função de transparência pública pode ser definida como sendo de esclarecer regras, planos, processos e ações dos gestores e servidores públicos, de modo que tenham uma atuação visível e compreensível, bem como relatem suas atividades. Essa transparência permite que a sociedade em geral tenha a quem responsabilizar e cobrar, podendo proporcionar uma maior confiança nas pessoas e instituições que interferem no desenvolvimento do país (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2018; NERY, 2016).

A transparência é vista como “o aumento do fluxo oportuno de informação econômica, social e política, segura, que é acessível para todos os cidadãos” (RIBEIRO, ZUCCOLOTTO, 2012, p. 5). Logo, a transparência pública é considerada um fator determinante na prática da *accountability* (OLIVEIRA, 2012), uma vez que é imprescindível que se tenha informações confiáveis, relevantes, de boa qualidade e oportunas, para a efetivação dos instrumentos

institucionais de controle e responsabilização no setor público (RIBEIRO, ZUCCOLOTTO, 2012; ZUCCOLOTTO, TEIXEIRA, 2015).

Vale ressaltar que não se deve confundir transparência com publicidade, uma vez que a primeira vai além de tornar uma informação pública, abrange as questões de relevância, confiabilidade, tempestividade e compreensividade (FIGUEIREDO; SANTOS, 2013). Contudo, para que se tenha transparência no setor público é imprescindível a presença do princípio da publicidade, para que haja o acesso livre e facilitado das informações (BLIACHERIENE; RIBEIRO; FUNARI, 2013).

Abordando sobre a transparência pública, as duas dimensões que visam trabalhar a qualidade deste conceito, são: visibilidade e inferabilidade. As mesmas são consideradas fundamentais para a constituição da transparência, bem como se complementam entre si. A primeira dimensão, a visibilidade, retrata o nível no qual a informação é completa e facilmente localizada (visível). A segunda dimensão, a inferabilidade (*inferability*), está relacionada ao grau que no qual a informação pode ser considerada útil e verificável (inferível) (ZORZAL, 2015). Destaca-se que ambas são condições necessárias para que a transparência ocorra de forma efetiva em governos democráticos, uma vez que não é suficiente as informações serem compreensíveis, precisam permitir que o seu usuário consiga fazer a inferência a partir delas, tendo assim usabilidade (ZUCCOLOTTO, TEIXEIRA, RICCIO, 2015).

Outrossim, tem-se dois tipos fundamentais de transparência, a ativa e a passiva. O primeiro tipo, a transparência ativa, diz respeito a divulgação de informações referente ao desempenho do Estado e das organizações por iniciativa própria do governo, de forma a gerar informações suficientes, compatíveis e reutilizáveis para a sociedade estar apta na avaliação de determinada ação pública (CRUZ et al., 2012; RAUPP, 2016; SILVA; FILHO, 2017). No que se refere a transparência passiva, essa está relacionada a informações que são disponíveis por meio de solicitação formal dos cidadãos ao governo (DISTRITO FEDERAL, 2015; RAUPP, 2016).

Com relação ao princípio da publicidade, Manenti (2017) traz em seu estudo duas principais dimensões que o constitui, que são: Divulgação e Acesso. O primeiro se refere a ampla forma de publicar e divulgar as informações. Já a segunda dimensão é a facilidade dos usuários em acessar de modo intuitivo esses dados e/ou informações por diversos meios, com custos reduzidos. Ambos resultam no acesso à informação, que é considerado um fator importante no alcance da transparência (NERY, 2018), uma vez que o aumento da publicação e da divulgação das informações governamentais podem influenciar na exposição e redução da corrupção, bem como proporcionar aos cidadãos, grupos da sociedade civil e outros atores uma

maior compreensão sobre o funcionamento da administração, tornando-os capaz de interferir nas decisões públicas (OLIVEIRA, 2012; BERLINER, 2014).

Na modernidade, o principal instrumento utilizado na gestão pública para a divulgação e o acesso à informação para os cidadãos são as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), sendo incorporadas posteriormente no governo eletrônico. O governo eletrônico propõe gerar a informação das atividades internas públicas e ampliar os canais de interação e comunicação entre a esfera pública e o público externo: cidadãos, fornecedores, empresas e outros setores (DINIZ et al., 2009; FIGUEIREDO, 2016). Logo, o governo eletrônico se tornou um fator fundamental na contribuição de um governo mais democrático e efetivo, que visa a transparência perante a sociedade e busca proporcionar uma maior participação da mesma nas tomadas de decisões públicas (ROVER, 2009; LAMBOGLIA et al., 2017).

No que diz respeito aos marcos legais, as leis de acesso à informação surgem para institucionalizar a transparência e trazer garantias legais do direito de acessar e solicitar informações governamentais. Destaca-se que essas leis visam proporcionar o aumento da transparência, responsabilidade e confiabilidade (BERLINER, 2014) na gestão pública perante a sociedade. Porém, geram ambientes políticos mais competitivos, pois os grupos que estão fora do poder tornam-se capazes, por meio do acesso à informação, de questionar e pressionar a oposição que está no poder, bem como nas campanhas políticas conseguem fazer promessas mais confiáveis de maior transparência e esforços anticorrupção (BERLINER, 2014).

Em seus estudos, Berliner (2014) traz três principais aspectos em que as leis de acesso à informação atuam. O primeiro se refere ao maior acesso à informação do governo perante aos cidadãos, grupos da sociedade civil, empresas e outros atores, com o intuito de restringir a capacidade dos atores políticos de ter o controle sobre as informações, para que não possam se beneficiar com isso.

O segundo aspecto está relacionado sobre o acesso à informação ser também uma ferramenta de monitoramento das ações dos gestores públicos, não somente para os atores sociais, mas também para os atores políticos que a utilizam como um meio de expor erros ou escândalos por parte de seus oponentes. E por último, o autor caracteriza as leis de acesso à informação como um meio de institucionalizar a transparência nas regras e procedimentos que obrigam os futuros governos a manter esses marcos legais (BERLINER, 2014).

3.4 Procedimentos Metodológicos

Com a finalidade de atender ao objetivo do estudo, optou-se por utilizar a **pesquisa documental** para a obtenção dos dados almejados, bem como para a elaboração do avaliativo referente as boas práticas da governança desenvolvidas pela a ANP. Assim sendo, a pesquisa

em questão, baseou-se em termos de coleta de dados em **documentos**, tais como leis, decretos, documentos financeiros, estatísticos, de gestão, boletins informativos, relatórios de auditorias, dentre outros instrumentos complementares. Com relação a fonte de investigação utilizada, a principal foi o site da Agência Nacional do Petróleo.

Para a pesquisa documental, a coleta foi feita entre 14 a 31 de agosto de 2019, nos sites governamentais da Câmara dos deputados e da ANP, e resultou em uma lei e 53 documentos (Quadro 3).

Quadro 3 - Listagem dos documentos a serem utilizados

Tipos de documentos	Objetivo
Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/1997)	Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Capítulo IV: Da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.
Regimento interno	Estrutura e normas que os colaboradores da ANP devem seguir.
Código de ética	A observância dos princípios, valores e normas éticas expressos neste Código é obrigatória para os agentes públicos que atuam na ANP.
Agenda Regulatória	A Agenda Regulatória é o documento que indica as ações de regulamentação que a ANP pretende conduzir durante o biênio. Nela estão indicados os temas considerados mais relevantes pela alta direção e que demandarão, portanto, atuação prioritária de seu corpo técnico durante o seu prazo de vigência.
Relatório da Agenda Regulatória (2013-2018)	O Relatório da Agenda Regulatória ANP apresenta uma visão de conjunto do andamento das ações regulatórias previstas pela ANP para o biênio.
Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (2007-2018)	Apresenta as informações relativas ao desempenho do setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis no Brasil no ano.
Relatório Anual (2001-2002) Relatório Bienal (2003-2008)	Visa oferecer à sociedade um panorama das ações desempenhadas pela Agência Nacional do Petróleo, no cumprimento de seu papel como órgão regulador da indústria do petróleo e do gás natural, tendo como focos o desenvolvimento do país e a qualidade de vida da população brasileira.
Relatório de Gestão da ANP (2005-2018)	Relatório de Gestão do exercício apresentado aos órgãos de controle interno e externo e à sociedade como prestação de contas anual.
Relatórios Anuais de Atividades de Auditoria Interna (2015-2018)	Trata-se de um documento formal contendo o relato das atividades de auditoria interna executadas em função das ações planejadas previamente, constantes do Plano Anual de Auditoria Interna, e daquelas ações não planejadas, que exigiram atuação efetiva e oportuna da unidade de Auditoria de Interna

Planejamento Estratégico (2018)	A Finalidade de adoção de planejamento estratégico, bem como do modelo de gestão corporativo, é de realizar um processo de elaboração e implantação da estratégia da ANP definido em sua missão, objetivos estratégicos, visão e valores que norteiam as ações da Agência.
Plano de Integridade da ANP (2019)	Este documento consiste no Plano de Integridade da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e contempla uma série de ações voltadas para a boa governança pública, demonstrando, dessa forma, o comprometimento e o apoio da alta administração ao tema integridade pública e o atendimento à legislação vigente.

Fonte: Elaboração própria.

Na etapa de análise dos dados, a mesma foi dividida em duas partes. A primeira trabalhou na identificação e análise das principais recomendações de boas práticas governamentais presentes na ANP, baseou-se na metodologia utilizada de Castro e Silva (2017) e o modelo desenvolvido pelo PSC/IFAC, em que estabelecem categorias e subcategorias que representam uma boa governança pública. Destaca-se que foi realizado uma adaptação destes modelos, de maneira a o foco desta pesquisa.

Para facilitar e sistematizar a pesquisa foi elaborado um quadro avaliativo como as seguintes categorias das práticas de governança: estrutura e processos organizacionais, estratégia, integridade, transparência e prestação de contas e controle. Neste quadro além das categorias apresentadas foi estabelecido a nota máxima por cada boa prática adotada (Quadro 4).

Outrossim, para facilitar a análise dados, também foi utilizada a metodologia de Castro e Silva (2017) relacionado a pontuação estabelecida para cada item, sendo definida três escalas: atendido totalmente, atendido parcialmente e não atendido. A primeira escala visa verificar a presença ou não de todas categorias e subcategorias de governança pública estabelecidas no Quadro 4 (Tabela 1).

Tabela 1 - Escala de capacidade de governança pública

Se o item for totalmente atendido	➤ Nota 2,00
Se o item for atendido parcialmente	➤ Nota 1,00
Se o item não for atendido	➤ Nota 0

Fonte: Adaptado do Modelo da Governança Pública de Castro e Silva (2017).

Quadro 4 - Modelo de Análise de Governança Pública

Item	Dimensões de Governança Pública	Nota Máxima
1	Estruturas e Processos Organizacionais	10,00
1.1	Estrutura	6,00
1.2	Papéis e Responsabilidades	4,00
2	Estratégia	8,00

2.1	Gestão Estratégica	8,00
3	Integridade	22,00
3.1	Código de Ética	10,00
3.2	Controle e Denúncias	12,00
4	Transparência e Prestação de Contas	36,00
4.1	Comunicação com <i>Stakeholders</i> e Controle Social	10,00
4.2	Portal de Transparência	8,00
4.3	Relatórios Externos	18,00
5	Controle	38,00
5.1	Controle Interno	4,00
5.2	Gestão de Risco	6,00
5.3	Auditoria Interna	8,00
5.4	Gestão de Desempenho	12,00
5.5	Gestão Financeira e Orçamentária	8,00

Fonte: Adaptado do Modelo da Governança Pública de Castro e Silva (2017) e de PSC/IFAC (BARBOSA; FARIA, 2018).

Já a segunda parte, buscou-se analisar o nível de transparência presente na estrutura de governança da ANP, por meio da metodologia desenvolvida por Zorzal (2015). A autora em seus estudos, estabeleceu uma escala dos percentuais de notas máximas a serem atingidas pelas instituições pesquisadas, os quais variaram entre 0 e 100% e classificou os níveis de transparência de acordo com a Tabela 2.

Tabela 2 - Escala do Nível de transparência

Escala	Nível de Transparência
0% - 20%	Baixo
21% - 40%	Médio-baixo
41% - 60%	Médio
61% - 80%	Médio-alto
81% - 100%	Alto

Fonte: Adaptado de Zorzal (2015).

Nas próximas seções são apresentados os principais resultados bem como as conclusões da pesquisa.

3.5 Identificação da Capacidade de Atendimento das Dimensões da Governança pública na ANP

A governança, tanto no setor corporativo como no público, tem como finalidade formular estruturas de controles, tanto internas como externas, código de ética e conduta, bem como gerenciamento de riscos e *accountability* plena (CASANOVA JÚNIOR, 2014). Partindo-se dessa visão, a ANP por ser um órgão que compõe o setor público, “em teoria”, deve aderir a esse conceito e levar em seu ordenamento seus princípios, buscando a responsabilizar seus gestores na prestação de contas à sociedade, bem como relações éticas, divulgação, *accountability* e principalmente, a transparência (MANENTI, 2017; ZORZAL, 2015).

No primeiro requisito estabelecido e analisado nesta pesquisa, **estruturas e processos organizacionais**, procurou-se identificar a estrutura interna e todos seus procedimentos e políticas estabelecidos no órgão, bem como os papéis e responsabilidades dos membros da alta administração e de seus membros internos.

Notou-se que a estrutura interna organizacional se encontra bem definida e assegurada tanto por seu Regimento Interno como pela Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/1997). No regimento, é apresentado de modo detalhado os processos e procedimentos executados pela ANP, bem como os papéis e responsabilidades de cada membro que compõe a agência. Já na legislação o foco maior são em todas atividades exercidas pela a ANP.

A Lei nº 9.478/1997, art. 8º, definiu, como responsabilidade da ANP, o de promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis. Outro ponto abordado nessa legislação é que a estruturação de Governança da alta administração da ANP é formada pela Diretoria Colegiada, em que é composta por um diretor-geral e quatro diretores, nomeados na forma do disposto no art. 11, inciso 2º, no qual o Presidente da República fica responsável pela nomeação e o Senado Federal pela aprovação. Além disso, segundo a Lei do Petróleo, art. 11, inciso 3º, os membros terão um mandato de quatro anos, não coincidentes, no caso com a eleição federal, sendo permitido a recondução a outro cargo de nível semelhante (Tabela 3).

Destaca-se que a ANP está diretamente vinculada ao Ministério de Minas e Energia, de acordo com Lei nº 9.478/ 1997, art. 7º, tendo a Secretária de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis como responsável por:

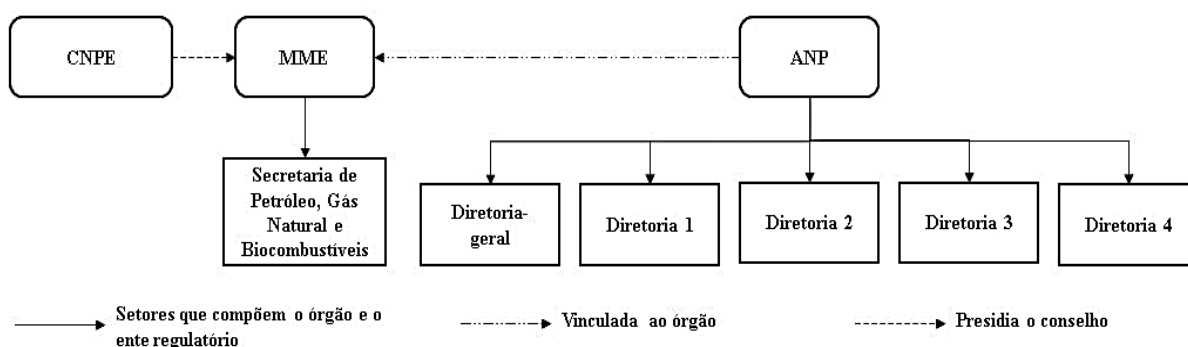
propor diretrizes para licitações das áreas destinadas à exploração e produção de petróleo e gás natural; promover estudos das bacias sedimentares brasileiras e coordenar os estudos de planejamento plurianual dos setores de petróleo, gás natural e biocombustíveis; monitorar e avaliar, em conjunto com as agências reguladoras e as instituições competentes, condições e evolução dos abastecimentos de combustíveis, a satisfação dos consumidores e propor medidas que minimizem o risco de desabastecimento em situações excepcionais; coordenar e promover programas de incentivos e ações para atrair investimentos e negócios para os setores nacionais de petróleo, gás natural e biocombustíveis; facilitar a interação entre o setor produtivo e os órgãos de meio ambiente; propor diretrizes a serem observadas pela ANP para elaboração das minutas dos editais e dos contratos de partilha de produção; coordenar o processo de outorgas e autorizações do setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis; e assistir tecnicamente o CNPE, entre outros (BRASIL, 2020).

Outrossim, tem-se o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), que foi instituído juntamente com a ANP, por meio da Lei nº 9.478/1997, art. 2º, que está vinculado à

Presidência da República e é presidido pelo Ministério de Minas e Energia. No geral, segundo a lei do petróleo, sua finalidade é desenvolver políticas nacionais e medidas específicas destinadas ao setor de energia, petróleo, gás natural e biocombustíveis.

Para uma melhor visualização sobre o que foi levantado anteriormente, segue-se um esquema analítico da estrutura organizacional que compõe os setores do petróleo, gás natural e biocombustíveis, como um todo (Figura 4).

Figura 4 - Estrutura organizacional do setor do petróleo, gás natural e biocombustíveis.



Fonte: Elaboração própria

Tabela 3 - Dimensão das Estruturas e Processos Organizacionais

Item	Dimensões de Governança Pública	Nota Máxima	Nota da ANP
1	Estruturas e Processos Organizacionais	10,00	10,00
1.1	Estrutura	6,00	6,00
1.1.1	A estrutura interna da organização, suas unidades, processos, políticas e procedimentos estão definidos de forma clara	2,00	2,00
1.1.2	Os membros da alta administração e das instâncias internas, de apoio à governança (controle interno), estão designados.	2,00	2,00
1.1.3	Os mandatos da alta administração e as competências desejáveis ou necessárias para permanência no cargo ou função, estão definidas e divulgadas.	2,00	2,00
1.2	Papéis e Responsabilidades	4,00	4,00
1.2.1	A divisão de responsabilidades entre os diferentes níveis da organização, bem como as relações entre eles, é claramente definida.	2,00	2,00
1.2.2	Papéis e responsabilidades do conselho e da alta administração estão definidos e incluem atividades relacionadas à tomada de decisão, elaboração, implementação, revisão de diretrizes, monitoramento e controle.	2,00	2,00

Fonte: Adaptado do Modelo da Governança Pública de Castro e Silva (2017).

Com relação a Gestão Estratégica da ANP, a mesma foi adotada em 2014, quando a agência mudou sua estrutura de gestão passando a seguir o modelo de gestão corporativa,

realizando o Planejamento Estratégico com o intuito de orientar suas ações para um melhor desempenho de suas principais responsabilidades (ANP, 2019a).

Observou-se que para uma melhor visualização do método utilizado, foi feito um mapa estratégico para apresentação da missão, visão e valores estabelecidos, bem como os objetivos a serem alcançados, de forma dinâmica e simples de entendimento, sendo esse mapa divulgado no website da autarquia.

Contudo, não ficou explícito no mapa os indicadores/metast estabelecidos para o alcance dos objetivos almeçados no planejamento. Sendo exposto apenas nos resultados posteriores ao ano de implementação. Por outro lado, a ANP apresentou o andamento desses indicadores utilizando símbolos para mostrar o que foi alcançado ou não, facilitando o entendimento para a sociedade acompanhar o andamento do planejamento estratégico.

No que se refere aos aspectos de transparência e envolvimento de partes interessadas na gestão estratégica da agência, percebeu-se que foi implementado a Agenda Regulatória e seus relatórios, como ferramenta de planejamento e transparência, em que apresenta as ações de regulamentação que a ANP pretende realizar durante um biênio e posteriormente, seus resultados. O intuito é permite que seus atores interessados acompanhem e cobrem o trabalho da ANP e participe na discussão dos temas considerados prioritários, assim como contribui para o alcance dos objetivos estabelecidos no Planejamento Estratégico (ANP, 2019b) (Tabela 4).

Tabela 4 - Dimensão da Estratégia

Item	Dimensões de Governança Pública	Nota Máxima	Nota da ANP
2	Estratégia	8,00	7,00
2.1	Gestão estratégica	8,00	7,00
1.1.1	A estratégia da organização está definida de forma clara e explícita objetivos, iniciativas, indicadores de desempenho e metas.	2,00	1,00
1.1.2	A missão, a visão e os valores da organização estão definidos.	2,00	2,00
1.1.3	O modelo de gestão da estratégia está definido e considera aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas.	2,00	2,00
1.1.4	São definidas e aplicadas diretrizes para monitoramento e avaliação da execução das iniciativas estratégicas.	2,00	2,00

Fonte: Adaptado do Modelo da Governança Pública de Castro e Silva (2017).

Na dimensão da **Integridade**, buscou-se avaliar o Código de Ética implementado na agência reguladora, bem como seus procedimentos e mecanismos de controle e denúncias contra algum tipo de ato ilícito cometido pelos membros da a ANP, bem como as empresas reguladas.

Notou-se que o Código de Ética é bem estruturado e definido, aborda os principais pontos como os princípios a serem seguidos pela entidade, os agentes públicos que devem se comportar de acordo com esse código, seus deveres e vedações, além das consequências caso violem o código de ética. Contudo, o código não atende plenamente a dimensão, uma vez que na parte de conflitos de interesse, não se é trabalhado no documento.

Outro fato identificado foi a falta de aprofundamento na definição e divulgação dos mecanismos utilizados em denúncias, acompanhamento do comportamento da alta administração e dos servidores, bem como os instrumentos para recompensar e punir pelo cumprimento ou não do código de ética. O assunto é tratado com superficialidade, não sendo possível apurar a capacidade de atendimento desses mecanismos de controle e avaliação e *feedback* de denúncias (Tabela 5).

Tabela 5 - Dimensão da Integridade

Item	Dimensões de Governança Pública	Nota Máxima	Nota da ANP
3	Integridade	22,00	16,00
3.1	Código de Ética	10,00	8,00
3.1.1	A entidade adota um Código de Ética claro e relevante, e o divulga amplamente.	2,00	2,00
3.1.2	O Código de Ética adotado é aplicável a toda organização, inclusive aos membros da alta administração e das instâncias internas, de apoio à governança.	2,00	2,00
3.1.3	O Código define os valores e princípios da entidade, além do comportamento esperado de agentes públicos.	2,00	2,00
3.1.4	O Código de Ética define tratamento para conflitos de interesses.	2,00	0,00
3.1.5	O Código de Ética proíbe o recebimento de benefícios que possam influenciar as ações dos membros da alta administração e das instâncias internas, de apoio à governança.	2,00	2,00
3.2	Controle e denúncias	12,00	8,00
3.2.1	A entidade possui mecanismos de feedback que permitem denúncias diretamente às instâncias internas de governança.	2,00	2,00
3.2.2	Estão implantados mecanismos para acompanhamento das denúncias pelas partes interessadas.	2,00	1,00
3.2.3	Estão implantados mecanismos para monitoramento e avaliação da adesão do comportamento da administração e funcionário ao Código de Ética.	2,00	1,00
3.2.4	Estão implantados mecanismos de recompensa e sanções (correição) pelo cumprimento ou não do Código de Ética	2,00	1,00
3.2.5	Práticas e procedimentos do Código de Ética são revistos regularmente.	2,00	1,00

3.2.6	A entidade identifica e avalia os riscos na adoção de padrões éticos ruins nos processos de tomada de decisões.	2,00	2,00
-------	---	------	------

Fonte: Adaptado do Modelo da Governança Pública de Castro e Silva (2017).

Com relação a **Transparência e Prestação de Contas**, analisou-se sobre os mecanismos de comunicação desenvolvidos com *stakeholders* e controle social, bem como os portais de transparência da ANP e seus relatórios divulgados.

Notou-se que há mecanismos de comunicação na ANP, normalmente feito por via telefônica ou formulário. Contudo, não se pode afirmar que os mesmos são eficientes, principalmente os formulários ligados a participação e comentários/sugestões. A falta da utilização de TICs, pode tornar o processo lento e ineficiente, devido a falha da entrega e controle dos formulários. Ressalta-se que não teve como mensurar a satisfação das partes interessadas com as informações prestadas e o atendimento de suas necessidades, devido não ter encontrado em nenhum meio da ANP, essa avaliação e monitoramento.

Na website da ANP, verificou-se que por mais que o portal seja estruturado e organizado, no geral, a facilidade no acesso a informações não é atendido plenamente, uma vez que se tem dificuldades de localizar determinados dados ou informações relevantes. Além disso, o portal da ANP não mostra diretamente os dados referentes a execução orçamentária e receitas e despesas, sendo preciso consultar o portal de transparência. Nesse portal, identificou-se a uma atualização constante do andamento do orçamento feito, mas que não é realizado diariamente como consta na Lei da transparência. Outrossim, é possível realizar download dessas informações, no entanto, permite a análise comparativa direta dos dados em diferentes anos, tornando possível apenas um ano de cada vez.

No que diz respeito ao relatório da gestão da ANP, notou-se modificações na apresentação e análise dos dados, ao longo dos anos. Essas mudanças geraram uma inconsistência no documento, por exemplo, o demonstrativo financeiro, inicialmente, era apresentado com uma descrição corrida das receitas e despesas da ANP e poucos gráficos e tabelas, tornou-se ausente ou apenas um quadro de difícil entendimento e análise. O mesmo ocorre com o parecer de auditoria. Ademais, não consiste na maioria dos Relatórios de Gestão a publicação de informações comparáveis às dos dois exercícios anteriores, bem como apresentação de previsões e análises dos principais agregados orçamentários para exercícios posteriores.

Por fim, as publicações das decisões do órgão de controle externo quanto à regularidade das informações constantes no Relatório de Gestão, deixou de ser realizado a partir de 2016,

devido a Decisão Normativa Tribunal de Contas da União (TCU) nº 156, de 30 de novembro de 2016, em que dispensa a ANP do julgamento das contas. Essa falta de controle externo, pode acarretar na eficiência do controle do Controladoria-Geral da União (CGU) ou de outro órgão de controle sobre a ANP, bem como abre oportunidade para gerar atos ilícitos ou irregulares, resultando assim em uma diminuição na confiança da sociedade na gestão democrática da agência reguladora, por exemplo (Tabela 6).

Tabela 6 - Dimensão de Transparência e Prestação de Contas

Item	Dimensões de Governança Pública	Nota Máxima	Nota da ANP
4	Transparência e Prestação de Contas	36,00	26,00
4.1	Comunicação com <i>stakeholders</i> e Controle Social	10,00	7,00
4.1.1	Os mecanismos que viabilizam a participação social na governança e na tomada de decisão da organização estão definidos e implantados.	2,00	2,00
4.1.2	Canais de comunicação para acesso, solicitação, encaminhamento e gestão de informações recebidas estão implantados e divulgados.	2,00	2,00
4.1.3	A política da organização deixa claro como serão utilizadas as pesquisas, feedback e auditorias participativas na tomada de decisão.	2,00	2,00
4.1.4	O desempenho, a disponibilidade e a adequação dos canais de comunicação são avaliados e monitorados.	2,00	1,00
4.1.5	A satisfação das partes interessadas com as informações prestadas e o atendimento de suas necessidades é avaliada e monitorada.	2,00	0,00
4.2	Portais de transparência	8,00	6,00
4.2.1	Facilidade no acesso a informações relevantes no portal da entidade.	2,00	1,00
4.2.2	O portal informa sobre: execução orçamentária; licitações e contratos; fiscalização; convênios e transferências; participações governamentais; receitas e despesas; legislação; Carta de Serviços ao Cidadão; relatórios anuais de gestão e de auditoria interna.	2,00	2,00
4.2.3	Seu portal permite análises comparativas diretas entre dados sobre despesas públicas em diferentes anos e download de dados de receitas e despesas.	2,00	1,00
4.2.4	A entidade realiza auditorias de desempenho no cumprimento às obrigações de acesso à informação.	2,00	2,00
4.3	Relatórios Externos	18,00	13,00
4.3.1	Os relatórios são elaborados em tempo hábil e encontram-se disponíveis para consulta em um prazo razoável após o término do exercício.	2,00	1,00
4.3.2	Os relatórios são elaborados em uma linguagem imparcial, clara e compreensível ao público-alvo.	2,00	1,00
4.3.3	Além dos relatórios anuais e bienais, são publicados relatórios mais frequentes, com periodicidade ao menos trimestral.	2,00	2,00
4.3.4	O Relatório de Gestão menciona a adoção de leis e regulamentos aos quais a entidade se submete.	2,00	2,00

4.3.5	O Relatório de Gestão se baseia nas normas contábeis apropriadas.	2,00	2,00
4.3.6	A satisfação das partes interessadas com o conteúdo e a qualidade da prestação de contas é avaliada e monitorada.	2,00	2,00
4.3.7	Nos Relatórios são publicadas informações comparáveis às dos dois exercícios anteriores, sendo no caso do Relatório de Gestão é apresentado previsões e análises dos principais agregados orçamentários para exercícios posteriores.	2,00	1,00
4.3.8	São publicadas as demonstrações financeiras juntamente com o parecer de auditoria.	2,00	1,00
4.3.9	São publicadas decisões do órgão de controle externo quanto à regularidade das informações constantes no Relatório de Gestão.	2,00	1,00

Fonte: Adaptado do Modelo da Governança Pública de Castro e Silva (2017).

Com relação ao **Controle**, procurou-se identificar e analisar a rede de controles definidos pela ANP para a consecução de seus objetivos, a eficácia e eficiência de suas operações e o cumprimento das normas, regulamentos e políticas internas e externas. Com base nisso, a análise focou em verificar a existência de: Controle interno; Gestão de risco; Auditoria interna; Gestão desempenho; Gestão financeira e orçamentária.

De acordo com os documentos analisados, notou-se que o tema de Controle interno começou a se fazer presente em 2012, por meio de uma avaliação anual que abrangia tópico como: Ambiente de Controle, Avaliação de Risco, Procedimentos de Controle, Informação e Comunicação e Monitoramento. Posteriormente, tornou-se um informativo sobre as atividades de Controle Interno e Gestão de Risco. Esses dados referentes as temáticas são declaradas anualmente no Relatório de Gestão da ANP.

A estrutura sobre o Controle interno, juntamente com Gestão de Risco, começou a ser bem definida e clara com a publicação da Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 001/2016, da Controladoria-Geral da União e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A Instrução Normativa determinava que os órgãos e entidades do Poder Executivo federal instituíssem política de gestão de riscos e controle interno, bem como um Comitê de Governança, Riscos e Controles (ANP, 2018), sendo ambos implementado pela agência em 2019 e 2018, respectivamente.

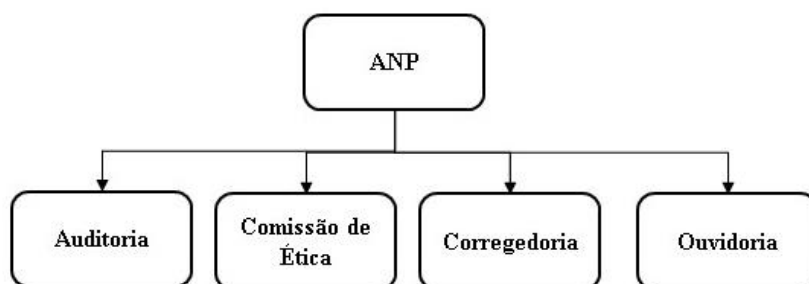
Em 2019, foi implementado o Plano de Integridade, com ações voltadas para a boa governança pública, bem como práticas institucionais focadas na prevenção, detecção, punição e remediação de atos de corrupção, fraudes, irregularidades e desvios éticos e de conduta. Nesse plano foi delineado os setores responsáveis pela Gestão de Risco, Controle Interno e Integridade

da agência reguladora, que são: Auditoria, Comissão de Ética, Corregedoria, Ouvidoria e Assessoria de Inteligência (ANP, 2019c).

A Auditoria tem como função avaliar e dar suporte a ANP, visando uma melhor eficácia dos processos de governança, gestão de riscos e controles internos. A Comissão de Ética tem um papel educativo e consultivo, uma vez que tem como responsabilidade promover a ética e as regras de conduta para os servidores, através da publicação de orientações gerais na rede interna da ANP. Sobre a corregedoria, trabalha-se com a prevenção e apuração de irregularidades administrativas, além de desenvolver e implementar procedimentos de responsabilização da agência (ANP, 2019c).

A Ouvidoria, que é um setor criado recentemente, em 2019, em que tem como função receber e apurar denúncias e outras manifestações externas, como solicitação de informação, focando proteger os direitos dos usuários dos serviços da Agência. Por fim, a Assessoria de Inteligência tem como objetivo identificar possíveis não conformidades, por meio diversas fontes de informações, tais como imprensa e mídia sociais (ANP, 2019c) (Figura 5). No geral, percebe-se que tanto a gestão de risco e o controle interno da ANP é bem definido e desenvolvido, tendo unidades específicas que visam contribuir como o melhoramento de controles internos e gestão de risco na agência.

Figura 5 - Unidades de gestão de risco e controle interno da ANP



Fonte: Elaboração própria

Com relação ao Comitê de Gestão de Governança, Riscos e Controle, o mesmo foi instituído pela ANP através da Portaria 435/2018, tendo como responsabilidade a coordenação dessas temáticas. Sendo estruturado por representantes de todas as cinco Diretorias, além da Auditoria, Corregedoria, e Secretaria Executiva, que detém a liderança dessa coordenação. Esse Comitê é responsável por apoiar o estabelecimento e a execução do Programa de Integridade na ANP, e, a partir de então, monitorar suas ações. Ressalta-se que o comitê leva em consideração seis tipos de riscos: riscos de imagem ou reputação do órgão, riscos financeiros

ou orçamentários, riscos legais, riscos operacionais, riscos regulatórios e riscos à integridade (ANP, 2019c).

Durante a análise os dados, foi constatado que os principais riscos financeiros, estratégicos e operacionais, bem como relatos de riscos reais encontrados e o modo como foram tratados, estão presente nos Relatórios Anuais de Atividades de Auditoria Interna, da ANP, do modo resumido e objetivo. Contudo, com a implantação do Plano de Integridade, espera-se que haja relatórios referentes a esses requisitos, para que se tenha cada vez mais um melhoramento da governança pública da agência reguladora.

Focando nas auditorias internas, notou-se que as competências necessárias ao desempenho dessas funções estão bem definidas, tanto no regimento interno como em outros documentos, como o Plano de Integridade que reforça suas principais competências. Além disso, no que se refere ao planejamento, objetivos, indicadores e metas de desempenho dessa área, percebeu-se, por meio dos Relatórios Anuais de Atividades de Auditoria Interna, as principais ações planejadas e realizadas pela unidade de auditoria interna da ANP.

Sobre a Gestão de Desempenho, como a ANP segue o modelo de gestão corporativa, em que se é realizado o Planejamento Estratégico, um de seus requisitos é a definição de metas a serem alcançadas. Logo, a ANP tem suas metas estabelecidas bianualmente, bem como os resultados alcançados são divulgados anualmente, de modo dinâmico e de fácil entendimento, para os atores interessados acompanharem o andamento do desempenho de gestão. Ressalta-se que não foram encontradas informações sobre os responsáveis por realizar esse estabelecimento das metas.

Outrossim, a ANP buscar monitorar e avaliar a satisfação das partes interessadas com os serviços e produtos da organização. Normalmente, os resultados desta avaliação são apresentados nos relatórios de gestão, por meio de uma análise objetiva com quadros para melhor visualização do nível de satisfação. Ressalva-se que não se tem ciência das análises das possíveis ações tomadas, caso haja desempenho insatisfatório, por não ser reportado nos relatórios ou em algum documento da ANP, no geral.

Por fim, no que se refere a Gestão Financeira e Orçamentária da ANP, todo seu processo é feito de modo rigoroso, principalmente caso a entidade necessite de alguns recursos a mais para atender uma implementação de um novo programa, por exemplo. Logo, o processo de identificar e estimar os custos é bem feito e estruturado. Com relação aos desvios dos níveis de receitas e despesas autorizadas, notou-se que ao longo dos anos, a ANP deixou a desejar sobre uma explicação plausível e clara desse assunto, como já dito anteriormente. Ademais, não é

possível analisar se há um planejamento de médio e longo prazo nas projeções de receitas e despesas, por não constar nos documentos analisados (Tabela 7).

Tabela 7 - Dimensão de Controle

Item	Dimensões de Governança Pública	Nota Máxima	Nota da ANP
5	Controle	38,00	29,00
5.1	Controle Interno	4,00	4,00
5.1.1	A entidade estabelece e mantém uma estrutura de controle interno adequada.	2,00	2,00
5.1.2	A entidade publica uma declaração anual sobre o controle interno, incluindo planos de ação para reduzir riscos e corrigir eventuais deficiências.	2,00	2,00
5.2	Gestão de Riscos	6,00	6,00
5.2.1	A entidade implementa a gestão de riscos como ferramenta estratégica e define os responsáveis por coordená-la.	2,00	2,00
5.2.2	Os principais riscos financeiros, estratégicos e operacionais são relatados de forma abrangente, pelo menos anualmente.	2,00	2,00
5.2.3	O Relatório anual discute os riscos reais encontrados e como eles foram tratados.	2,00	2,00
5.3	Auditoria Interna	8,00	6,00
5.3.1	As competências necessárias ao desempenho das funções de auditoria interna estão identificadas.	2,00	2,00
5.3.2	O planejamento, os objetivos, indicadores e metas de desempenho, para a função de auditoria interna, estão estabelecidos	2,00	2,00
5.3.3	É estipulado um Comitê de cujo mandato de supervisão abrange áreas como ética, governança, riscos, controle interno, auditoria, demonstrações financeiras e prestação de contas públicas.	2,00	2,00
5.3.4	É avaliado o desempenho e contribuição da auditoria interna e de cada um de seus membros	2,00	0,00
5.4	Gestão de desempenho	12,00	8,00
5.4.1	As metas e resultados a serem alcançados foram definidos pela alta administração.	2,00	1,00
5.4.2	O desempenho da gestão em termos de benefícios econômicos, sociais e ambientais é avaliado, direcionado e monitorado.	2,00	2,00
5.4.3	São publicados indicadores de desempenho com base em programas e resultados.	2,00	1,00
5.4.4	O desempenho atual é comparado às metas estabelecidas inicialmente.	2,00	2,00
5.4.5	A satisfação das partes interessadas com os serviços e produtos da organização é monitorada e avaliada.	2,00	2,00
5.4.6	São definidas ações a serem adotadas quando o desempenho é insatisfatório.	2,00	0,00
5.5	Gestão Financeira e Orçamentária	8,00	5,00
5.5.1	Os custos da entidade são identificados e estimados de forma rigorosa.	2,00	2,00

5.5.2	O planejamento de recursos de médio e longo prazo são informados por uma projeção de fontes de receitas e despesas	2,00	0,00
5.5.3	São realizadas estimativas do impacto de cada novo programa e proposta política sobre as receitas e a despesas.	2,00	2,00
5.5.4	Os desvios em relação aos níveis de receita e despesa autorizados no orçamento são explicados de forma clara.	2,00	1,00

Fonte: Adaptado do Modelo da Governança Pública de Castro e Silva (2017).

3.6 Análise do Nível de Transparência na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

Neste tópico, buscou-se apresentar o nível de transparência encontrada na Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, com base nas dimensões de governança pública estabelecidas. Além disso, discorreu-se sobre as principais falhas encontradas e como isso impacta nos princípios de transparência.

Com base na Tabela 8, observou-se que a ANP apresentou melhores resultados nas duas primeiras dimensões, que focavam mais nas questões da estruturação base da agência. Na primeira dimensão, a ANP teve um atendimento de 100% das subcategorias estabelecidas. Enquanto na segunda dimensão, atendeu quase 90% dos requisitos. Já as outras dimensões tiveram desempenho mediano, em comparação com as duas primeiras, sendo em média 73%. No geral, a ANP atendeu 77,19% das categorias e subcategorias de governança pública, sendo classificada como **médio-alto** seu nível de transparência.

Tabela 8 - Tabela-síntese com Categorias e o Nível de Transparência

Dimensões de Governança Pública	Nota Máxima		Nota da ANP	
	N	%	N	%
Estruturas e Processos Organizacionais	10,00	8,77	10,00	8,77
Estratégia	8,00	7,02	7,00	6,14
Integridade	22,00	19,30	16,00	14,04
Transparência e Prestação de Contas	36,00	31,58	26,00	22,80
Controle	38,00	33,33	29,00	25,44
Total	114,00	100,00	88,00	77,19

Fonte: Elaboração própria segundo os dados da pesquisa e da metodologia de Zorzal (2015, p. 162).

Nota: N – pontuação e % – percentual de nível de transparência.

Como dito anteriormente, notou-se ao longo da análise que a estrutura base da ANP é bem definida, por meio da Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/1997), do seu regimento interno, código de ética e seu planejamento estratégico. Além disso, em sua estrutura, pode-se dizer que se tem ferramentas essenciais, que orientam e exigem uma estruturação mais transparente da agência, fazendo com que demonstre suas ações e divulguem relevantes informações sobre os setores

regulados, como a consulta e audiência pública. Essas ferramentas atuam caso haja alguma alteração nas normas que possa afetar os atores interessados e envolvidos com a ANP.

No entanto, verificou-se que o modo como é feito o processo, pode não ser tão eficiente, por causa da possível falha no controle de participação dos atores interessados. Ademais, acredita-se que o tema de ferramentas participativas devem ser mais exploradas e maior aprofundamento.

Um fato que impactou positivamente na transparência, foi quando a ANP mudou sua estrutura de gestão e implementou o planejamento estratégico. Isso acarretou em uma melhora no controle e acompanhamento do desempenho das principais responsabilidades da agência, uma vez que foi implementado uma ferramenta denominada Agenda Regulatória, como modo de contribuir no planejamento e na transparência, devido apresentar as ações de regulamentação que a ANP pretende realizar durante um biênio. Por conseguinte, permite que a sociedade acompanhe o trabalho de ANP e participe na discussão dos temas considerados prioritários, por meio da audiência pública, assim como contribui para o alcance dos objetivos estabelecidos no Planejamento Estratégico (ANP, 2019b).

Com relação as dimensões de governança pública que não foram plenamente atendidas, observou-se que está diretamente interligado com a noção de transparência, uma vez que foram identificadas falhas na visibilidade e inferência de algumas informações.

Primeiramente, no que se refere, a visibilidade de informações, percebeu-se que tem casos específicos de falhas na disponibilização de dados e relatórios, tendo a necessidade de realizar uma solicitação para ter acessos aos mesmos, o que fere a lei de acesso à informação (Lei Federal nº 12.527/2011) em questão e gera opacidade de informações. Um exemplo disso, já levantado anteriormente, são os relatórios anuais de 1998 a 2000, que se tem somente a capa do documento, faltando a disponibilização do relatório em si.

Outra falha é falta de acessibilidade nas informações, ou seja, por mais que os dados sejam publicados, os mesmos não são encontrados facilmente. Logo, isso fere tanto o princípio de transparência, por ser um fator importante no alcance do mesmo, bem como o da publicidade também, pois os usuários devem ter facilidade em acessar de modo intuitivo esses dados e/ou informações (NERY, 2016),

No que diz respeito a inferabilidade das informações, que envolve a questão da qualidade da informação, de maneira que sejam de fácil entendimento, para ser utilizado na realização de inferências durante a análise de documentos. Partindo desse pensamento, notou-se que a subcategoria de **gestão estratégica** foi atendida plenamente, visto que o Planejamento

Estratégico da ANP, do mesmo modo que os indicadores a serem alcançados, foram delineados de forma dinâmica e simples de entendimento.

Outro fator que exemplificar a inferabilidade presente nos dados/informações da ANP, foi apresentado na subcategoria de **gestão de desempenho**, no qual se apresentou o andamento dos indicadores de desempenho utilizando símbolos para mostrar o que foi alcançado ou não, facilitando o entendimento para a sociedade acompanhar e controlar o andamento do planejamento estratégico estabelecido.

Contudo, há documentos que por mais se tenha um fácil entendimento e consequentemente a ocorrência de inferência sobre os dados, acabam exigindo um conhecimento básico sobre as áreas temáticas. Como é o caso do Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, pois percebeu-se uma estruturação padronizada das informações e um grande detalhamento das informações por meio de textos, gráficos, cartogramas, tabelas e quadros. Porém é um tipo de informação que exige conhecimento básico, para que haja uma boa inferência.

Por fim, a principal falha na questão de inferabilidade das informações, que impacta negativamente na estrutura de governança da ANP e dos princípios de transparência, impostos por meio da legislação, encontra-se nos Relatórios de Gestão da ANP. Notou-se uma linguagem demasiadamente técnica nos documentos, o que dificulta no entendimento sobre a análise feita pelo órgão, principalmente referente as prestações de contas. Restringindo assim, o controle social em torno de um público que detenha um maior conhecimento técnico em contábeis. Além disso, é fundamental que a instituição realize um melhoramento da padronização tanto da explicação dos resultados apresentados como das figuras utilizadas para uma melhor visualização e entendimento dos dados.

3.7 Considerações Finais

O objetivo da pesquisa era analisar o nível da transparência presente na estrutura de governança estabelecida pela Agência Nacional do Petróleo, no que se refere a disponibilização de informações relevantes, concisas e acessíveis aos cidadãos e outros atores interessados. No geral, constatou-se que o nível de transparência da agência está classificada com um **médio-alto**, devido atender em partes os requisitos estabelecidos para uma boa estruturação de governança pública.

No entanto, notou-se que as principais dimensões de governança atendidas plenamente pela agência reguladora, está direcionada a formação base da instituição, como a estrutura de funcionamento do órgão, os papéis e responsabilidades dos gestores e servidores públicos, por exemplo. Tanto que ao aprofundar na análise que envolve a visibilidade e a capacidade de

inferir sobre as informações relevantes, percebeu-se falhas de transparência, como informações de difícil acesso, dados incompletos ou com um teor técnico considerável, dificultando assim inferência sobre as atividades fins da ANP, bem como de seus setores regulados. Além disso, pode acarretar em uma participação e controle menos ativa da sociedade, em geral.

Logo, pode-se dizer a proposição da pesquisa não é considerada verdadeira, em razão de que apenas o acesso à informação não é o suficiente, para que se tenha uma gestão pública de qualidade que reflète um maior potencial de *accountability*. Ou seja, não basta as entidades públicas seguirem o princípio de publicidade, divulgando e dando acesso às suas informações, se não interligarem o mesmo com os princípios de transparência, gerando informações sejam concisas, de fácil entendimento e acessíveis e não apenas disponibilizadas para consulta da população.

Já com relação à segunda proposição, que levanta a questão sobre os mecanismos de transparência presentes na ANP não serem suficientes para garantir uma gestão mais democrática da entidade, observou-se que se partir do pensamento que os mesmos são eficientes e tem impacto positivo em uma gestão democrática, pode-se dizer que os mesmos são os suficientes. Todavia, notou-se que a realidade não é tão perfeita assim, pois a prática de como esses mecanismos são aplicados é fundamental para um gestão ser realmente democrática.

Um exemplo disso é a agenda regulatória, que é um mecanismo de transparência e controle, considerado relevante para gerar uma gestão mais democrática na ANP, posto que a sociedade tem a oportunidade não somente acompanhar e questionar as atividades fins, mas também juntamente como a agência implementar futuras ações regulatórias primordiais para o melhor desempenho da regulamentação e fiscalização exercida pela a ANP. Contudo, os instrumentos utilizados para a participação social nesse processo de regulamentação, que são audiência e consulta pública, não foram definidas como eficientes. A razão disso, é que o modo como é feito, sem a utilização de tecnologias de informações e comunicações, que tem o objetivo de facilitar o processo e o controle, pode gerar um descontrole das solicitações de participação, a falta de retorno sobre os feedbacks dados pelos atores interessados, bem como a perda desses dados por não está dentro de um sistema automatizado.

Um questionamento relevante que surgiu durante a análise dos dados, foi sobre os papéis dos órgãos que compõem os setores regulados. Percebeu-se que aparentam são bem definidos pela legislação, no entanto, será que na prática esses papéis continuam delineados, sem haver sobreposição de responsabilidade entre os órgãos? Posto que quando se analisa tanto o papel da ANP como dos outros órgãos envolvidos, constata-se que pode ocorrer essa sobreposição de responsabilidade, em razão de que caso ocorra algum ato ilícito ou irregularidade, até que ponto

a ANP pode responder por isso, sendo que pode ter sido um erro cometido pelo MME, por exemplo.

Um ponto interessante a ser discutido, refere-se a autonomia das agências reguladoras brasileiras, especificamente a ANP. Por mais que a agência seja considerada autônoma pela literatura de administração pública, observou-se uma forte influência do MME no funcionamento dos setores regulados pela ANP. Conseqüentemente, acredita-se que isso pode acarretar em uma dependência da ANP frente ao ministério, visto que a aplicação das principais diretrizes do Ministério são fundamentais para gestão, tomada de decisões, bem como o andamento das principais atividades da agência reguladora, tal como a regulamentação, outorgação e a fiscalização dos serviços de infraestrutura. Ou seja, isso, positivamente acaba contribuindo para a inibição do abuso de poder e negativamente, pois pode gerar sobreposição de responsabilidade e dependência.

Outro fato interessante, se refere a uma reflexão sobre o controle exercidos pelo TCU e CGU sobre a ANP. Percebeu-se que a partir de 2016 a ANP recebeu uma dispensa sobre a prestação de contas dos seus recursos utilizados. Isso, pode acabar ferindo o conceito de transparência e *accountability*. Tem-se esse pensamento, uma vez que é essencial haver mecanismos e instituições que proporcione esse controle e responsividade da ANP sempre buscar ser responsável pelos seus atos, garantindo uma gestão democrática e visando o interesse dos cidadãos e atores envolvidos. Logo, a falta dessa auditoria falharia com esses princípios que compõem a governança pública atualmente.

Por fim, ressalta-se que esse estudo pode ser considerado como o início para uma diversidade de futuras pesquisas, voltadas para a verificação aprofundada dos documentos analisados, principalmente o plano de integridade, a agenda regulatória e seus relatórios, bem como o modelo de gestão corporativo implementado na ANP, no sentido de verificar sua eficiência e eficácia para a agência reguladora.

Referências

ANP (Brasil). Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Planejamento Estratégico**. Brasília, DF: ANP, 2019. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/planejamento-estrategico>. Acesso em: 29 jul. 2019a.

ANP (Brasil). Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Agenda Regulatória**. Brasília, DF: ANP, 2019. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/acoes-e-programas/agenda-regulatoria>. Acesso em: 29 jul. 2019b.

ANP (Brasil). Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Plano de Integridade da ANP**. Brasília, DF: ANP, 2019c. Disponível em:

<http://www.anp.gov.br/arquivos/gestao-riscos/plano-integridade-anp.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2019.

ANP (Brasil). Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Relatório de Gestão do Exercício de 2017**. Brasília: ANP, 2018. Disponível em: http://www.anp.gov.br/images/Auditoria/Relatorio-de-Gestao-ANP_2017.pdf. Acesso em: 29 jul. 2019.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. Brasília: ENEP, 2002. (Texto para discussão, n. 45). Disponível em: <https://repositorio.enep.gov.br/handle/1/661>. Acesso em: 4 set. 2019.

BARBOSA, C. R.; FARIA, F. A. Governança no Setor Público: um Estudo na Administração Direta Estadual. **Revista de Administração FACES Journal**, Belo Horizonte, MG, v. 17 n. 4, p. 129-147, out./dez. 2018.

BENEDICTO, S.C.; GUIMARÃES JÚNIOR, E. S.; PEREIRA, J. R.; ANDRADE, G. H. N. Governança corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na Administração pública. **Revista Organizações Rurais & Agroindustriais** Lavras, MG, v. 15, n. 2, p. 286-300, 2013.

BERLINER, D. The Political Origins of Transparency. **The Journal of Politics**, v. 76, n. 2, p. 479-491, apr. 2014.

BERNARDO J. S.; SEDIYAMA, G. A. S.; REIS, A. O. Transparência e *Accountability* na Administração do Município de Viçosa - MG e seus Limítrofes. In: Congresso USP Iniciação Científica em Contabilidade, 12., 2015, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2015. p.1-17.

BLIACHERIENE, A. C.; RIBEIRO, R. J. B.; FUNARI, M. H. Governança pública, eficiência e transparência na administração pública. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, Belo Horizonte, MG, ano 12, n. 133, p. 1-11, jan. 2013.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Institucional. **A Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis**. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis>. Acesso em: 29 jan. 2020.

CASANOVA JÚNIOR, D. **Critérios específicos de governança nas agências reguladoras**. Orientador: Joaquim Rubens Fontes Filho. 2014. 84 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, RJ, 2014.

CASTRO, C. J.; SILVA, G. V. Boas práticas de governança aplicadas ao setor público: Uma análise na prestação de contas de cinco universidades públicas federais. **Revista Espacios**, v. 38, n. 17, p. 1-23, 2017.

CAVALCANTE, M. C. N.; DE LUCA, M. M. M. Controladoria como Instrumento de Governança no Setor Público. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, Brasília, DF, v. 7, n. 1, art. 5, p. 73-90, jan./mar. 2013.

CORONA, V. A. V. Transparencia, cultura cívica y participación ciudadana en democracias, análisis normativo y programático del caso mexicano. **Dilemata**, n. 27, p. 183-202. abr. 2018.

CORREIO, M. N. O. P.; CORREIO, O. V. O. Práticas de Governança Pública Adotadas pela Administração Pública Federal Brasileira. **Revista de Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, MG, v. 11, n. 2, p. 104-260, abr./jun. 2019.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. S.; SILVA, L. M.; MACEDO, M. A. S. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 46, n. 1, p. 153-176, jan./fev. 2012.

DINIZ, E. H.; BARBOSA, A. F.; JUNQUEIRA, A. R. B.; PRADO, O. O Governo Eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v.43, n. 1, p. 23-48, jan./fev. 2009.

DISTRITO FEDERAL. Controladoria Geral. **Guia de Transparência Ativa**. Brasília. 2015. p. 1-21.

FERREIRA, G. J. B. C. Governança Corporativa aplicada ao Setor Público: O Controle Interno como um dos núcleos de implementação. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 14, n. 1, p. 39-73, 2016.

FIGUEIREDO, V. S.; SANTOS, W. J. L. Transparência e controle social na administração pública. **Revista Temas de Administração Pública**, Araraquara, SP, v. 8, n. 1, p. 5-36, 2013.

GRINDLE, M. Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 17, n. 4, p. 525-548, Oct. 2004.

HEINRICH, C. J.; LYNN JR., L. E.; MILWARD, H. B. A State of Agents? Sharpening the Debate and Evidence over the Extent and Impact of the Transformation of Governance. **JPART**, n.20, p.3-19, dec. 2009.

LAMBOGLIA, G. A. S.; MARQUES, H. R.; ROSA, P. L.; BERMEJO, P. H. S. Inovação aberta no setor público de países com economias emergentes: uma revisão de literatura. **Revista de Administração da Unimep**, Piracicaba, SP, v.15, n.4, p. 46-62, set./dez. 2017.

MADHANI, P. M. Corporate Governance and Disclosure Public Sector vs Private Sector. **Journal of Indian Management**, p. 5-20, jan./mar. 2014.

MAJONE, G. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 50 n. 1, p. 5-36, jan./mar. 1999.

MANENTI, R. V. A. **Práticas de Governança Pública**: uma análise informacional, por meio dos sítios eletrônicos em portais de transparência, dos municípios do sul catarinense. Orientador: Sílvio Parodi Oliveira Camilo. 2017. 160 f. Dissertação (Mestrado em

Desenvolvimento Socioeconômico.) – Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, SC, 2017.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, n. 130, p. 42-53, mai./ago. 2014.

NERY, R. L. L. **Método para avaliação do nível de transparência nos institutos federais de Educação, ciência e tecnologia**. Orientador: Roberto da Piedade Francisco. 2016. 103 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, GO, 2016.

OLIVEIRA, P. P. **A influência da imprensa no processo de ampliação da transparência no TCE-RS**. Orientador: Emil Sobottka. 2012. 93 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2012.

RAUPP, F. M. Realidade da Transparência Passiva em Prefeituras dos Maiores Municípios Brasileiros. In.: Seminários em Administração, 19., 2016, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FEA-USP, 2016. p. 1-14.

RIBEIRO, C. P. P.; ZUCCOLOTTO, R. Fatores Determinantes da Transparência na Gestão Pública dos Municípios Brasileiros. In: Encontro de Administração Pública e Governo, 2012, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2012. p.1-16.

ROBICHAU, R. W. The Mosaic of Governance: Creating a Picture with Definitions, Theories, and Debates. **The Policy Studies Journal**, v. 39, n. S1, 2011.

RONCONI, L. Governança pública: um desafio à democracia. **Revista Emancipação**, Ponta Grossa, PR, v. 11, n. 1, p. 21-34, 2011.

ROVER, A. Introdução ao Governo Eletrônico. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, Florianópolis, SC, v.1, n.1, 2009.

SAUERBRONN, F. F. Governança Pública em Saúde Pós-Reforma Gerencial no Brasil: Reconciliando Perspectivas para uma Análise Multinível. **Revista de Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, MG, v. 9, n. 3, p. 148-158, jul./set. 2017.

SILVA, L. J.; FILHO, A. A. Transparência Ativa nos institutos federais de educação, ciência e tecnologia. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 4., 2017, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: UFPB, 2017. p. 169-185.

SOUZA, F. P.; BAIDYA, T. K. N. Governança Corporativa na Agência Nacional do Telecomunicações (ANATEL) como mecanismo de aperfeiçoar a Gestão na Agência. **Revista de Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, RJ, v. 11, n. 1, p. 66-83, jan./abr. 2016.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **What is transparency?** 2018. Disponível em: <https://www.transparency.org/what-is-corruption#what-is-transparency>. Acesso em: 13 abr. 2019.

ZORZAL, L. **Transparência das informações das universidades federais**: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de boa governança na administração pública federal. Orientadora: Georgete Medleg Rodrigues. 2015. 197 f. Dissertação (Doutorado em Ciência da Informação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2015.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, SC, v. 12, n. 25, p. 137-158, jan./abr. 2015.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. Gestão Social, Democracia, Representação e Transparência: evidências nos estados brasileiros. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, SC, v. 17, p. 79-90, 2015.

4 CONTROLE EXTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O POTENCIAL DE *ACCOUNTABILITY* DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA ANP

Resumo

A pesquisa tem como objetivo analisar os processos da *accountability* horizontal feito pelo TCU sobre a ANP, através das auditorias realizadas. Com relação ao referencial teórico, buscou-se trabalhar sobre o conceito de *accountability* e suas dimensões, bem como o papel exercido pelo TCU frente as agências reguladoras. Nos procedimentos metodológicos foi utilizado o método de pesquisa documental para a coleta de dados feita no site do Tribunal de Contas da União. Sobre a apreciação dos dados, foi realizada uma análise dos principais temas, conceitos e naturezas dos processos discutidos nos acórdãos do TCU, bem como uma caracterização geral da *accountability* na ANP. Além disso, foi identificado o potencial nível de *accountability* da ANP, segundo os acórdãos. Na análise dos acórdãos, notou-se que o TCU engloba mais do que verificar o atendimento do interesse público, o órgão tem um papel imprescindível de contribuir no melhoramento das atividades fins da ANP. Além disso, observou-se que apesar dos processos de auditoria serem bem feitos, existem alguns com falhas de informações, dificultando a inferência, limitando o entendimento sobre as auditorias e criando possíveis opacidade dos dados para a sociedade. Logo, a partir dessas falhas, resultou-se em uma potencialidade parcial do controle horizontal exercido pelo TCU na ANP.

Palavras Chave: *Accountability*; Agência Reguladora; ANP; TCU.

4.1 Introdução

A ideia de controle do poder político é um dos debates centrais dos teóricos clássicos da ciência política. Outrossim, um dos focos da teoria política é construir elementos e fatores que promovam um maior controle desse poder para garantia dos direitos democráticos. Para tanto, a função de controle é essencial para a sujeição de governantes, ou seja, de agentes, à determinados procedimentos e regras de conduta que visam impedir o abuso de poder (SCHELDER, 1999). Essa questão do controle é entendida como um dos fatores fundamentais para a manutenção de uma democracia. Desde John Locke em ‘Dois tratados sobre o Governo’ e em Montesquieu, em O Espírito das Leis, já se havia uma preocupação com o estabelecimento de pesos e contrapesos para o alcance do espírito democrático.

Atualmente, o conceito de *Accountability* congrega os anseios de pensadores políticos em tornar a democracia governável. Sobretudo, ao se pensar em ‘democratizar a democracia’, o desafio central para seu futuro é tornar as instituições mais *accountable*. Afinal, a democracia é um caminho sem volta como aponta o próprio Bobbio (2015), mas é inegável que o nível de desconfiança e falta de convicção nas instituições democráticas tem aumentado, tornando o papel dos gestores públicos mais complexo. Por esse fato, a *accountability* é promissora, uma vez que a partir do estabelecimento de controles mais efetivos, sobretudo, na perspectiva horizontal, ora da fiscalização entre os próprios pares (O’DONNEL, 1998), pode-se obter uma governança pública mais efetiva.

Mas afinal, o que significa *accountability*? Essa é uma discussão que ganhou espaço na literatura em administração pública a partir da década de 1970 e que se perpetua até os dias atuais (CAMPOS, 1990). Pinho e Sacramento (2009) fizeram um estudo importante e que se tornou referência por tratar da cultura de *accountability* no Brasil, a partir de importantes conquistas sociais no final do século XX. De fato, essa abordagem é fundamental para a definição de *accountability*, pois se passa a entender que não se trata apenas de evidenciar potenciais procedimentos de fiscalização, mas sim de amparar a discussão de *accountability* à questão da formação da democracia.

Como afirma Campos (1990, p. 31), “a simples criação de mecanismos de controle burocrático não se tem mostrado suficiente para tornar efetiva a responsabilidade dos servidores públicos”. Dessa forma, *accountability* denota o fato de que, por meio do controle, torna-se possível a criação de confiança nas instituições ditas democráticas. Além disso, por meio desse controle legitima-se as decisões políticas (FILGUEIRAS, 2011).

A *accountability* pode ser definida a partir de três perspectivas: a) a vertical, na qual a sociedade é seu principal agente fiscalizador e promotor a partir do seu direito de votar; b) a horizontal, que reflete a capacidade de instituições públicas terem a competência de exercer controle direto sobre as contas e atividades governamentais (O’DONNELL, 1998); c) a societal, que a capacidade da sociedade se associar e construir pontes para a fiscalização e controle das ações governamentais (FILGUEIRAS, 2011). Esses mecanismos são essenciais para que a Administração Pública seja eficiente e eficaz na condução de seus objetivos.

Neste trabalho, especificamente, busca-se a compreensão da *accountability* a partir da sua perspectiva horizontal (O’DONNELL, 1998). Com relação a esse tipo de controle nas instituições públicas no Brasil, tem-se um sistema complexo composto por diversos órgãos, com poderes e esferas de atividade estabelecidas (OLIVERI et al., 2015). Dentre esses órgãos, tem-se o Tribunal de Contas da União (TCU), que exerce a função fiscalizadora das contas do executivo. É um órgão que tem como premissa subsidiar as decisões do congresso nacional, ou seja, está ligado diretamente ao controle do Legislativo sobre o Executivo. Outrossim, com a reforma regulatória da década de 1990, foi reformulado seu mandato constitucional para se adaptar aos novos arranjos regulatórios do Estado brasileiro, o que fez com que se transformasse em um dos principais órgãos de fiscalização das agências reguladoras (MENEZES, 2012).

O seu papel de fiscalização sobre as atividades fins de instituições públicas se mostra de fundamental relevância, uma vez que há uma forte atuação do órgão no controle externo horizontal desses entes públicos, devido a quantidade e ao conteúdo das auditorias realizadas pela Corte de Contas (MENEZES, 2012). Em vista disso, percebe-se que as possibilidades de

promoção da *accountability* pelos tribunais de contas são conhecidas e reais, principalmente devido terem amplas atribuições que lhes foram concedidas pela Constituição Federal de 1988 e, pela Lei Complementar nº 101 de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (ROCHA, 2009).

Nesse contexto, este artigo focou suas análises na *accountability* horizontal realizada pelo Tribunal de Contas da União sobre as atividades da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Tendo o objetivo de averiguar as boas ou não práticas feitas pela agência desde sua criação, 1998 até 2018.

Este estudo centrou-se na ANP devido à relevância de seus setores para a infraestrutura nacional, bem como o fato que a mesma ainda é pouco analisada pelos pesquisadores do campo de administração pública, no contexto de *accountability*, mecanismos e instituições que exercem controle sobre uma entidade autônoma, de modo a garantir uma gestão transparente e responsiva.

Com base na discussão exposta, a pesquisa traz o seguinte questionamento: **como se dá a *accountability* horizontal do Tribunal de Contas da União sobre a atuação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis frente aos seus atores interessados¹?** Portanto, como objetivo de pesquisa, busca-se analisar os processos da *accountability* horizontal feito pelo TCU sobre a ANP, através das auditorias realizadas.

Em virtude deste objetivo, estabeleceu-se alguns pressupostos de pesquisa, sendo elas:

[P1]: Um controle efetivo formal pelo TCU é capaz de gerar mais confiança nas atividades de agências reguladoras;

[P2]: O controle substantivo exercido pelo TCU contribui para uma gestão democrática da ANP.

Em termos operacionais, esse artigo encontra-se estruturado em oito seções, contando com esta introdução. Na próxima seção, contextualizou-se a *accountability*, trazendo suas principais dimensões, sendo estas utilizadas como base para o desenvolvimento dos resultados dessa pesquisa. Na terceira seção, visou-se apresentar sobre a relevância do papel do TCU nesse processo de *accountability* na ANP. Na quarta seção, teve-se o objetivo de detalhar a metodologia utilizada na pesquisa. Na quinta, sexta e sétima seção foram desenvolvidos os resultados referentes ao que foi proposto na metodologia, com o objetivo de responder o questionamento feito na pesquisa. Por fim, na última seção, levantou-se reflexões com base no que foi desenvolvido ao longo do trabalho.

¹ Referente as empresas reguladas, sociedade, atores públicos, mídia, dentre outros.

4.2 A *Accountability* e suas dimensões

O termo *accountability* não possui uma palavra única e definitiva que o defina na língua portuguesa. Segundo Pinho e Sacramento (2009) e Oliveira (2012), a palavra, em síntese, pode ser considerada como sendo a responsabilidade da prestação de contas pelas ações realizadas por determinado gestor, seja na esfera pública ou privada. Oliveira (2012) complementa mencionando que no setor público, o conceito de *accountability* vinculado as funções de liderança, “expressa o reconhecimento e a assunção da responsabilidade por ações, decisões e políticas, incluindo a administração, a governança, sob a obrigação de relatar, expor e responder sobre as consequências resultantes” (OLIVEIRA, 2012, p. 16).

Figueiredo (2016) traz o conceito de *accountability* como sendo um organizador da democracia, visto que a construção de mecanismos de prestação de contas por instituições públicas, tem como objetivo garantir o bom funcionamento da democracia, de modo que os servidores públicos respeitem a natureza pública de seus atos, atendendo aos interesses dos cidadãos e permitindo-os o acesso à informação para que haja o controle social efetivo.

A pesquisa de Rocha (2011), levanta uma questão muito discutida no âmbito dessa temática. Segundo o autor, não se define o termo apenas como um instrumento de controle de resultados ou de processos do setor público, com o intuito de prezar pela eficiência. Isto é, a *accountability* deve ser conceituada como um instrumento a ser exercido para os ideais democráticos de um país, levando em consideração a complexidade das funções desenvolvidas pelos gestores públicos nas sociedades contemporâneas.

Nessa perspectiva, Schelder (1999) menciona que *accountability* se tornou o termo que define a contínua preocupação por verificações, supervisões e restrições institucionais ao exercício do poder. Logo, o termo trata da possibilidade de obrigar atores governamentais a denunciar e justificar suas decisões, bem como discipliná-los por seu comportamento (BARREDA, 2014). Assim, segundo Barreda (2014), a ideia de controle político teve uma forte presença nas sociedades democráticas, no qual foi amplamente desenvolvido e institucionalizado.

A presença da *accountability* nessas sociedades visa trabalhar uma confiança social na própria democracia, por meio da existência de diversos órgãos de controle estatal, que tem-se como objetivo garantir aos cidadãos que, caso determinado ator político cometa algum ato ilícito, será realizado um processo de investigação e aplicação de sanção, inibindo assim prejuízo na credibilidade do sistema democrático. Ademais, seus mecanismos podem ser considerados “sinalizadores”, por contribuem com o governo na correção e no aprimoramento de práticas e políticas públicas (BARREDA, 2014).

Algumas dimensões da *accountability* podem ser compreendidas a partir de Schelder (1999). Nesse aspecto, duas delas são bem difundidas na literatura: *answerability* e *enforcement*. Schelder (1999) desenvolve a primeira dimensão com base em dois aspectos, informação e justificação, e a segunda com o fator de sanção.

A *answerability* (responsabilidade) se refere a questão do direito de os atores governamentais e não-governamentais receberem informações do setor público e a obrigação dos gestores públicos de divulgar todos os detalhes necessários. Além disso, a dimensão também implica o direito de receber uma explicação e o dever de justificar a conduta de determinado ator público. Ou seja, o exercício da responsabilidade envolve, deste modo, noções de monitoramento e supervisão (SCHELDER, 1999). Quanto à segunda dimensão, pode-se definir *enforcement* (aplicação, execução), como as sanções aplicadas para recompensar ou punir atos ilícitos praticados pelos atores públicos, tal como má conduta, corrupção, violações de direitos humanos ou das disposições legais, dentre outros (SCHELDER, 1999).

Diante desta perspectiva, pode-se dizer que os elementos – informação, justificação e sanção – são fundamentais na *accountability* política. Estes são capazes de dar subsídios para que as decisões públicas tenham um caráter inclusivo e transparente. Schelder (1999) enfatiza que não necessariamente tem-se a obrigação da presença de todos para legitimar *accountability*, podendo um ou dois deles estarem ausentes sem prejudicar o processo.

Tal como Schelder (1999), Koppell (2005) acredita também que não se tem como definir *accountability* como sendo um único conceito, logo, propõe uma tipologia de forma a trazer uma maior clareza sobre o termo. O autor define cinco dimensões de *accountability*: transparência, sujeição, controlabilidade, responsabilidade e responsividade. Ressalta-se que essas classificações são interdependentes e complementares entre si. No que se refere aos dois primeiros tipos, considera-os como sendo a base para sustentação da *accountability* em todas as suas formas (KOPPELL, 2005).

Segundo Koppell (2005), a transparência é fundamental na *accountability*, devido ser uma ferramenta crítica para a avaliação do desempenho organizacional. Ou seja, os burocratas e organizações são responsáveis por relatar suas ações, bem como estarem sujeitos à constantes supervisões e questionamentos. Posto isto, a transparência se tornou um elemento fundamental para as outras categorias de *accountability*. Com relação a dimensão de sujeição, ocorre quando burocratas e organizações são responsabilizados por suas ações, seja para puni-los ou recompensa-los. Isto é, quando os atores políticos são eleitos ou não, dependendo dos seus atos (KOPPELL, 2005).

A terceira dimensão, a Controlabilidade, é um conceito predominante de *accountability*, sendo fundamental para a orientação de análises referentes a responsabilidade organizacional. Essa categoria é constituída em uma caracterização do seu grau (baixo ou alta) e na sua fonte (interna ou externa) de controle sobre as organizações (KOPPELL, 2005). Sobre a responsabilidade, diz respeito aos burocratas seguirem padrões profissionais e morais ou normas comportamentais, que possibilitem um melhor comportamento e desempenho a serem avaliados, de modo com que em vez de apenas seguirem ordens, utilizem os seus conhecimentos limitados por esses padrões. Por fim, a responsividade está relacionado ao atendimento das necessidades e demandas diversas presente na sociedade pelas organizações e burocratas (KOPPELL, 2005).

O'Donnell (1998) trabalha *accountability* em duas segmentações: vertical e horizontal. Segundo o autor, o primeiro segmento, *accountability* vertical, é praticada pelos atores sociais em relação aos atores estatais, um exemplo disso seriam as eleições, no qual os cidadãos levam em consideração o desempenho de determinado mandatário, votando no mesmo ou não. O segundo, *accountability* horizontal, se baseia na realização de prestação de contas entre os poderes. Ou seja, as agências estatais são responsáveis por avaliarem ações e omissões de outras agências, de modo a qualificá-las como delituosas ou não (O'DONNELL, 1998).

Para uma melhor visualização sobre esses tipos de *accountability*, bem como a atuação de seus atores envolvidos nesse processo, segue o Quadro 5.

Quadro 5 - Segmentação de *accountability*

		Atores	Políticos	Burocratas
Horizontal	Pesos	Poder Executivo	Veto	Fixação da política; Regulação; Controle Administrativo; Nomeação e Remoção pessoal
		Poder Legislativo	Impeachment; Comissões de Investigação; Veto parlamentar	Fixação da política; Regulação; Controle Administrativo; Nomeação e Remoção pessoal
		Poder Judicial	Revisão judicial	Revisão judicial
	Contrapesos	Agências de Controle (tribunais de contas, controladoria)	Controle da legalidade	Controle da legalidade
			Atribuição de Investigação	Atribuição de Investigação
Vertical	Eleitorais	Cidadãos Individuais	Voto	-

Fonte: Adaptado de Oliveira, 2012, p. 19.

Rocha (2013) busca desenvolver dimensões referentes a *accountability*, sendo elas: dimensão formal e dimensão substantiva. Segundo o autor, quando se visualiza o termo de *accountability* como processo, o mesmo deve se subordinar à lei e fazer parte do estado de direito, sendo este estabelecido como um Estado juridicamente organizado e submisso às suas leis. No entanto, deve-se ressaltar que a capacidade de realizar a aplicação das leis, e consequentemente das sanções, se dá a de atores, como órgãos e agentes, que possuem as atribuições legais e a capacidade institucional para esse fim. Ou seja, esses atores tem como função fiscalizar e punir em conformidade com a lei (ROCHA, 2013).

Rocha (2013) define a dimensão formal, como sendo a verificação do cumprimento dos aspectos formais, por parte dos agentes fiscalizadores, que envolve obrigatoriamente o processo de *accountability*. Já a dimensão substantiva foca no que deve ser fiscalizado, buscando verificar como e de que forma o agente público cumpre suas atividades, bem como atende as necessidades e interesses da sociedade.

De posse dos conceitos centrais acerca de *accountability*, busca-se na próxima seção apontar o papel do TCU enquanto órgão capaz de exercer o controle horizontal frente à atuação de instituições públicas, e nesse caso, das agências reguladoras no Brasil. A compreensão do papel e do alcance deste órgão serviu de base para as análises que serão realizadas em seções posteriores.

4.3 O papel do Tribunal de Contas da União frente as agências reguladoras

A discussão para a concepção do Tribunal de Contas da União se deu a partir da proclamação da República, no qual o governo provisório, responsável pela transição da Monarquia para a República (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009; TEIXEIRA; ALVES, 2011), percebeu a necessidade de implementar um órgão independente que exercesse o controle financeiro sobre as contas governamentais (TEIXEIRA; ALVES, 2011). Durante o processo o debate de sua concepção, teve-se muita controvérsia sobre como seria sua organização interna, suas atribuições, bem como o critério de seleção dos membros do seu corpo dirigente e as garantias a eles oferecidas (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009).

O TCU foi instituído por meio do Decreto nº 966-A/1890, em que estabeleceu sua responsabilização por examinar, revisar e julgar essas contas públicas (TEIXEIRA; ALVES, 2011). Desde a proclamação da República, o TCU é estruturado como direção colegiada, além de ser autônomo perante aos demais poderes do Estado e ter como uma de suas atribuições auxiliar o Legislativo referente ao controle financeiro da gestão pública (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009).

Originalmente, o foco do TCU era apenas averiguar os gastos efetivados pelo governo, sem que houvesse uma atuação preventiva contra o mau uso do dinheiro público. No entanto, ao longo dos anos, o órgão público passou por diversas transformações políticas, sendo que em períodos autoritários, suas atividades foram limitadas, e em outros, recuperou antigas atribuições e assumiu novas (MALAFAIA, 2011; TEIXEIRA; ALVES, 2011). Especificamente, com o fim da ditadura militar (1964-1985) e com o processo de redemocratização, o governo brasileiro instituiu, em 1988, a nova Constituição Federal, que foi o alicerce para a nova etapa na trajetória de desenvolvimento institucional do TCU (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009; TEIXEIRA; ALVES, 2011).

Por meio da nova Constituição Federal, o Tribunal de Contas da União, além de ampliar suas atribuições e reafirmar a função de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo sobre a gestão financeira pública, teve ampliação de sua autonomia e autoridade, assim como o Ministério Público (MP) (TEIXEIRA; ALVES, 2011; ROCHA, 2013). Ressalta-se que o auxílio que o TCU exerce não se refere a submissão ao Congresso e sim a questão de prestar informações ou de ter uma relação colaborativa (TEIXEIRA; ALVES, 2011).

Outro marco legislativo que ampliou mais as ações estratégicas dos Tribunais de Contas (TCs) foi a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que implementou uma nova ordem ao regime fiscal no Brasil, promovendo uma nova postura nas práticas e na cultura da gestão pública, que abrangessem, a responsabilidade, o equilíbrio, o planejamento e a transparência (MALAFAIA, 2011). Com relação as atribuições exercidas pelo TCU, segue no Quadro 6 as mesmas de modo sintetizado.

Quadro 6 - As competências constitucionais privativas do Tribunal de Contas da União

Atribuições do Tribunal de Contas da União
Apreciar as contas anuais do presidente da República.
Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.
Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares.
Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional.
Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais.
Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios.
Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas.
Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos
Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.
Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização.
Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais.
Fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais.

Fonte: Adaptado de Teixeira e Alves, 2011 e TCU, 2019a.

A título de conhecimento, no governo brasileiro existe não apenas o Tribunal de Contas da União, mas também vinte e sete tribunais estaduais e seis de grandes municípios também (OLIVERI et al., 2015; ROCHA et al., 2018). O TCU é composto por nove ministros, enquanto os tribunais de contas estaduais e municipais são formados por sete conselheiros vitalícios com prerrogativas equivalentes aos da magistratura. Além disso, os TCs possuem auditores-substitutos de ministros/conselheiros, bem como um Ministério Público específico de Contas (ROCHA et al., 2018).

Nas últimas duas décadas, de acordo com Oliveri et al. (2015), estudos mostraram que os tribunais passaram por processos de modernização organizacional e treinamento de habilidades de sua equipe técnica, proporcionando assim criação de carreiras no controle, ampliação da transparência de suas ações e ampliação do âmbito de suas ações na implementação de políticas públicas (OLIVERI et al., 2015).

Outro fator de mudança foi a reorientação das atividades de supervisão dos tribunais, uma vez que além das análises documentais, passaram também a realizar visitas em campo que, tornando estas, um dos principais meios de fiscalização destes órgãos. Para isso, surgiu novas áreas especializadas em análise *in loco* de obras financiadas pelo governo federal, por exemplo. Além disso teve adoção de novas práticas de auditoria operacional, com padrões internacionais, com o intuito de melhorar a avaliação do desempenho da gestão pública, bem como a supervisão de projetos (OLIVERI et al., 2015).

Em 2000, o TCU desenvolveu e implementou o serviço de assessoria parlamentar de modo a estreitar as relações com o Legislativo, fazendo isso por meio da oferta de seus relatórios e assistência técnica aos membros do congresso e às comissões permanentes. Ademais, para conciliar melhor as demandas dos membros do congresso com sua própria capacidade, o TCU elaborou um "portfólio" de projetos, de modo a incentivar as comissões a exigirem a supervisão em andamento. Dessa forma, buscou aperfeiçoar seu atendimento ao Congresso Nacional e retomar a supervisão de sua própria rotina de trabalho (OLIVERI et al., 2015).

Segundo Teixeira e Alves (2011), o Tribunal de Contas da União tem um papel fundamental no controle da corrupção, através de diferentes estratégias, bem como proporciona ações de responsabilização daqueles que causam danos ao erário público (TEIXEIRA; ALVES, 2011). Ademais, os Tribunais de Contas são fontes confiáveis para o fornecimento de informações sobre os órgãos das três esferas de poder como também para fornecer informações sobre si mesmos (ROCHA et al., 2018).

No que diz respeito a atuação do TCU sobre as agências reguladoras federais, o órgão é um dos principais na fiscalização sobre as atividades fins das agências, especificamente no que se refere ao conteúdo da regulação emitida e dos procedimentos realizados para a regulação dos setores. Normalmente, o TCU realiza auditoria com o foco na verificação da eficácia e conformidade dos mandatos das agências reguladoras perante a legislação brasileira (MENEZES, 2012).

Dessas auditorias se resultam recomendações e determinações do TCU, no qual as determinações apresentam decisões sobre alguma medida adotada pela agência ou alguma solicitação de esclarecimentos, que precisam ser implementadas ou respondidas pelo regulador em um prazo estipulado pelo tribunal. Em contrapartida, as recomendações não possuem caráter obrigatório podendo ou não ser atendida pelas agências reguladoras (MENEZES, 2012).

Menezes (2012), portanto, classifica o controle exercido pelo TCU em duas formas: a) uma forma tradicional de *accountability* horizontal; e b) um tipo de “alarme de incêndio”, uma vez que a Corte de Contas tem propriedade para tomar iniciativa própria para realizar suas auditorias sobre os órgãos e entidades públicas, bem como as agências reguladoras, que é o caso dessa pesquisa. Logo, o Congresso pode-se utilizar das auditorias realizadas pelo TCU para reagir a uma ação das agências (MENEZES, 2012).

4.4 Procedimentos Metodológicos

Este artigo, de natureza qualitativa, utilizou-se como base para sua construção a pesquisa documental. Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) afirmam que o uso de documentos em pesquisa gera uma riqueza de informações, uma vez que possibilita o aumento do entendimento de temas da qual a compreensão precise de contextualização histórica e sociocultural.

A pesquisa foi dividida em duas etapas. Na primeira, a investigação documental foi realizada através da consulta no site governamental do Tribunal de Contas da União, na aba de pesquisa da “Jurisprudência”, especificamente na parte dos acórdãos. Na pesquisa realizada no dia 7 de julho de 2019, foram constatados 487 acórdãos relacionados a ANP, no geral, entre o período de 1998 até o ano de 2018. A coleta foi feita entre 1º a 8 de setembro de 2019, utilizando-se das palavras-chave “ANP Auditoria” e “Agência Nacional do Petróleo Auditoria”. Ressalta-se que ocorreu uma restrição e filtragem durante a coleta de dados, devido ao foco da pesquisa estar se referindo a *accountability* horizontal realizada na ANP pelo TCU. Sendo assim, resultou-se em 64 acórdãos de auditoria no total.

Dentre esses acórdãos, os tipos de processos analisados foram de (TCU, 2019b; TCU, 2017):

- **Acompanhamento:** refere-se ao monitoramento e a avaliação da gestão de algum órgão, entidade ou programa governamental por período de tempo predeterminado;
- **Auditoria:** verifica-se in loco a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, assim como o desempenho operacional e os resultados alcançados de órgãos, entidades, programas e projetos governamentais;
- **Levantamento:** é um processo para conhecer a organização e funcionamento de órgão ou entidade pública, de sistema, programa, projeto ou atividade governamental, identificar objetos e instrumentos de fiscalização e avaliar a viabilidade da sua realização;
- **Monitoramento:** é utilizado para aferir o cumprimento das deliberações do Tribunal e dos resultados delas sucedidos;
- **Prestação de contas:** é um processo de controle externo destinado a avaliar e julgar o desempenho e a conformidade da gestão de órgão ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens ou valores públicos, com base em documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, obtidos direta ou indiretamente.
- **Representação:** é um tipo de solicitação feito ao TCU por determinados órgãos, entidades ou pessoas legitimadas, com o objetivo de que se verifique alguma irregularidade praticada por administrador ou entidade pública;
- **Tomada de contas especial:** centra na apuração de algum ato de omissão ou irregularidade no dever de prestar contas ou por dano causado ao erário, identificando os responsáveis, a quantificação do dano e a obtenção do respectivo ressarcimento.

Ressalta-se que a “Representação” foi considerada na análise devido o TCU realizar um breve estudo para constatar se realmente deve ser feita uma fiscalização sobre determinada atividade fim da agência reguladora.

A escolha de utilizar os documentos do TCU foi feita devido a instituição ser responsável por fiscalizar e realizar *accountability* horizontal nas agências reguladoras. Contribuindo assim na segurança regulatória, no controle mútuo, inibindo a concentração de poder em um único órgão, e em uma maior legitimidade das ações das agências, uma vez que realiza esse controle externo horizontal (MENEZES, 2012). Ademais, focou-se em utilizar os

acórdãos por ser composto pelo relatório de auditoria, o voto e a decisão do TCU frente ao tema discutido, normalmente.

Na segunda etapa, realizou-se um debate sobre a natureza das auditorias, bem como os principais temas e conceitos apresentados nos acórdãos do TCU referentes a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis a partir da análise dos *corpus* obtidos. Foi empregada a análise de conteúdo (BARDIN, 2002), buscando caracterizar e analisar, de modo geral, os processos de controle externo realizadas pelo TCU sobre a ANP, com base nas seguintes categorias:

- Tipos de processo de auditoria;
- Tipos de falhas ou atos ilícitos, que compreende: descumprimento das atividades, descumprimento de normas e da legislação, falta de documentação e informação, falhas nas atividades, irregularidades na gestão e irregularidade, e falhas na divulgação de informações;
- Predominância de sanções, que foram definidas em: apresentação de informações, justificativas, plano de ação e estudos, aprimoramento das atividades, aprimoramento do acesso à informação, cumprimento das determinações/recomendações, cumprimento de normas e da legislação e irregularidades e Multas.

Para a identificação e análise das dimensões da *accountability* presentes no TCU, segundo os acórdãos, utilizou-se como base de análise o modelo desenvolvido por Rocha (2013), em que foi estabelecido as dimensões de *accountability*, bem como seus componentes e indicadores. Ressalta-se que foi feita uma adaptação deste modelo, de modo que atendesse o objetivo estabelecido na pesquisa. Segue no Quadro 7 o modelo adaptado.

Quadro 7 - Modelo de Análise de *Accountability*

Dimensões da <i>Accountability</i>	Componentes	Indicadores	Definição de Indicadores
Dimensão Formal	Publicidade	Disponibilidade	Atendimento à determinação legal de estar à disposição do público os acórdãos;
		Divulgação	Publicação dos acórdãos no site governamental do TCU;
	Justificação	Ampla defesa	Oportunidade dada a ANP de apresentar explicações e justificativas antes da emissão da decisão pelo tribunal;
		Contraditório	Registro e análise das explicações e justificativas apresentadas pela ANP, bem como da contra

			argumentação e das conclusões apontadas pelo tribunal;
	Sanção	Decisão	Ato declaratório formal prolatado pela 1ª e 2ª câmara e pelo plenário do tribunal, vinculado a auditoria realizada, propondo determinações e recomendações;
Dimensão Substantiva	Conformação	Conformidade	Verificar o cumprimento das normas, regulamentos e procedimentos administrativos na prática dos atos de gestão e das ações de governo;
		Legalidade	Verificar o cumprimento das determinações legais na prática dos atos de gestão e das ações de governo;
	Atuação Ética	Imputação	Divulgação sistemática e sistematizada das sanções imputadas aos administradores, advindas do conjunto dos procedimentos de fiscalização realizados na agência reguladora;
	Defesa do Interesse Público	Responsividade	Verificar as necessidades e demandas por mais informações relacionado as ações e atividades regulatórias realizada pela a ANP frente a sociedade;
		Transparência	a ANP relatar suas ações, bem como estrarem sujeitos a uma constante supervisões e questionamentos.

Fonte: Adaptado de Rocha, 2013, p. 908-909 e Koppell, 2005, p. 96-99.

Além disso para facilitar essa segunda etapa da análise, também foi utilizada a metodologia de Rocha (2013) referente as escalas de caracterização e de potencialidade dos pareceres prévios, que no caso deste trabalho será utilizado para os acórdãos do TCU, sofrendo assim adaptação para o atendimento dessa pesquisa. A primeira escala visa verificar a presença ou não de todos os componentes e indicadores das dimensões de *accountability* apresentadas anteriormente (Quadro 8).

Quadro 8 - Escala de caracterização dos acórdãos

Presença de todos os indicadores:	➤ Contempla plenamente a dimensão
Ausência de indicador, sem prejuízo da presença do respectivo componente:	➤ Contempla parcialmente a dimensão
Ausência de um ou mais componentes:	➤ Não contempla a dimensão

Fonte: Adaptado de Rocha, 2013, p. 911.

Destaca-se que caso for constatado a ausência de um dos ou mais indicadores de uma mesma dimensão, o acórdão poderá ser caracterizado tanto a condição de atendimento parcial

da dimensão, quanto a condição de não atendimento. A título de exemplo, no primeiro caso, é que a ausência do indicador não configure a ausência do componente. Se a ausência do componente se configurar, afigura-se a segunda hipótese, que é de não atendimento (ROCHA, 2013).

Com relação a escala de potencialidade, foi verificado se os acórdãos apresentam todos os componentes que compõem as dimensões de *accountability*. Caso a resposta seja positiva, significa que atendeu plenamente seu potencial de *accountability*. Contudo, se não apresentou a maioria ou nenhum desses componentes, considerou-se ausência total do seu potencial de *accountability* (ROCHA, 2013) (Quadro 9). Destaca-se que se entende essa potencialidade como sendo a capacidade do TCU de exercer o controle externo horizontal sobre a ANP, de modo a impactar positivamente na transparência e responsividade da ANP perante a seus atores interessados. Ou seja, o TCU tem efeito sobre uma gestão mais democrática desse ente regulatório.

Quadro 9 - Escala de potencialidade do TCU de acordo com os acórdãos

A maioria dos acórdãos contempla todos os componentes de ambas as dimensões:	➤ Realizam o seu potencial de <i>accountability</i>
A maioria dos acórdãos contempla todos os componentes de uma das dimensões, mas não da outra:	➤ Realizam parcialmente o seu potencial de <i>accountability</i>
A maioria dos acórdãos não contempla todos os componentes em ambas as dimensões:	➤ Não realizam o seu potencial de <i>accountability</i>

Fonte: Adaptado de Rocha, 2013, p. 911.

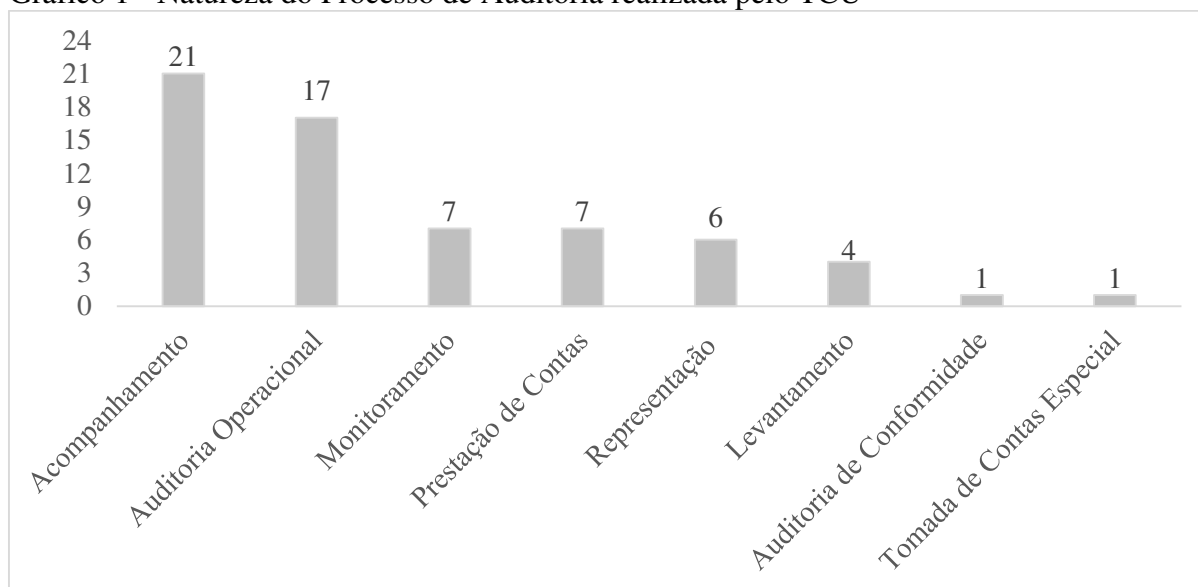
Por fim, para toda análise realizada nessa pesquisa, utilizou-se o **software NVivo** para um maior embasamento. Na próxima seção, apresentam-se os resultados dessas análises.

4.5 Debates desenvolvidos nos acórdãos do TCU

Como levantando anteriormente, o TCU tem como papel fiscalizar as atividades fins das agências, especificamente no que se refere ao conteúdo da regulação emitida e dos procedimentos realizados para a regulação dos setores. Normalmente, o TCU realiza auditoria com o foco na verificação da eficácia e conformidade dos mandatos das agências reguladoras perante a legislação brasileira (MENEZES, 2012).

Isso volta ser evidenciado nas análises realizadas, uma vez que os tipos de auditoria realizados pelo TCU sobre a prestação de contas da ANP são mais voltadas para o acompanhamento (21) e auditoria operacional (17) do TCU (Gráfico 1). O primeiro caso, que é o acompanhamento, refere-se ao monitoramento e a avaliação da gestão da ANP durante um período de tempo predeterminado. O segundo, auditoria operacional, está relacionado ao processo de análise do desempenho da gestão da ANP (TCU, 2019b).

Gráfico 1 - Natureza do Processo de Auditoria realizada pelo TCU



Fonte: Elaboração própria de acordo com os dados da pesquisa.

Além disso, constatou-se que a principal temática referente ao processo de “acompanhamento” foi a “Concessão”, principalmente a de exploração e produção de petróleo e gás natural (25%). Com base nisso, pode-se ressaltar o que é dito por Menezes (2012) sobre a relevância do papel do TCU na atuação da ANP, uma vez que o mesmo exerce a função de fiscalizar e avaliar uma das principais atribuições da agência, o processo de “contratar”. Ou seja, de outorgar autorizações para as atividades dos setores regulados e de promover licitações para atividades de exploração e produção (ANP, 2019).

No que diz respeito a auditoria operacional, o principal tema abordado foi a “análise e aprimoramento das atividades fins da ANP” (19,44%). Em vista disso, pode-se inferir que a prestação de contas da ANP para o TCU pode contribuir positivamente no aprimoramento de suas atividades, principalmente aquela voltada para a fiscalização do cumprimento das normas das atividades dos setores regulados (Tabela 9).

Por conseguinte, ter essa *accountability* horizontal entre TCU e ANP pode favorecer no aprimoramento das atividades fins da agência frente aos setores regulados, bem como trabalhar a responsabilidade de seus gestores referente as medidas tomadas e o cumprimento de suas atividades, levando em consideração a conformidade dos atos normativos e das determinações legais estabelecidas para esses setores.

Tabela 9 - Tema do Processo de Auditoria realizada pelo TCU

Tipos de auditoria	Temas da auditoria	Percentual
Acompanhamento	Concessão para exploração e produção	25,00%
	Concessões de áreas inativas	8,32%
	Regime de partilha de produção	8,32%

	Concessão de atividade de transporte dutoviário de gás natural	2,78%
	Contrato de Cessão Onerosa do exercício das atividades	2,78%
	Justificativa da prorrogação dos prazos de exploração e produção	2,78%
	Licenciamento ambiental do bloco BCAM-40	2,78%
Auditoria operacional	Análise e Aprimoramento das atividades fins da ANP	19,44%
	Segurança operacional e ambiental	5,56%
	Bens e serviços de informática	2,78%
	Governança da regulação nos setores de energia, comunicações e transportes	2,78%
	Irregularidades e distorções no Reidi	2,78%
	Controle das participações governamentais	2,78%
	Controle da qualidade dos combustíveis líquidos automotivos	2,78%
	Controle da medição da produção de petróleo e gás natural	2,78%
	Prestação de serviços públicos adequado	2,78%
	Relacionamento entre os órgãos responsáveis pela indústria do petróleo e do meio ambiente.	2,78%
	Total	100,00%

Fonte: Elaboração própria de acordo com os dados da pesquisa.

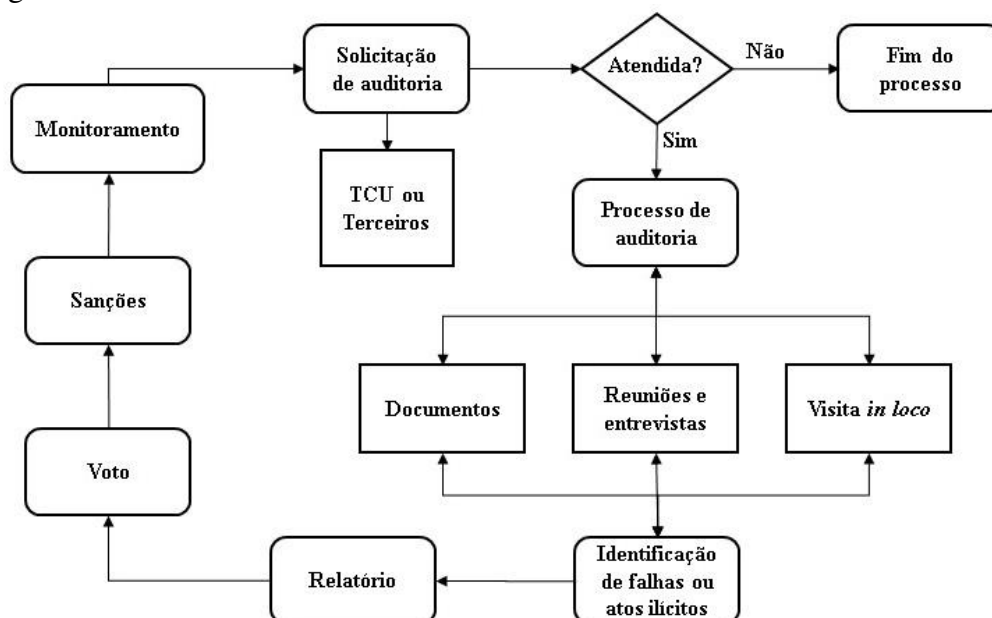
Nota: Reidi - Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura

Como forma de comprovar as análises apresentadas anteriormente, foi elaborada a nuvem de palavras, com o auxílio do *Software NVivo*, que tem como objetivo apresentar os principais conceitos que apareceram repetidamente nos acórdãos analisados. Ressalta-se que foram selecionados os cinquenta conceitos mais citados dos documentos analisados.

Em vista disso, percebeu-se que as palavras mais presentes foram: “Petróleo”, “Natural”, “Produção”, “Exploração”, “Agência”, “Concessão”, “Nacional” e “Área”, mostrando e reafirmando o que foi apresentado anteriormente que, de modo geral, os principais processos de fiscalização feitos pelo TCU são mais voltados para o acompanhamento das rodadas de licitações realizadas pela ANP referentes a concessão de determinadas áreas para produção e exploração de Petróleo e Gás Natural. Nesse caso, é feita uma fiscalização detalhada do tribunal durante todo o processo com o intuito de promover cada vez mais a ampliação da transparência e por consequência a *accountability* na ANP (Figura 6).

Elucidando o processo realizado pelo TCU, segue na Figura 7 uma esquema analítico referente como normalmente é feito esses processos, tal como acompanhamento, auditoria, dentre outros.

Figura 7 - Processo de auditoria do TCU



Fonte: Elaboração própria.

Além disso, pode-se perceber que nesses processos, as principais falhas identificadas na ANP se refere a falta de documentação e informação (35,1%), falhas nas suas atividades (20,6%) e o descumprimento de normas e da legislação estabelecidas (19,1%), gerando assim sanções voltadas para o atendimento dessas falhas destacadas, como o aprimoramento das atividades (39,3%) e o cumprimento de normas e da legislação (26,8%) (Tabela 10). De modo geral, nota-se que por mais que a ANP seja um ente regulatório já consolidado e estruturado no setor público, a mesma possui falhas. Por conseguinte, a presença do TCU na demonstração dessas falhas é fundamental, para que a ANP possa melhorar e aprimorar seu desempenho nos setores regulados, buscando sempre ser uma agência transparente para seus atores.

Tabela 10 - Caracterização geral dos processos de controle externo feitos pelo TCU sobre a ANP

Processos de auditoria do TCU	Percentual
Acompanhamento	32,8%
Conformidade	1,6%
Levantamento	6,3%
Monitoramento	10,9%
Operacional	26,6%
Prestação de Contas	10,9%
Representação	9,3%
Tomada de Contas	1,6%

Tipos de Falhas ou atos ilícitos	Percentual
Descumprimento das atividades	2,3%
Descumprimento de normas e da legislação	19,1%
Falta de documentação e informação	35,1%
Falhas nas atividades	20,6%
Irregularidades na gestão	8,4%
Irregularidade e falhas na divulgação de informações	14,5%
Predominância de sanções	Percentual
Apresentação de informações, Justificativas, PA, Estudos	6,6%
Aprimoramento das Atividades	39,3%
Aprimoramento do acesso à informação	8,2%
Cumprimento das determinações/recomendações	10,9%
Cumprimento de normas e da legislação	26,8%
Irregularidades e Multas	8,2%

Fonte: Elaboração própria de acordo com os dados da pesquisa.

Nota: PA- Plano de ação.

4.7 Dimensões de *accountability* e a identificação de seus potenciais níveis no TCU

Com base no foco deste estudo, buscou-se analisar detalhadamente os acórdãos do TCU em consonância com as dimensões de *accountability* e seus componentes, visando compreender melhor o funcionamento do controle externo horizontal do TCU sobre a ANP, bem como o efeito desse controle.

De modo geral, nota-se que os acórdãos elaborados pelo TCU têm uma estrutura bem elaborada e definida. Normalmente, é composto pelo relatório, voto e a decisão do TCU. O relatório apresenta de uma forma bem detalhada toda a análise feita pelo órgão de controle, sendo que o voto é um compilado dos principais pontos abordados que levaram a decisão do TCU. Por fim, tem-se a decisão que é o acórdão em si, no qual são apresentados de forma objetiva as recomendações e determinações feitas pelo TCU para a ANP.

No entanto, ao inseri-los na dimensão formal da *accountability*, percebe-se que apenas o processo de “Tomada de Contas especial” contempla plenamente essa dimensão. Por outro lado, a maioria dos processos contemplam parcialmente essa dimensão (Quadro 11).

Aprofundando a análise sobre as dimensões de *accountability*, procurou-se identificar a presença ou não dos componentes, bem como dos indicadores que estruturam a dimensão formal. Nota-se que os indicadores “Ampla Defesa” e “Contraditório” não estão totalmente presentes em seu componente “Justificação”.

Isso pode ocorrer, uma vez que nem todos os processos necessitam desse componente, como é o caso do “Monitoramento”, que tem o foco em apenas verificar o cumprimento das decisões do tribunal e dos resultados delas advindos (TCU, 2019b), não sendo um processo que

necessita de justificação do ato do gestor, apenas a verificação do cumprimento ou não das determinações e recomendações feitas pelo TCU para a ANP.

Já nos casos em que se encontram parcialmente presentes, como é o processo de “Acompanhamento”, uma justificativa para não ter considerado totalmente seus indicadores é devido ter processos, como as rodadas de licitações para exploração e produção de petróleo e gás natural, que apenas criam oportunidade de ampla defesa caso conste alguma falha ou irregularidade nos estágios das rodadas.

Por fim, tem-se o caso do processo de “conformidade” (Acórdão 2317/2010-Plenário), no qual se percebeu que por mais que o tema abordasse sobre uma denúncia de irregularidades na ANP referente aos *royalties*, no relatório mostra que houve falta de oportunidade para a ANP apresentar suas explicações e justificativas, tendo uma tomada de decisão sem ouvir o outro lado.

Destaca-se que nos casos apresentados, o indicador “Contraditório” não é contemplado, por consequência de não há “Ampla Defesa”, uma vez que o TCU não levar em consideração na sua análise e decisão as explicações e justificativas apresentadas pela ANP (Quadro 10).

Quadro 10 - Composição da dimensão formal dos acórdãos

Tipos de auditoria	Componentes/Indicadores				
	Publicidade		Justificação		Sanção
	Disponibilidade	Divulgação	Ampla Defesa	Contraditório	Decisão
Acompanhamento	Presente	Presente	Parcial	Parcial	Presente
Conformidade	Presente	Presente	Ausente	Ausente	Presente
Levantamento	Presente	Presente	Parcial	Parcial	Presente
Monitoramento	Presente	Presente	Ausente	Ausente	Presente
Operacional	Presente	Presente	Parcial	Parcial	Presente
Prestação de Contas	Presente	Presente	Parcial	Parcial	Presente
Representação	Presente	Presente	Parcial	Parcial	Presente
Tomada de Contas Especial	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente

Fonte: Elaboração própria segundo os dados da pesquisa e da metodologia de Rocha (2013, p. 913).

Quadro 11 - Caracterização dos acórdãos como instrumento de *accountability* na dimensão formal

Tipos de auditoria	Caracterização como instrumento de <i>accountability</i>
Acompanhamento	➤ Contempla parcialmente a dimensão
Conformidade	➤ Não contempla a dimensão
Levantamento	➤ Contempla parcialmente a dimensão
Monitoramento	➤ Não contempla a dimensão
Operacional	➤ Contempla parcialmente a dimensão
Prestação de Contas	➤ Contempla parcialmente a dimensão
Representação	➤ Contempla parcialmente a dimensão
Tomada de Contas Especial	➤ Contempla plenamente a dimensão

Fonte: Elaboração própria segundo os dados da pesquisa e da metodologia de Rocha (2013, p. 914).

Com relação a dimensão substantiva da *accountability*, o TCU tem como objetivo trabalhar na identificação de como e de que forma a ANP cumpre suas atividades, bem como atende as necessidades e interesses da população (ROCHA, 2013). A contemplação dessa dimensão foi considerada um pouco mais complexa neste estudo, uma vez que nem todos processos tendem a atender os indicadores estabelecidos, o que levou grande parte desses processos conseguir contemplar parcialmente a dimensão substantiva de *accountability* (Quadro 13).

Contudo, por mais que alguns indicadores não estão contemplando totalmente os componentes, resultando na contemplação parcial da segunda dimensão, grande parte se encontra presentes em seus componentes. Constatou-se que o TCU segue uma estrutura bem formalizada em seus processos, seguindo rigorosamente a verificação do cumprimento da legislação e normas estabelecidas. Isso pode ser comprovado visto que grande parte dos processos apresenta a presença dos indicadores de “Conformidade” e “Legalidade” do componente de “Conformação”. Pode-se até dizer que essa formalização contribui como um parâmetro para o TCU pode propor mudanças e correções em algum tipo de atividade fim da ANP.

No caso da “Atuação Ética”, há processos que não atendem ao objetivo de seu indicador, resultando em uma falha na formalização do encaminhamento dos relatórios, votos e decisões tomadas pelo TCU para a ANP. Podendo assim causar uma deficiência no controle externo horizontal exercido pelo TCU. Ressalta-se que não se pode afirmar que isso não ocorra, mesmo não constatando no relatório.

Um dos objetivos do TCU, levantando anteriormente, é verificar se a instituição, no caso a ANP, está atendendo as necessidades e interesses da sociedade (ROCHA, 2013). Logo, a presença do componente de “Defesa do Interesse Público” é fundamental nas auditorias feitas pelo tribunal. Um exemplo disso, encontra-se no Acórdão 3405/2013 – Plenário, em que o TCU realizou uma auditoria operacional com as agências reguladoras com o foco em avaliar suas atuações na garantia da prestação do serviço público adequado ao pleno atendimento dos usuários. Logo, o tribunal identificou a necessidade de melhoria na qualidade e efetividade desse atendimento, determinando um plano de ação em que as agências, como a ANP, trabalhassem: o aperfeiçoamento dos mecanismos disponíveis para captação de expectativas e anseios dos usuários dos serviços, a melhoria dos processos de consultas e audiências públicas, a realização de pesquisas de satisfação de usuários e o aprimoramento dos procedimentos de regulamentação e fiscalização adotados pela agência.

Além disso, notou-se na análise dos acórdãos, que o TCU engloba mais do que verificar o atendimento do interesse público, o órgão tem um papel imprescindível de contribuir no melhoramento das atividades fins da ANP. Em razão disso, observou-se que há casos em que não foram identificados uma necessidade por mais informações por parte da ANP. Por conseguinte, isso fez como que o indicador de “Responsividade”, normalmente, ficasse parcialmente presente nos processos. Como são os casos dos processos de acompanhamento das rodadas de licitações da ANP, o TCU identifica em alguns desses processos, não todos, uma necessidade por informações e documentos relevantes para a realização dessa atividade. Um exemplo disso é que nos primeiros anos da ANP, o Tribunal identificou e determinou na Decisão 417/2001 – Plenário que em rodadas futuras, a ANP deveria promover informações mais detalhadas sobre o processo de escolha dos blocos a serem oferecidos e posteriormente a isso, teve-se na Decisão 232/2002 - Plenário a questão de não realizar mais licitações sem o pronunciamento prévio do Conselho Nacional de Política Energética acerca dos critérios adotados para escolha dos blocos a serem ofertados.

Ressalta-se que durante a análise do indicador de “Transparência”, percebeu-se falhas na transparência da ANP, uma vez que o TCU identificava informações incompletas e rasas nas ações e atividades regulatórias realizada pela a ANP, gerando assim um constante melhoramento no desempenho organizacional da agência (Quadro 12).

Quadro 12 - Composição da dimensão substantiva dos acórdãos

Tipos de auditoria	Componentes/Indicadores				
	Conformação		Atuação Ética	Defesa do Interesse Público	
	Conformidade	Legalidade	Imputação	Responsividade	Transparência
Acompanhamento	Presente	Presente	Parcial	Parcial	Presente
Conformidade	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente
Levantamento	Presente	Parcial	Presente	Parcial	Parcial
Monitoramento	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial
Operacional	Presente	Presente	Presente	Parcial	Presente
Prestação de Contas	Presente	Presente	Parcial	Parcial	Presente
Representação	Presente	Presente	Presente	Parcial	Presente
Tomada de Contas Especial	Presente	Presente	Presente	Presente	Presente

Fonte: Elaboração própria segundo os dados da pesquisa e da metodologia de Rocha (2013, p. 913).

Quadro 13 - Caracterização dos acórdãos como instrumento de *accountability* na dimensão substantiva

Tipos de auditoria	Caracterização como instrumento de <i>accountability</i>
Acompanhamento	➤ Contempla parcialmente a dimensão
Conformidade	➤ Contempla plenamente a dimensão
Levantamento	➤ Contempla parcialmente a dimensão
Monitoramento	➤ Contempla parcialmente a dimensão

Operacional	➤	Contempla parcialmente a dimensão
Prestação de Contas	➤	Contempla parcialmente a dimensão
Representação	➤	Contempla parcialmente a dimensão
Tomada de Contas Especial	➤	Contempla plenamente a dimensão

Fonte: Elaboração própria segundo os dados da pesquisa e da metodologia de Rocha (2013, p. 916).

Analisando as dimensões como um todo, percebe-se que os processos de auditoria realizam parcialmente seu potencial como instrumento de controle externo na agência reguladora, devido não ter contemplado todos os componentes (Quadro 14).

Quadro 14 - Identificação dos potenciais níveis de *accountability*

Tipos de auditoria	Dimensão Formal	Dimensão Substantiva	Potencial como instrumento
Acompanhamento	Contempla parcialmente	Contempla parcialmente	Realiza seu potencial parcialmente
Conformidade	Não contempla	Contempla plenamente	Realiza seu potencial parcialmente
Levantamento	Contempla parcialmente	Contempla parcialmente	Realiza seu potencial parcialmente
Monitoramento	Não contempla	Contempla parcialmente	Realiza seu potencial parcialmente
Operacional	Contempla parcialmente	Contempla parcialmente	Realiza seu potencial parcialmente
Prestação de Contas	Contempla parcialmente	Contempla parcialmente	Realiza seu potencial parcialmente
Representação	Contempla parcialmente	Contempla parcialmente	Realiza seu potencial parcialmente
Tomada de Contas Especial	Contempla plenamente	Contempla plenamente	Realiza seu potencial plenamente

Fonte: Elaboração própria segundo os dados da pesquisa e da metodologia de Rocha (2013, p. 916).

Seguindo, o método de Rocha (2013), pode-se afirmar que o nível da *accountability* do TCU, segundo a análise feita nos acórdãos, é mediano, devido não conseguir atender todos os indicadores estabelecidos. Contudo, devido a diversidade de processos de auditoria abordados nessa pesquisa, constatou-se que a ausência de alguns indicadores em determinados processos pode ser algo positivo, logo, não se pode afirmar precisamente que a *accountability* do TCU é mediana. Um exemplo disso, é o indicador de “Responsividade” da dimensão substantiva, posto que a sua ausência significa que a ANP supriu todas as demandas de informações necessárias para o TCU realizar sua auditoria de maneira efetiva.

4.8 Considerações Finais

O objetivo desta pesquisa foi analisar os processos da *accountability* horizontal feito pelo TCU sobre a ANP, através das auditorias realizadas. De forma geral, constatou-se que os principais processos de auditoria realizados são o de acompanhamento e auditoria operacional, sendo estes principais processos que monitoram e avaliam o desempenho organizacional da

ANP, bem como suas atividades fins. Destaca-se que o processo de acompanhamento mostra a forte presença do TCU na atuação da ANP. O seu papel de controle e fiscalização é fundamental para que a ANP realize todo procedimento da rodada de licitações, de modo transparente e democrático. Evitando que ocorra algum tipo de corrupção ou ato ilícito.

Na caracterização geral dos processos de controle externo feito pelo TCU sobre a ANP, foi possível identificar que o papel do TCU não é apenas verificar como a ANP trabalha suas atividades, bem como atende as necessidades da população. E sim, trazer um retorno sobre as falhas encontradas, através de suas sanções, pois após realizar a auditoria, o TCU propõe recomendações e determinações com o intuito de orientar a ANP nas correções de suas atividades, bem como mudanças essenciais que vão contribuir como o melhoramento do desempenho organizacional da ANP.

Com relação a segunda análise feita, percebeu-se que o Tribunal contempla parcialmente tanto a dimensão formal como a substantiva, resultando em uma potencialidade mediana da instituição. Contudo, durante a análise observou-se que devido a diversidade de processos de auditoria abordados na pesquisa, constatou-se que nem todo indicador estabelecido necessita ser obrigatório para a eficiência da *accountability* exercida pelo TCU. Um exemplo já levantado sobre isso, é o processo de acompanhamento, por quando o TCU “acompanha” de perto a rodada de licitação da ANP e caso não seja encontrado nenhuma falha ou irregularidade, não é preciso ter um espaço para a ANP justificar seu ato, pois tudo está dentro das conformidades. Ou no caso da dimensão substantiva, que a ausência do indicador de “Responsividade” significa que a ANP supriu todas as demandas de informações necessárias para o TCU realizar sua auditoria de maneira efetiva. Portanto, nesta percepção pode-se dizer que o potencial da *accountability* do TCU pode ser considerado acima de mediana.

Por outro lado, é importante enfatizar que apesar desses processos serem bem feitos. Tem-se os acórdãos de relação do processo de monitoramento e prestação de contas que focam mais nas decisões do TCU. Entende-se que os mesmos estão interligados a outros acórdãos, contudo, dificulta a análise quando não se tem um resumo sobre o assunto ou até mesmo quais foram as sanções atendidas ou não. Logo, pode considerar isso uma falha na *accountability* do Tribunal de Contas da União, posto que as informações são falhas e de difícil inferência, limitando o entendimento sobre as auditorias e criando possíveis opacidade dos dados para a sociedade.

Com base em tudo que foi apresentado, pode-se dizer que o primeiro pressuposto é verdadeiro, posto que ao longo dessa pesquisa, percebeu-se que realmente há um controle formal efetivo pelo TCU, apesar de terem exceções. Ressalta-se que é fundamental a eficiência

desse controle, posto que é uma peça essencial para o alcance de uma maior confiança das decisões executadas pelas agências reguladoras, uma vez que o tribunal visa inibir algum tipo de irregularidade e ato ilícito por parte da agência.

Com relação ao segundo pressuposto, pode-se dizer que é verdadeiro, uma vez que com os processos de auditoria do TCU, contribui para que cada vez mais a ANP aprimore suas atividades e divulgue suas ações com mais precisão e detalhamento, orientando-a sempre a ser uma agência reguladora transparente. Reafirmando assim a relevância do TCU para com a ANP e as agências reguladoras, no geral.

Destaca-se que essa pesquisa possui limitações, devido a abrangência dos documentos analisados, podendo inibir talvez um maior aprofundamento sobre os dados presentes nos acórdãos. Por fim, percebeu-se ao longo do estudo uma necessidade de as próximas pesquisas estudarem sobre a atuação do TCU sobre esses entes regulatórios e órgãos públicos, devido o tema ser pouco explorado pelos pesquisadores da área de administração pública e semelhantes, tendo assim uma oportunidade de desbravar mais sobre a temática.

Referências

ANP (Brasil). Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Institucional**. Brasília, DF: ANP, 2019. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/funcionamento/>. Acesso em: 6 nov. 2019.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2002.

BARREDA, M. The quality of democratic accountability: a comparative view of Latin America. **Canadian Journal of Political Science**, Waterloo, v. 47, n. 2, p. 307-326, 2014.

BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia**: uma defesa das regras do jogo. São Paulo: Paz e Terra, 2015. P. 34-132.

BRASIL. **Decreto nº 2.455, de 14 de janeiro de 1998**. Capítulo I, Artigo 2º. Implanta a Agência Nacional do Petróleo - ANP, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1998/decreto-2455-14-janeiro-1998-400822-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 5 nov. 2019.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

FIGUEIREDO, N. S. **O papel da sociedade civil organizada e da transparência no controle social em governos locais**. Orientadora: Suylan de Almeida Midlej e Silva. 2016. 175 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2016.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova**, v. 84, p. 65-94, 2011.

KOPPELL, Jonathan G. S. Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”. **Public Administration Review**. Vol. 65, n. 1, p. 94-108, jan./fev. 2005.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; MORAES, T. C. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 43, n. 4, p. 739-772, jul./ago. 2009.

MALAFAIA, F. C. B. **Controle social e controle externo podem interagir?** avaliação as práticas do TCE-TO no estímulo à participação cidadã. Orientador: Fernando Guilherme Tenório. 2011. 112 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, SP, 2011.

MENEZES, M. O Tribunal de Contas da União, controle horizontal de agências reguladoras e impacto sobre usuários dos serviços. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, PR, v. 20, n. 43, p.107-125, out. 2012.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, SP, n.44, p. 27-54, 1998.

OLIVEIRA, P. P. **A influência da imprensa no processo de ampliação da transparência no TCE-RS**. Orientador: Emil Sobottka. 2012. 93 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2012.

OLIVIERI, C.; LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; ABRUCIO, F. L. Control and Public Management Performance i n Brazil: Challenges for Coordination. **International Business Research**, v. 8, n. 8, p. 181-190, 2015.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

ROCHA, A. C. Accountability na Administração Pública: a Atuação dos Tribunais de Contas. In.: Encontro da ANPAD, 33., 2009, São Paulo. **Anais...São Paulo: ANPAD**, 2009. p. 1-16.

ROCHA, A. C. Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. **Revista de Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, DF, v. 14, n. 2, p. 82-97, mai./ago. 2011.

ROCHA, A. C. A realização da *accountability* em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 47, n. 4, p. 901-925, jul./ago. 2013.

ROCHA, D. G.; TEIXEIRA, M. A. C.; ZUCCOLOTTO, R.; SUZART, J. A permeabilidade dos Tribunais de Contas brasileiros à participação cidadã e ao controle social. In.: Congresso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, 9., 2018, Madrid. **Anais...Madrid: GIGAPP**, 2018. p. 1-26.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. P. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, n. 1, p. 1-15, jul. 2009.

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: Schedler, A., Diamond, L., Plattner, M. F. (Eds.). **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. Colorado: Lynne Rienne, p. 13-28, 1999.

TEIXEIRA, M. A. C.; ALVES, M. A. Ethos organizacional e controle da corrupção: o TCU sob uma ótica organizacional. **Cadernos Adenauer**, v. 12, n. 3, p. 75-97, 2011.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Boletim do Tribunal de Contas da União administrativo especial**. v. 36, n. 11. Brasília: TCU, 2017.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Competências**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/>. Acesso em: 28 out. 2019a.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Funcionamento**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/funcionamento/>. Acesso em: 28 out. 2019b.

5 CONCLUSÕES GERAIS

Na democracia contemporânea, conceitos como transparência, *accountability*, acesso à informação, participação social, responsividade dos gestores públicos, são considerados fundamentais na composição dos princípios democráticos em diversas nações. No Brasil, como também em outros países democráticos, esses conceitos ganharam amplitude após profundas mudanças e reformas do Estado. Com o fim da ditadura, em 1985, o governo brasileiro viu a necessidade, por meio da cobrança da sociedade, de se reestruturar desenvolvendo diversos mecanismos focados no fortalecimento da democracia no país.

Logo, a transparência e *accountability* se tornaram essenciais para a efetivação desses mecanismos de transparência e controle, bem como o espaço para a sociedade pode participar. Com essa nova reforma o governo brasileiro começou a atuar como um Estado regulador, no qual deixava de interferir diretamente no mercado e passava a delegar seu poder para instituições autônomas. Além disso, o governo brasileiro passou a elaborar regras desses setores regularizados.

Essas instituições, conhecidas com agências reguladoras, foram criados pelo Estado com a finalidade de promover um governo de órgãos especializados, ágeis e com conhecimento técnico preciso, de modo ter capacidade de lidar em um mercado complexo e tornar a administração pública mais eficiente perante a população. Portanto, essas agências acabaram ganhando notoriedade, devido assumir um conjunto de funções complexas.

Contudo, procura-se destacar que por ser um órgão autônomo, não se tem um controle direto por algum tipo de representante, gerando a necessidade de legitimar seus atos, por meio de controle e prestação de contas, tanto para a sociedade como para os atores políticos e instituições que exercem um controle externo horizontal, como é o caso do TCU. Por conseguinte, isso fez com que seu desenho institucional fosse estruturado com o foco na criação de mecanismos da transparência e controle.

No entanto, por mais que essas instituições tenham notoriedade na composição de um governo mais eficiente e democrático, constatou-se o quão ainda são pouco explorados no contexto da transparência e *accountability*, principalmente a ANP. Na revisão de literatura feita, foi constatado poucos estudos sobre as temáticas juntas (ALBUQUERQUE JÚNIOR et al., 2013; SILVA, 2012; SOUZA; BAIDYA, 2016). Logo, identificou-se uma oportunidade de busca apreender sobre a atuação da agência reguladora do setor de petróleo, gás natural e biocombustíveis frente a *accountability* e os mecanismos de transparência e controle implementados no governo brasileiro.

Visando abranger a ANP como um todo, foi analisado desde a possível inter-relação entre as políticas de transparência e a estrutura democrática estabelecida na agência reguladora, até o nível de transparência presente no órgão, levando em consideração sua estrutura de governança. Ademais, trabalhou sobre o controle externo, conhecido também como *accountability* horizontal, exercido pelo Tribunal de Contas da União sobre a ANP. Focando no impacto dessas auditorias perante a eficiência da gestão democrática da instituição em questão.

No primeiro artigo desta pesquisa, constatou-se, durante as análises da pesquisa, uma inter-relação entre o processo de mudanças institucionais e o processo de aprofundamento da *accountability* na estrutura democrática da ANP. Especificando melhor, percebeu-se que a ANP veio por meio de uma mudança institucional que estava ocorrendo no aparelho estatal do Brasil, a partir da década de 1990, e que ao longo dos anos com os processos de mudanças nos marcos legais da transparência, a instituição se orientou e focou no desenvolvimento de uma gestão que buscasse a transparência. Logo, pode-se dizer que o primeiro proposição foi refutado, pois comprovou-se que há uma relação bilateral entre as mudanças institucionais ocorridas e o aprofundamento na *accountability* democrática da ANP.

Na segunda proposição, foi possível comprovar que as mudanças institucionais trazidas pela LRF, LT e LAI não foram suficientes para salvaguardar uma gestão mais democrática da ANP, no contexto de *accountability* e transparência. Acredita-se que esses marcos legais são fundamentais para o desenvolvimento de uma gestão democrática. Por outro lado, não se pode dizer que é o suficiente, principalmente, devido as mudanças partirem de fatores informais. Ou seja, comportamento, situações e condutas que são considerados inadmissíveis para sociedade, fazendo com que exerçam pressões por mudanças no governo. Como foi o caso dos mensalões, operação lava-jato, atos corruptos que foram expostos e a sociedade exigiu soluções para inibir esses tipos de ato ilícito.

Com relação ao segundo artigo, constatou-se que o nível de transparência da agência está classificada com um **médio-alto**, devido atender as principais dimensões de governança pela ANP, especificamente as que compõem a formação base da instituição, como a estrutura de funcionamento do órgão, os papéis e responsabilidades dos gestores e servidores públicos, por exemplo. Contudo, quando se aprofundou na análise que envolve a visibilidade e a capacidade de inferir sobre as informações relevantes, notou-se a presença de opacidade informacional na agência, pela falta das informações não serem completas, concisas e de fácil entendimento para a sociedade, no geral. O que faz confrontar a veracidade da terceira

proposição, que uma gestão pública efetiva reflete em maior potencial de *accountability*, devido ao acesso à informação gerado pelas instituições.

Ressalta-se que as instituições públicas devem ter cuidado para não confundir o princípio de publicidade com o de transparência. A razão disto é que as instituições públicas não devem apenas divulgar e dar acesso às suas informações, devem também gerar informações sejam concisas, de fácil entendimento e acessíveis e não apenas disponibilizadas para consulta da população. Por isso, ao conferir as dimensões de visibilidade de informações e inferência, para se ter um parâmetro de análise, acabando encontrando falhas nas informações da ANP.

Já a quarta proposição, que é os mecanismos de transparência presentes na ANP não serem suficientes para garantir uma gestão mais democrática da entidade, observou-se que se partir do pensamento que os mesmos são eficientes e tem impacto positivo em uma gestão democrática, pode-se dizer que os mesmos são os suficientes. Todavia, notou-se que a realidade não é tão perfeita assim, pois a prática de como esses mecanismos são aplicados é fundamental para um gestão ser realmente democrática.

No governo brasileiro é comum se discutir sobre a sobreposição de responsabilidade no setor público, que resulta em uma dificuldade de responsabilizar os gestores públicos, caso ocorra alguma irregularidade ou ato ilícito, com desvio de recurso, que infelizmente é um fato corrupto muito comum de acontecer. O segundo artigo, traz esse questionamento sobre o papel que é exercido pelo Ministério de Minas e Energia e pela ANP no setor do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. A razão disso é que notou-se uma certa dependência da agência, uma vez que a ANP realiza suas atividades regulatórias com base nas diretrizes estabelecidas pelo ministério. Isso pode resultar em uma sobreposição de responsabilidades, caso ocorra algum ato falho ou irregularidade.

Por fim, tem-se o terceiro artigo que é considerado deveras importante, principalmente, devido ter constatado que a instituição de controle externo fiscaliza e participa ativamente de uma das principais atividades fins da ANP, que é o de promover licitações para atividades de exploração e produção do petróleo, gás natural e biocombustíveis. Então, pode-se dizer que o TCU tem um papel essencial para o funcionamento da agência, além de contribuir na promoção de uma maior confiança das decisões da agência.

No que diz respeito ao atendimento das dimensões de *accountability*, percebeu-se que o Tribunal contempla parcialmente tanto a dimensão formal como a substantiva, resultando em uma potencialidade mediana da instituição. Contudo, durante a análise observou-se que devido a diversidade de processos de auditoria abordados na pesquisa, constatou-se que nem todo indicador estabelecido necessita ser obrigatório para a eficiência da *accountability* exercida

pelo TCU. Por outro lado, é importante enfatizar que apesar desse fato, houve processos que as informações são falhas e de difícil inferência, limitando o entendimento sobre as auditorias e criando possíveis opacidade dos dados para a sociedade.

Com base nisso, a quinta proposição é considerada verdadeira, visto que o controle efetivo formal pelo TCU é capaz de gerar mais confiança nas atividades da agência reguladora, apesar de terem exceções. Logo, é fundamental a eficiência desse controle, devido ser considerado uma peça essencial para o alcance de uma maior confiança das decisões executadas pelas agências reguladoras, como dito anteriormente. A razão disso é que o tribunal visa inibir algum tipo de irregularidade e ato ilícito por parte da agência.

Consequentemente, isso comprova a sexta proposição, o controle substantivo exercido pelo TCU contribui para uma gestão democrática da ANP, uma vez que com seus processos de auditoria, o TCU promove uma maior responsabilidade da agência em está expondo suas ações para os atores interessados nos setores e punindo-a caso haja alguma irregularidade em suas atividades fins. Com base nisso, percebe-se que o TCU se encaixa nas dimensões que Schelder (1999) traz em seus estudos, *answerability*, referente a maior responsabilidade, no caso da ANP, em divulgar detalhadamente suas informações e atos e *enforcement*, que é aplicação de sanções para punir atos ilícitos e irregulares.

Contudo, é importante ressaltar que essas recomendações e determinações não possuem caráter obrigatório podendo ou não ser atendida pelas agências reguladoras, de acordo com Menezes (2012b). Por conseguinte, reflete-se que como essas sanções não são obrigatórias, pode ser que determinadas situações ou problemas acabam não sendo resolvidas ou repetidas, devido à ausência de um poder mais coercitivo dessas instituições de controle. No entanto, isso não deve desvalorizar a relevância que o TCU tem na melhoria da gestão da ANP, pois pode ser que não seja obrigatório, mas suas sanções influenciam nos principais poderes públicos, como é o caso do jurídico, legislativo, dentre outros.

Conclui-se que este estudo contribuiu para o avanço nas pesquisas, referente ao funcionamento da atuação da ANP frente aos mecanismos da transparência e das instituições de controle, posto que buscou apresentação uma compreensão de como funciona a ANP frente as noções de transparência e *accountability*. Além disso, compreendeu-se o papel fundamental que as agências reguladoras tem no aparelho estatal brasileiro. Por fim, esperasse que possa surgir mais pesquisa abrangendo essas temáticas juntas.

Ressalta-se que este estudo apresentou limitações, devido a abrangência de documentos o que dificulta o aprofundamento da pesquisa. Ademais, não se utilizou fonte primária que poderia contribuir com uma percepção mais aprofundada sobre este estudo. Porém, é importante

frisar que os documentos analisados foram fundamentais e confiáveis para entender sobre a atuação da ANP frente aos princípios da transparência.

REFERÊNCIAS GERAIS

- ALBUQUERQUE JÚNIOR, A. E.; MACHADO, K. C. B.; TOURINHO, G. L. F.; SANTOS, E. M. As agências reguladoras federais e os canais de controle e participação da sociedade. **Revista gestão e sociedade**, Belo Horizonte, v. 7, n. 18, p. 303-325, set./dez. 2013.
- ALVES, F. B.; ABILIO, J. R. O poder regulador das agências reguladoras e as garantias democráticas: questões críticas. **Revista JURIS**, Rio Grande, v. 27, n. 2, p. 155-188, 2017.
- ANP (Brasil). Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Especial ANP 20 Anos**. Brasília, DF: ANP, 2019a. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/institucional/especial-anp-20-anos>. Acesso em: 25 jun. 2019.
- ANP (Brasil). Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Institucional**. Brasília, DF: ANP, 2019b. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/institucional/especial-anp-20-anos>. Acesso em: 25 nov. 2019.
- BARROS, J. L. R. **Qualidade da Democracia e Accountability: o Brasil pode ser medido?** Orientador: Erivan da Silva Raposo. 2008. 86 f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2008.
- BERNARDO J. S.; SEDIYAMA, G. A. S.; REIS, A. O. Transparência e *Accountability* na Administração do Município de Viçosa - MG e seus Limitófes. In: Congresso USP Iniciação Científica em Contabilidade, 12., 2015, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2015. p.1-17.
- BICALHO, R.; TAVARES, F. B. **Impactos do Setor de Petróleo na Economia Brasileira: Grandes Números do Setor de Petróleo e Gás**. Grupo de Economia da Energia. Rio de Janeiro. 2014. P. 1-35. Disponível em: <http://www.gee.ie.ufrj.br/index.php/get-working-paper/513-impactos-do-setor-de-petroleo-na-economia-brasileira-grandes-numeros-do-setor-de-petroleo-e-gas-2>. Acesso em: 12 abr. 2019.
- CARVALHO, I. M. P.; COSTA, A. S. Democracia e *accountability* nos governos locais: estudo sobre a implantação e efetividade da lei de acesso à informação. In: Encontro anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 41., 2017, Caxambu. **Anais...** Minas Gerais: ANPOCS, 2017. p.1-23.
- GAMBI, M. O.; MORESCO, H. G.; GONZÁLEZ, C. A. Transparencia en funcionarios públicos chilenos. **Revista HISTEDBR** [online], Campinas, n. 20, p. 68-75. dez. 2005.
- MENEZES, M. O papel do congresso nacional e do tribunal de contas da união na fiscalização das agências reguladoras: abdicação ou delegação de poderes? **Revista Debates**, Porto Alegre, v.6, n.3, p. 29-52, set./dez. 2012a.
- MENEZES, M. O Tribunal de Contas da União, controle horizontal de agências reguladoras e impacto sobre usuários dos serviços. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, PR, v. 20, n. 43, p.107-125, out. 2012b.
- PACHECO, R. S. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 523-543, jul./ago. 2006.

PEREZ, M. A. As agências reguladoras no direito brasileiro: origem, natureza e função. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Curitiba, n. 5, p. 59-66, 2000.

PROMINP. Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural. **Participação do setor de petróleo e gás chega a 13% do PIB brasileiro**, 2018. Disponível em: < http://www.prominp.com.br/prominp/pt_br/noticias/participacao-do-setor-de-petroleo-e-gas-chega-a-13-do-pib-brasileiro-3.htm>. Acesso em: 12 abr. 2019.

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: Schedler, A., Diamond, L., Plattner, M. F. (Eds.). **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. Colorado: Lynne Rienne, p. 13-28, 1999.

SEABRA, S. N. A nova administração pública e mudanças organizacionais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 4, p. 19-43, 2001.

SILVA, M. B. Mecanismos de participação e atuação de grupos de interesse no processo regulatório brasileiro: o caso da Agência Nacional do Energia Elétrica (Aneel). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 969-992, jul./ago. 2012.

SOUZA, F. P.; BAIDYA, T. K. N. Governança Corporativa na Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) como mecanismo de aperfeiçoar a Gestão na Agência. **Revista Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 66-83, jan./abr. 2016.