



**UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE**

**Faculdade de Letras e Ciências Sociais**

**Departamento de Ciência Política e Administração Pública**

**Mestrado em Governação e Administração Pública**

**Especialização em Políticas Públicas e Gestão**

Dissertação de Mestrado

Tema

**O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NA PROSECUÇÃO DO INTERESSE  
PÚBLICO: O CASO DO CONSELHO DE REGULAÇÃO DE ÁGUAS**

Mestrando

Rolando Carlos António Cuna

Supervisor

Prof. Doutor. José Jaime Macuane

Maputo, Maio de 2019

# **O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NA PROSECUÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO: O CASO DO CONSELHO DE REGULAÇÃO DE ÁGUAS**

Dissertação apresentada em cumprimento parcial dos requisitos exigidos para a obtenção do grau de Mestre em Governação e Administração Pública no Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Faculdade de Letras e Ciências Sociais, Universidade Eduardo Mondlane

**Mestrando:** Rolando Carlos António Cuna

**Supervisor:** Prof. Doutor. José Jaime Macuane

Maputo, Maio de 2019

**O PAPEL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NA PROSECUÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO: O CASO DO CONSELHO DE REGULAÇÃO DE ÁGUAS**

<b>O Júri</b>			<b>Data</b>  __/__/__
<b>O Presidente</b>  _____	<b>O Supervisor</b>  _____	<b>O Oponente</b>  _____	

Maputo, Maio de 2019

## **DECLARAÇÃO DE HONRA**

Declaro que este trabalho nunca foi apresentado na essência para obtenção de qualquer grau acadêmico. O mesmo é resultado de investigação individual e são apresentadas as referências bibliográficas e as respectivas fontes.

Qualquer semelhança com outros trabalhos, que eventualmente tenham sido publicados não passará de mera coincidência.

O Mestrando

---

(Rolando Carlos António Cuna)

## **DEDICATÓRIA**

À **Natasha** (minha esposa) e **Alika** (minha filha) pela paciência que tiveram durante o período em que frequentava o curso, sobretudo pelo facto de não ter estado presente em momentos importantes das suas vidas porque tinha que investir a minha atenção aos estudos. Em parte, esta obra vos pertence, minha família!

Aos meus pais, **António Cuna** e **Raquel Macuácuá** que foram fundamentais para eu, desde cedo, acreditar que o intelecto se desenvolve estudando. Os meus pais dedicaram uma parte da vida deles investindo na minha educação, poderiam ter investido numa outra acção, por isso pais aceitem que dedique esse trabalho a vocês também.

Aos meus irmãos **Vando**, **Stefan**, **Liliana**, **Marta** e **Hélder** pela força e incentivo que me deram para frequentar o curso.

Às minhas sobrinhas **Allison** e **Milena**.

À **Hortense**, **Belunga**, **Eliane**, **Ecíneta**.

À todos aqueles que acreditaram em mim.

## AGRADECIMENTOS

Este mestrado não seria possível sem a contribuição directa ou indirecta da família, colegas, amigos, e até de pessoas com que não interagimos no nosso quotidiano. Certamente que o número de pessoas que prestaram o seu contributo para tornar este mestrado possível não caberia nestas páginas, pelo que aqueles que não forem mencionados não significa que não sejam importantes.

Em primeiro lugar gostaria de agradecer à **DEUS** por me ter iluminado durante o meu percurso, permitindo que mesmo em situações adversas eu tivesse energia suficiente para caminhar até ao fim.

Agradeço às **entidades** com as quais conversei para a recolha de dados, nomeadamente o Conselho de Regulação de Águas, a Direcção Nacional de Abastecimento de Água e Saneamento, a WaterAid Moçambique, a Embaixada da Holanda em Moçambique, o FIPAG, o Sr. André Uandela, Pesquisador na área de Água e Saneamento.

Quero também agradecer aos meus **Docentes** do Curso de Mestrado em Governação e Administração Pública pela transmissão de conhecimentos, cuja utilidade é imensurável, quer ao nível profissional, assim como em outros fóruns de interesse.

Agradeço aos meus **Colegas do Curso** que também foram determinantes para a construção do conhecimento que hoje possuo, tendo contribuído bastante com as suas experiências. Mais do que colegas do curso, estes tornaram-se uma família que adquiri a partir da academia.

Os meus agradecimentos são também extensivos à **Equipa da Coordenação do Mestrado** pelo apoio prestado durante todo o processo, que certamente sem o mesmo tornar-se-ia difícil frequentar o curso normalmente.

Ao meu **Supervisor**, Professor Doutor José Jaime Macuane, mais do que agradecimento quero manifestar o meu reconhecimento pelo rigor, profissionalismo e engajamento durante o curso, particularmente no processo da elaboração desta dissertação, mesmo com o desafio da escassez de tempo.

Aos **meus amigos**, que na verdade são também irmãos, Benjamin, Nando, Jorge, Adérito, Octávio, Nildo “Obasanjo”, Vitó, Abdul, Stefania, Cimplisse, Ebe, Fedito, Stiven, Dário, Heliudo, Dico,

Tabuela, Machava, Arsénia, Nelito, Tsungo, José e finalmente o KotaRungo (em memória). Alguns deles mesmo distantes conseguiam dar força para que eu frequentasse o mestrado.

À todos aqueles que não foram aqui mencionados, mas que certamente merecem o meu agradecimento, quero endereçar as minhas sinceras desculpas, mas também quero que saibam que sou muito grato à eles.

Vocês são os alicerces desta obra e por isso o meu muito obrigado!

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

AdeM	Águas de Moçambique
AIAS	Administração de Infra-estruturas de Água e Saneamento
ALC	Agentes Locais do CRA
AR	Acordos Regulatórios
BAQS	Boletins de Avaliação da Qualidade de Serviço
CHAEM	Centro de Higiene Ambiental e Exames Médicos
CORAL	Comissões Reguladoras Locais
CRA	Conselho de Regulação de Águas
DNAAS	Direcção Nacional de Abastecimento de Água e Saneamento
ESAWAS	Associação de Reguladores de Água e Saneamento das Regiões Oriental e Austral da África
FIPAG	Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água
IDER	Índice de Desempenho das Entidades Reguladas
IQS	Índice de Qualidade de Serviço
PNA	Política Nacional de Águas
QGD	Quadro de Gestão Delegada
QR	Quadro Regulatório
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação



## **LISTA DE FIGURASE TABELAS**

Figura:1: As três dimensões para a avaliação das agências reguladoras .....	20
Figura:2: Estrutura Organizacional do CRA.....	59
Figura:3: Fluxograma do estabelecimento de AR entre o CRA e o FIPAG .....	64
Figur:4: Fluxograma do estabelecimento dos QR dos sistemas principais do FIPAG .....	66
Tabela 1: Reporte de informação das entidades reguladas, estabelecido nos AR e QR.....	71
Gráfico 1: Indicador de continuidade do serviço por sistema (Em Horas/Dia) .....	73
Gráfico 2: Indicador Facturação com Base em Leitura do contador por Sistema (Em %) .....	75
Tabela 5: Taxa de Regulação vs. Total de Custos .....	83

## RESUMO

As agências reguladoras jogam um papel muito importante para a prossecução do interesse público. Em Moçambique, essas entidades têm vindo a ganhar espaço no domínio da administração pública e por essa razão o entendimento sobre a sua efectividade constitui um passo fundamental, para perceber em que medida estas estão a servir o interesse público.

Este trabalho teve como estudo de caso o Conselho de Regulação de Águas (CRA), no qual procurou-se perceber até que ponto esta agência reguladora está em condições de garantir a provisão de um serviço de abastecimento de água de qualidade.

Para a efectivação desta análise, recorreu-se à teoria de agência, também conhecida como a teoria agente-principal. E para complementar, recorreu-se também ao modelo de captura regulatória que por sua vez nos permitiu perceber as implicações da falta de independência das entidades reguladoras na defesa do interesse público.

Para o efeito, baseou-se numa metodologia de carácter qualitativo, com enfoque para a pesquisa exploratória, o que permitiu o levantamento de dados através da revisão bibliográfica e da realização de entrevistas semi-estruturadas com informantes chave.

Da análise feita constatou-se que, de forma geral, apesar do CRA possuir instrumentos essenciais para o exercício da actividade regulatória, existem muitos desafios que têm conduzido à uma regulação não efectiva a favor do interesse público. Tais desafios incluem: i) limitações financeiras que não permitem esta entidade proceder o acompanhamento efectivo do desempenho dos provedores dos serviços de abastecimento de água, ii) falta de independência no exercício da sua função, resultante da captura que o CRA tem sofrido, quer pelas entidades reguladas, assim como pelo poder político.

Finalizando, assumiu-se que o CRA é apenas um caso, mas a prática mostra que muitos dos problemas que afectam esta entidade são frequentes em muitas outras agências reguladoras estabelecidas em Moçambique.

*Palavras-chave: Agências Reguladoras; Interesse Público;*

## **ABSTRACT**

Regulatory agencies play a very important role in the pursuit of the public interest. In Mozambique, these entities have gained a place in the field of public administration and, therefore, an understanding of their effectiveness is a fundamental step to realize to what extent they serve the public interest.

This study had as case study the Water Regulation Council, in which it was tried to understand to what extent this regulatory agency is in conditions to guarantee the provision of a quality water supply service. For the purpose of this analysis we used the theory of agency, also known as the agent-principal theory. To complement this, we also used the regulatory capture model, which in turn allowed us to understand the implications of the lack of independence of regulators in the defense of the public interest.

For this purpose, the study was based on a qualitative methodology, with a focus on exploratory research, which allowed the collection of data through bibliographic review and semi-structured interviews with key informants.

The analysis has shown that, in general, although the CRA has essential instruments for the exercise of regulatory activity, there are many challenges that lead to ineffective regulation in the public interest. These challenges include: (i) financial constraints that do not allow this entity to effectively monitor the performance of water service providers; (ii) lack of independence in the performance of their duties, as a result of the capture of the CRA by regulated entities, as well as by political power.

Finally, it has been assumed that CRA is only a case study, but practice shows that many of the problems that affect this entity are common in many other regulatory agencies established in Mozambique.

***Keywords:*** *Regulatory agencies; Public Interest.*

DECLARAÇÃO DE HONRA.....	i
DEDICATÓRIA .....	ii
AGRADECIMENTOS .....	iii
LISTA DE FIGURASE TABELAS .....	vi
RESUMO.....	vii
ABSTRACT.....	viii
<b>CAPÍTULO I: INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
1.1. Contextualização.....	2
1.1.2. Problematização .....	4
1.2. Objectivos do Trabalho.....	9
1.2.2. Geral: .....	9
1.2.3. Específicos: .....	9
1.3. Justificativa .....	9
<b>CAPÍTULO II: REVISÃO DA LITERATURA .....</b>	<b>11</b>
2.1. Contexto e surgimento das agências reguladoras .....	11
2.2. Características das agências reguladoras.....	13
2.3. Os modelos de regulação .....	15
2.4. Mecanismos para a avaliação das agências reguladoras .....	17
2.4.1. Governança Regulatória.....	17
2.4.2. Substância Regulatória .....	18
2.4.3. Impacto Regulatório .....	19
<b>CAPÍTULO III: ENQUADRAMENTO TEÓRICO E HIPÓTESES DA PESQUISA.....</b>	<b>24</b>
3.1. Quadro Teórico.....	24
3.2.1. Agência .....	30
3.2.2. Regulação .....	32
3.2.3. Agência reguladora.....	33
3.2.4. Captura regulatória .....	35
3.2.6. Interesse público .....	38
3.3. Hipóteses da pesquisa .....	40

<b>CAPÍTULO IV: METODOLOGIA .....</b>	<b>41</b>
4.1. <i>Métodos e Técnicas de pesquisas/Técnicas de Recolha de dados .....</i>	43
4.2. <i>Método de Abordagem .....</i>	45
4.3. <i>Operacionalização das hipóteses.....</i>	45
4.4. <i>Escolha do caso de estudo .....</i>	49
4.5. <i>Delimitação da Amostra .....</i>	51
4.6. <i>Limitações do Estudo .....</i>	52
<b>CAPÍTULO V: APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE RESULTADOS .....</b>	<b>53</b>
5.1. <i>O enquadramento do CRA no quadro das reformas do sector de água em Moçambique .....</i>	53
5.2. <i>Breve apresentação do Conselho de Regulação de Águas .....</i>	54
5.2.1. <i>As principais atribuições do Conselho de Regulação de Águas .....</i>	55
5.2.2. <i>As principais competências do Conselho de Regulação de Águas .....</i>	56
5.2.3. <i>Estrutura Organizacional .....</i>	58
5.3. <i>Os instrumentos usados pelo CRA para o processo de regulação .....</i>	60
i) <i>Regulação directa .....</i>	61
ii) <i>Regulação indirecta .....</i>	62
iii) <i>Regulação consultiva .....</i>	63
iv) <i>Acordos Regulatórios.....</i>	63
v) <i>Quadros Regulatórios .....</i>	65
vi) <i>Cobrança da taxa de regulação .....</i>	66
vii) <i>Reporte periódico das entidades reguladas .....</i>	67
5.4. <i>A captura do CRA pelos provedores de serviços de abastecimento de água e suas implicações na garantia de um serviço de qualidade .....</i>	69
5.5. <i>A Captura do CRA pelo poder político e as suas implicações na sustentabilidade financeira dos operadores para a provisão de um serviço de abastecimento de água de qualidade .....</i>	76
5.6. <i>A Capacidade financeira do CRA para garantir a monitoria efectiva do desempenho dos provedores de serviços de abastecimento de água .....</i>	82
<b>CAPÍTULO VI: CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES .....</b>	<b>88</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>94</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>100</b>

## **CAPÍTULO I: INTRODUÇÃO**

Nesta parte inicial apresentamos a introdução do tema pesquisado, com enfoque para a contextualização do nosso objecto de estudo, o problema da pesquisa, os objectivos e a respectiva justificativa.

### ***1.1.Introdução Geral***

As agências reguladoras têm um papel fundamental para a prossecução do interesse público. Elas são responsáveis por regular diversos sectores da economia com vista a garantir uma relação justa entre os provedores de serviços e os clientes.

Em Moçambique, as agências reguladoras começaram a surgir a partir do início dos anos 90 como parte de um processo de reformas que se verificou em alguns sectores da economia. Esse processo foi também impulsionado pela introdução de uma economia de mercado, que exigiu do Governo a privatização de determinados sectores, como são os casos dos sectores de telecomunicação e o sector de águas.

Na sua essência, essas agências reguladoras surgiram com o papel de definir normas regulamentares e realizar a fiscalização das entidades por si reguladas, no sentido de salvaguardar o interesse público. Para o efeito, estas devem possuir condições de capacidade, quer em termos de recursos humanos, assim como em termos de recursos financeiros, para permitir que o exercício das suas funções seja de forma efectiva. Igualmente, as agências reguladoras normalmente devem actuar de forma independente, evitando interferências de quem quer que seja, para deste modo favorecer a conciliação dos interesses das partes envolvidas nos serviços regulados.

Em muitos contextos, particularmente em Moçambique, essas condições de capacidade e independência têm sido um grande problema para a actuação efectiva das agências reguladoras. Muitas reguladoras podem até estar revestidas de bons instrumentos para o exercício das suas funções, mas decorrente das suas sérias limitações financeiras e até de poder, tornam-se incapazes de garantir a prossecução do interesse público.

Portanto, para melhor entender sobre esses factos, o presente trabalho procurou reflectir sobre o papel das agências reguladoras na prossecução do interesse público, tendo como estudo de caso o Conselho de Regulação de Águas (CRA).

O foco do trabalho consistiu em perceber a forma como é empreendido o processo de regulação tendo em conta a capacidade financeira e o nível de independência do CRA para assegurar a provisão de um serviço de abastecimento de água de qualidade.

Em termos de estrutura, o trabalho está dividido em sete capítulos. No primeiro capítulo, para além desta introdução, apresenta-se uma breve contextualização das agências reguladoras, o problema que deu génese ao trabalho, os objectivos do trabalho e a respectiva justificativa. O segundo capítulo é dedicado à revisão da literatura, onde apresenta-se as discussões que tem sido desenvolvida em torno das agências reguladoras. No terceiro capítulo o foco é dado ao enquadramento teórico, no qual se apresenta e discute o quadro teórico e os principais conceitos usados no trabalho. Este capítulo apresenta também as hipóteses levantadas. No quarto capítulo apresenta-se a metodologia do estudo, incluindo as técnicas de recolha de dados, métodos de abordagem e a delimitação da amostra.

O quinto capítulo é dedicado à apresentação, análise e interpretação de resultados e a mesma compreende apenas um capítulo, neste caso o quinto, cujo foco é o processo de regulação do sector de águas em Moçambique. É neste capítulo que, tendo em conta as hipóteses levantadas, apresentamos as principais constatações sobre o papel das agências reguladoras na prossecução do interesse público, baseando-se na informação adquirida através de análise documental e entrevistas realizadas durante a pesquisa.

No sexto e último capítulo apresentamos as principais conclusões do estudo, com referência ao quadro teórico e as hipóteses colocadas para conduzir a pesquisa.

### ***1.1.Contextualização***

No domínio da administração pública, as agências reguladoras têm estado a merecer bastante atenção face aos desafios que a sociedade impõe, relativamente à melhoria da provisão dos serviços públicos. Essa atenção, deriva da crença de que através desses órgãos é possível garantir que os provedores dos

serviços públicos actuem em conformidade com os interesses da colectividade, num contexto em que a provisão desses serviços envolve outros actores não estatais<sup>1</sup>.

As agências reguladoras, pela sua natureza, são entidades cuja função consiste em fomentar a regulação do mercado, com vista a impedir o abuso das empresas, garantido deste modo excelência e padrões de qualidade<sup>2</sup>. Para a prossecução da sua função, estas entidades, normalmente, actuam de forma independente na definição de políticas e estratégias sectoriais.

Essa independência, entretanto, não está isenta de limitações que, por sua vez, colocam em causa a prossecução do interesse colectivo. Tais limitações, em muitos contextos tem sido resultante da captura das agências reguladoras por parte das entidades reguladas, que por sua vez fazem com que a agência perca a sua condição de autoridade comprometida com a realização do interesse colectivo, passando a reproduzir actos destinados a legitimar a prossecução de interesses privados dos segmentos regulados<sup>3</sup>.

Embora a teoria da captura refira-se somente à captura no sentido detornar as funções do ente regulador ao serviço dos interesses das organizações reguladas, a prática também tem demonstrado o risco de captura por parte do poder político, uma vez que existe a possibilidade iminente das decisões regulatórias serem instrumentalizadas de maneira a satisfazer os interesses imediatos dos ocupantes do poder político<sup>4</sup>.

Esse cenário tem maior potencial de ocorrer em contextos onde não existe um aparato normativo sobre as agências reguladoras. Em Moçambique, por exemplo, as agências reguladoras operam num contexto onde não existe um quadro normativo sobre essas entidades<sup>5</sup>, o que tem tido implicações na forma de funcionamento das agências existentes. Apesar desta situação, alguns autores chamam atenção para a necessidade de se pensar em mecanismos de meta-regulamentação (regulamentação sobre a regulamentação), de forma a prover o país de um quadro institucional mais sólido para a

---

<sup>1</sup>Macuane, José Jaime (2013). *Sector Público in: Relatório sobre a Governação e Integridade em Moçambique*, Centro de Integridade Pública, Maputo.

<sup>2</sup>Godoy, Arnaldo (2014) *Agências reguladoras: Origens, fundamentos, direito comparado, poder de regulação e futuro*, Belo Horizonte.

<sup>3</sup>Justen Filho, Marçal (2002). *O direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética.

<sup>4</sup> Marques Neto, Floriano (2002). *A Nova Regulação Estatal e as Agências Independentes*, in SUNDFELD, Carlos Ari. (coord.) *Direito Administrativo Econômico*, São Paulo: Malheiros.

<sup>5</sup>Macuane, José Jaime (2013). *Sector Público in: Relatório sobre a Governação e Integridade em Moçambique*, Centro de Integridade Pública, Maputo.



criação de instituições reguladoras e mecanismos efectivos de garantia de cumprimento do quadro regulador, incluindo a fiscalização dos actores que actuam neste domínio<sup>6</sup>.

No actual quadro em que operam as agências reguladoras, Moçambique não tem revelado evidências suficientes, a ponto de se considerar que as agências actuam em conformidade com os interesses da colectividade. Neste sentido, o presente trabalho reflecte sobre o papel das agências reguladoras na prossecução do interesse público, tendo como estudo de caso o Conselho de Regulação de Água (CRA). A opção pelo CRA deveu-se ao facto de esta ser uma das mais antigas agências reguladoras estabelecidas em Moçambique, e pelo facto do sector de água constituir um dos sectores provedores de serviços básicos, indispensáveis para a vida dos cidadãos.

Basicamente a pesquisa procurou explorar o processo de regulação do sector de águas, focando-se na governação e substância regulatória. Isso não só permitiu perceber os instrumentos de que o CRA dispõe para o exercício de regulação, mas também permitiu entender em que medida esses instrumentos associados à outros factores possibilitam o CRA desempenhar as suas funções de forma efectiva.

### ***1.1.2. Problemática***

Nas últimas décadas, as agências reguladoras têm vindo a ganhar cada vez mais importância como um actor chave para a prossecução do interesse público. Em muitos países africanos, e não só, o seu advento tem sido associado a um conjunto de transformações económicas que esses países vem conhecendo, incluindo privatizações e adopção de princípios da economia de mercado<sup>7</sup>.

Esse processo, embora não constitua novidade na arena da administração pública<sup>8</sup> de muitos países africanos, foi impulsionado pela intervenção de doadores que após o processo de privatização nesses países promoveram um modelo de melhores práticas regulatórias baseadas em exemplos de agências

---

<sup>6</sup>Macuane, José Jaime (2013). *Sector Público in: Relatório sobre a Governação e Integridade em Moçambique*, Centro de Integridade Pública, Maputo.

<sup>7</sup>Mutahaba, Gelase & Bana, Benson (2009). *Strengthening Regulatory and Oversight Role of Public Administration Institutions in African Countries*.

<sup>8</sup>De acordo com Mutahaba e Bana (2009), após independência, a maioria dos países africanos herdaram algumas das instituições reguladoras criadas pelos governos coloniais, incluindo as comissões de serviço público, bancos centrais, autoridades de licenciamento, agências de inspecção escolar e autoridades reguladoras profissionais.

reguladoras da Europa Ocidental e do Norte<sup>9</sup>. Tais modelos não são consistentes com os verdadeiros processos jurídicos, administrativos, económicos e políticos que existem nos países africanos<sup>10</sup>.

Um caso evidente foi o processo de regulação que se verificou em Mali no início da década 2000, decorrente da privatização das empresas de água e electricidade. Seguindo as recomendações de consultores internacionais, Mali conduziu o seu projecto de privatização usando um modelo de regulação bem-sucedido nos países desenvolvidos. Na perspectiva desse modelo, os preços deveriam ser fixados a um nível que permitisse recuperar os custos, o que teoricamente aumentaria a eficiência e permitiria à empresa cumprir com as suas responsabilidades de investimento. Esse processo foi supervisionado por uma agência reguladora independente no sentido de evitar bastante interferência política<sup>11</sup>.

Entretanto, o projecto não logrou o sucesso desejado, devido à limitada capacidade da população para pagar preços elevados e politicamente intoleráveis, forçando o Governo a subsidiar as empresas<sup>12</sup>.

À semelhança de Mali, outros países africanos apostaram em processos de regulação nos mesmos moldes e tiveram resultados prejudiciais ao bem-estar dos cidadãos. Consequentemente, a utilidade das agências reguladoras começou a ser posta em causa, se questionando sobre a finalidade para qual as mesmas foram criadas.

Em Moçambique por exemplo, nos finais da década de 1990 e princípios da década de 2000 introduziu-se no seu ordenamento jurídico, por via legislativa e regulamentar, dois primeiros órgãos reguladores vocacionados ao exercício da regulação e fiscalização de actividades vitais da economia, tais como telecomunicações e água<sup>13</sup>. Esses órgãos, apesar da sua relevância para a prossecução do interesse público, têm sido objecto de questionamentos, relativamente ao seu papel na sociedade.

Esse questionamento, em parte pode estar associado à insatisfação dos utentes dos serviços por eles regulados, assim como pela percepção de que estas agências estão mais empenhadas em proteger os interesses das entidades reguladas e não necessariamente orientadas para salvaguardar os interesses dos utentes.

---

<sup>9</sup>Mutahaba, Gelase&Bana, Benson (2009). *Strengthening Regulatory and Oversight Role of Public Administration Institutions in African Countries*.

<sup>10</sup>Mutahaba, Gelase&Bana, Benson (2009). *Strengthening Regulatory and Oversight Role of Public Administration Institutions in African Countries*.

<sup>11</sup>Estache, António &Wren-Lewis, Liam (2009). *Toward a Theory of Regulation for Developing Countries: Following Jean-Jacques Laffont's Lead*.

<sup>12</sup>Estache, António & Wren-Lewis, Liam (2009). *Toward a Theory of Regulation for Developing Countries: Following Jean-Jacques Laffont's Lead*

<sup>13</sup>CISTAC, Gilles (2007). *A regulação compartilhada entre o Conselho de Regulação do Abastecimento de Água e as Autarquias Locais no sistema de abastecimento de água em Moçambique*, Texto da comunicação apresentada na *WaterRegulatory Conference – WaterRegulatoryCouncil*, Maputo.

No caso do sector de abastecimento de água, que constitui o foco do nosso trabalho, o órgão responsável pela sua regulação é o Conselho de Regulação de Água (CRA). Este órgão, surge num contexto de mudanças institucionais iniciadas nos finais dos anos noventa no qual foi estabelecido o Quadro da Gestão Delegada para melhorar o sistema de abastecimento de água.

Na sua função de regulador, o CRA tem como principais atribuições assegurar o equilíbrio entre a qualidade de serviço de abastecimento de água e saneamento, os interesses dos utentes e a sustentabilidade económica dos sistemas de abastecimento de água, através do exercício da regulação económica<sup>14</sup>. Por outras palavras, o CRA tem a responsabilidade de regular as tarifas, proteger os consumidores e assegurar a sustentabilidade económica dos serviços de abastecimento de água cuja operação pode, por delegação, ser confiada a entidades do direito privado, mediante contratos de concessão, cessão de exploração ou gestão.

Com a introdução do Quadro da Gestão Delegada (QGD) reforçou-se a ideia do envolvimento do sector privado no sistema de abastecimento de água, na perspectiva de tirar vantagem da experiência do mesmo, do seu dinamismo e capital para melhorar a sustentabilidade e a qualidade de serviço<sup>15</sup>. Entretanto, mesmo reconhecendo-se a importância deste sector para a melhoria dos serviços de abastecimento de água, o seu envolvimento ainda não é muito significativo. Aliás, uma análise realizada pelo CRA em 2016, sustenta que apesar das orientações da política sectorial da água em Moçambique para o aumento da participação do sector privado, reforçadas no âmbito do QGD, a titularidade, a gestão e a exploração dos serviços de abastecimento de água no país permanecem, predominantemente, prestados pelo sector público<sup>16</sup>.

Apesar disso, existem diversos operadores privados, tipicamente de pequena dimensão, a prestar os serviços de abastecimento de água em várias regiões de Moçambique, nomeadamente em meios peri-urbanos e rurais<sup>17</sup>. Estes operadores são reconhecidos como actores importantes na provisão de serviços nas zonas peri-urbanas, mas não são abrangidos pela regulação do CRA.

Este cenário, propicia arbitrariedades na provisão de serviços de abastecimento de água à esse nível, permitindo por exemplo que os operadores estabeleçam tarifas que não estejam verdadeiramente

---

<sup>14</sup> Ver o Artigo 4, n° 1 do Decreto n° 74/98 de 23 de Dezembro.

<sup>15</sup> Conselho de Regulação de Água (2007). Transformando a indústria da água num negócio justo para servir a todos, Conferência sobre a Regulação da Água, Maputo.

<sup>16</sup> CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, Maputo.

<sup>17</sup> CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, Maputo.

sujeitas às condições do mercado, sendo que a lógica da maximização do lucro os conduz a escolherem um nível de preço superior ao custo marginal<sup>18</sup>.

Esta perspectiva é sustentada por Uandela (2012) ao referir que nos locais onde a provisão de água é garantida pelos operadores privados, principalmente nas cidades de Maputo e Matola, que abastecem principalmente os segmentos da sociedade mais desfavorecidos, as tarifas aplicadas são outras e tendem a ser sistematicamente mais altas do que as tarifas normais, obrigando a estes segmentos a pagarem uma factura 2.4 vezes mais cara do que os que são abastecidos pela rede pública da Águas de Moçambique<sup>19</sup>.

Entretanto, esta realidade não é exclusiva dos operadores privados de pequena dimensão, pois mesmo ao nível da rede pública que são abrangidos pela regulação do CRA, incluindo a empresa Águas da Região de Maputo, é possível constatar situações, para além de tarifas, que levantam dúvidas sobre o papel do regulador para salvaguardar os interesses dos utentes dos serviços de abastecimento de água<sup>20</sup>.

Isso tem sido evidente nas frequentes reclamações reportadas pela imprensa indicando altos níveis de insatisfação por parte dos consumidores, como resultado de um serviço de abastecimento de água caro e sem a qualidade desejada<sup>21</sup>.

A título de exemplo, uma reportagem sobre o acesso à água realizada em 2013 revela que este recurso ainda constitui um luxo para milhares de pessoas em Moçambique<sup>22</sup>. Nessa reportagem apresenta-se casos de famílias residentes nos bairros da cidade de Maputo, Lichinga e Nampula, que diariamente enfrentam enormes dificuldades para ter o acesso mínimo à água potável para a satisfação das suas necessidades básicas. Em alguns bairros da cidade de Nampula, por exemplo, para muitas famílias terem acesso à água potável têm de acordar à meia-noite, uma vez que é o único período do dia que o sistema de abastecimento do FIPAG funciona, embora nem sempre<sup>23</sup>. O mesmo cenário se verifica em Lichinga onde só no período da noite é que esses serviços funcionam, obrigando as famílias a

---

<sup>18</sup>Ver Cistac (2007)

<sup>19</sup>Uandela, André (2012). *Gestão descentralizada dos sistemas de abastecimento de água: desafios de eficiência e sustentabilidade. Três estudos de caso*, in Moçambique: Descentralizar O Centralismo, Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos.

<sup>20</sup>Utentes neste contexto entenda-se como consumidores do nível doméstico.

<sup>21</sup>Referir que alguns dos indicadores usados pelo CRA para medir a qualidade de serviços incluem a cobertura total do serviço na região do sistema, o tempo médio de distribuição diária.

<sup>22</sup>Recordar que a Assembleia Geral das Nações Unidas através da Resolução A/RES/64/292 declarou, em 2010, a água limpa e segura um direito humano essencial para gozar plenamente a vida e todos os outros direitos humanos.

<sup>23</sup><http://www.verdade.co.mz/tema-de-fundo/35-themadefundo/35811-a-eterna-crise-de-agua>

desfazem-se de qualquer que sejam as actividades para aproveitar as poucas horas que têm de acesso à água.

Na verdade, a falta de água ou a distribuição deficiente é um problema das grandes cidades em particular, mas também do país no geral. Na cidade de Quelimane, cujo abastecimento é também garantido pelo FIPAG, até 2013 apenas 5.3% da população tinha acesso à água canalizada no seu domicílio, sendo que de um total de 41.804 agregados familiares existentes na cidade, apenas uma menor parte tinha acesso à água potável<sup>24</sup>.

Este cenário constitui um paradoxo ao argumento que tem sido apresentado para o aumento sistemático das tarifas, que muitas vezes consiste na ideia de garantir a sustentabilidade económica das empresas para estas por sua vez melhorarem a qualidade dos seus serviços. Aliás, o CRA no seu relatório retrospectivo deixa claro que mais do que garantir a sustentabilidade económica dos operadores, as subidas das tarifas em algum momento estiveram também relacionadas com a necessidade de cumprir com o serviço da dívida contraída para o investimento no sistema de abastecimento de água<sup>25</sup>.

Decorrente da natureza das suas atribuições, o CRA apresenta indícios de fragilidade para o exercício pleno do seu papel de regulador, o que em parte justifica as situações de provisão de serviços sem a devida qualidade e com custos considerados elevados. Tais fragilidades podem ser verificadas no seu exercício de monitoria da qualidade de serviços de água, em que o CRA pela sua capacidade limitada para produzir os seus próprios dados, tem de depender da informação fornecida pelos operadores, propiciando deste modo a falta de informação fiável, consistente, actualizada e adequada para uma intervenção consistente<sup>26</sup>.

A mesma situação ocorre na definição de tarifas, porque apesar do CRA, nos termos do n.º 2 do artigo 7, do Decreto n.º 74/98, de 23 de Dezembro, ter a competência de aprovar as tarifas aplicadas nos sistemas de abastecimento de água, estas são inicialmente propostas pelos operadores, havendo potencial destes proporem tarifas muito acima do que seria adequado para a sua sustentabilidade económica.

---

<sup>24</sup><http://www.verdade.co.mz/tema-de-fundo/35-themadefundo/35811-a-eterna-crise-de-agua>

<sup>25</sup> Conselho de Regulação de água (2009). *Relatório Retrospectivo 1999-2009*, Maputo. Ver o link: <http://www.cra.org.mz/Relatorio-Retrospectivo-CRA.pdf>

<sup>26</sup> Conselho de Regulação de Água (2007). Transformando a indústria da água num negócio justo para servir a todos, Conferência sobre a Regulação da Água, Maputo.

Finalmente, uma outra fragilidade que caracteriza o CRA é que esta, pela natureza do serviço que regula, sofre muita interferência por parte do poder político, sobretudo no processo de definição de tarifas, que por sua vez constituem a principal fonte de receitas das entidades reguladas, no sentido de garantirem a sua sustentabilidade financeira.

Estas fragilidades têm implicações directas na forma como os serviços de abastecimento de água são fornecidos, podendo muitas vezes conduzir a cenários semelhantes àqueles vividos em Nampula, Maputo e Lichinga, conforme os exemplos apresentados nos parágrafos anteriores. Portanto, para melhor perceber o papel do CRA no processo de abastecimento de água em Moçambique, a questão que se coloca é: *Até que ponto as agências reguladoras estão em condições de garantir a provisão de um serviço de qualidade, conciliando os interesses dos utentes e os das entidades reguladas?* A resposta à essa questão constitui um passo determinante para percebermos o papel que o CRA desempenha na prossecução do interesse público.

## **1.2. Objectivos do Trabalho**

**1.2.2. Geral:** Reflectir sobre o papel desempenhado pelas agências reguladoras para garantir a provisão de serviços públicos de qualidade;

**1.2.3. Específicos:**

- Identificar os instrumentos de regulação usados pelas agências reguladoras para o cumprimento do seu mandato;
- Aferir em que medida as agências reguladoras possuem independência suficiente para garantir o equilíbrio entre o interesse dos clientes e dos provedores dos serviços;
- Conferir a capacidade das agências reguladoras para assegurar o acompanhamento efectivo do desempenho dos provedores dos serviços regulados.

## **1.3. Justificativa**

As agências reguladoras são entidades cuja função consiste em fomentar a regulação do mercado, com vista a impedir o abuso das empresas, garantido deste modo excelência e padrões de qualidade. O espírito da criação dessas entidades derivou da necessidade de garantir que o interesse público seja salvaguardado, beneficiando deste modo a satisfação das necessidades colectivas.

Com o seu advento, a administração pública ganhou mais um actor importante, cuja intervenção tem impacto directo sobre a forma como os serviços públicos são providos. Essa importância tem sido reconhecida por muitos políticos e académicos, mas na prática muito poucos estudos têm sido feitos sobre o assunto.

Essa falta de estudos, para além de não permitir o aprofundamento do real papel que tem sido desempenhado pelas agências reguladoras, prejudica na identificação dos principais desafios que essas entidades têm para melhorar a sua intervenção no âmbito da regulação dos serviços públicos.

Assim, com o presente trabalho pretende-se reflectir sobre o papel das agências reguladoras na prossecução do interesse público, contribuindo para estimular mais discussões sobre este assunto, quer ao nível da academia, assim como ao nível da administração pública. Portanto, a ideia não é esgotar o que pode ser dito sobre as agências reguladoras, mas sim instigar para que este assunto seja objecto de atenção, uma vez que trata-se de um assunto de grande importância para a administração pública.

## CAPÍTULO II: REVISÃO DA LITERATURA

Decorrente das transformações políticas, sociais e económicas que muitos Estados vem conhecendo, a regulação tem constituído uma prática cada vez mais recorrida na administração pública. Esta prática, é uma prática que está na moda e que se tornou um verdadeiro fenómeno universal<sup>27</sup>. Neste capítulo, é dada a atenção para o que já foi escrito e discutido sobre as agências reguladoras ao nível da literatura, na perspectiva de compreender como é que elas surgem, como evoluem e que modelos têm sido adoptados para garantir a satisfação do interesse público. Ainda neste capítulo, apresenta-se uma breve discussão sobre as agências reguladoras no contexto moçambicano.

### *2.1. Contexto e surgimento das agências reguladoras*

As Agências Reguladoras surgiram nos Estados Unidos no fim do século XIX como resultado de um conjunto de transformações ocorridas na economia deste país. Durante o seu surgimento, as agências reguladoras conheceram quatro fases principais<sup>28</sup>. A primeira fase foi em 1887, quando se verificou a necessidade de se conferir uma resposta reguladora às disputas que estavam a ocorrer entre as empresas de transporte ferroviário e os empresários rurais, tendo resultado na criação de instituições destinadas a controlar condutas anticompetitivas de empresas e corporações monopolistas.

A segunda fase verificou-se entre os anos 1930 e 1945, quando a economia norte-americana, abalada por uma forte crise, foi socorrida por uma invasão de inúmeras agências administrativas que, como parte da política o *New deal*, liderada pelo Presidente Roosevelt, intervieram fortemente na economia para defesa da sociedade contra o modelo liberal clássico, então em crise<sup>29</sup>. Com essa intervenção deu-se início a um debate constitucional-jurisprudencial para dar mais substância à essas agências<sup>30</sup>.

O terceiro momento, entre 1945 e 1965, foi caracterizado pela edição de uma lei geral de procedimento administrativo (*APA – Administrative Procedural Act*), que trouxe uma uniformidade no processo de tomada de decisões pelas agências, conferindo-lhes maior legitimidade<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup>Cistac, Gilles (2007). *A regulação compartilhada entre o Conselho de Regulação do Abastecimento de Água e as Autarquias Locais no sistema de abastecimento de água em Moçambique*, Texto da comunicação apresentada na *WaterRegulatory Conference – WaterRegulatoryCouncil*, Maputo.

<sup>28</sup>Barbosa Gomes J.B., “Agências reguladoras: A “Metamorfose” do Estado e da Democracia (Uma reflexão de Direito Constitucional e Comparado)”, em, <http://www.adami.adv.br/artigos/artigo17.asp>, p. 1.

<sup>29</sup>Misse G., Daniel (2010). *História e Sentido da Criação das Agências Reguladoras no Brasil*, Rio de Janeiro

<sup>30</sup>Barbosa Gomes J.B., “Agências reguladoras: A “Metamorfose” do Estado e da Democracia (Uma reflexão de Direito Constitucional e Comparado)”, em, <http://www.adami.adv.br/artigos/artigo17.asp>, p. 1.

<sup>31</sup>Barbosa Gomes J.B., “Agências reguladoras: A “Metamorfose” do Estado e da Democracia (Uma reflexão de Direito Constitucional e Comparado)”, em, <http://www.adami.adv.br/artigos/artigo17.asp>, p. 1.



A quarta fase, entre os anos de 1965 e 1985, foi marcado por um problema que desvirtuou as finalidades da regulação desvinculada do poder político, tendo se verificado a captura das agências reguladoras pelos agentes económicos regulados, prejudicando deste modo os consumidores<sup>32</sup>.

De 1985 até a actualidade as agências reguladoras têm estado a se redefinir para que se consolide um modelo regulador independente, mas com os controles externos adequados para garantir essa independência<sup>33</sup>.

Após o seu estabelecimento nos Estados Unidos, as agências reguladoras tornaram-se um verdadeiro fenómeno universal. Todos os países do mundo elaboraram ou estão elaborando normas capazes de regular vários sectores da vida económica e/ou social (telecomunicações, energia, água, meio ambiente, petróleo, finanças, entre outros.)<sup>34</sup>.

Em África por exemplo, muitos países iniciaram com o processo de estabelecimento de agências reguladoras a partir dos anos de 1990 em resposta à um conjunto de transformações económicas e sociais<sup>35</sup>. Essas transformações foram caracterizadas pela adopção de princípios de economia de mercado e privatizações que se verificou a partir desse período, exigindo deste modo a expansão das agências reguladoras no sentido de proteger os cidadãos ou clientes de práticas inadequadas suscetíveis de serem protagonizadas pelas as empresas<sup>36</sup>.

Em Moçambique as agências reguladoras surgem num contexto em que tenta-se abandonar uma concepção de Estado altamente centralizado, no qual procurou-se transferir ao sector privado o essencial das actividades que antes estavam sob monopólio ou quase-monopólio do Estado, sendo que este último passou a assumir o papel de normatizador e de fiscalizador<sup>37</sup>.

---

<sup>32</sup>Barbosa Gomes J.B., “Agências reguladoras: A “Metamorfose” do Estado e da Democracia (Uma reflexão de Direito Constitucional e Comparado)”, em, <http://www.adami.adv.br/artigos/artigo17.asp>, p. 1.

<sup>33</sup>Barbosa Gomes J.B., “Agências reguladoras: A “Metamorfose” do Estado e da Democracia (Uma reflexão de Direito Constitucional e Comparado)”, em, <http://www.adami.adv.br/artigos/artigo17.asp>, p. 1.

<sup>34</sup>Cistac, Gilles (2007) *A regulação compartilhada entre o Conselho de Regulação do Abastecimento de Água e as Autarquias Locais no sistema de abastecimento de água em Moçambique*, Texto da comunicação apresentada na *WaterRegulatory Conference* – WaterRegulatoryCouncil, Maputo, p.2.

<sup>35</sup>Mutahaba, Gelase&Bana, Benson (2009). *Strengthening Regulatory and Oversight Role of Public Administration Institutions in African Countries*, paper n°13, p.5.

<sup>36</sup>Mutahaba, Gelase&Bana, Benson (2009). *Strengthening Regulatory and Oversight Role of Public Administration Institutions in African Countries*, paper n°13.

<sup>37</sup>Cistac, Gilles (2007) *A regulação compartilhada entre o Conselho de Regulação do Abastecimento de Água e as Autarquias Locais no sistema de abastecimento de água em Moçambique*, Texto da comunicação apresentada na *WaterRegulatory Conference* – WaterRegulatoryCouncil, Maputo, p.5.

## ***2.2.Características das agências reguladoras***

Identificar as características das agências reguladoras permite captar algumas características básicas do Estado regulador, assim como discutir a sua natureza e a sua variação<sup>38</sup>.

Conforme sustenta Horn, a função reguladora não assume uma única forma organizacional. Para este autor, há uma variação suficiente na combinação dos problemas de transação gerados pela regulação para incentivar os legisladores a empregar três formas organizacionais diferentes: tribunais, comissões reguladoras independentes e agências do poder executivo. Estas formas distinguem-se em grande parte pelo seu grau de independência, relativamente ao legislador em exercício<sup>39</sup>.

Por outro lado, também é possível encontrar dois tipos de regulação pública. Em primeiro lugar temos o antigo tipo de regulação económica que envolve o estabelecimento de condições de entrada, bem como o controlo de preços. Em segundo, temos o tipo de regulação que estipula como vários tipos de bens devem ser produzidos e fornecidos<sup>40</sup>.

Entretanto, Horn considera que embora as agências reguladoras possam diferir uma das outras, estas têm dois aspectos importantes que as distingue de outras agências. Primeiro, os impostos financiam apenas uma pequena proporção do custo total da actividade reguladora. Segundo, os agentes reguladores gozam de menos monopólio sobre as informações relevantes para seu controle efectivo, em comparação com outros administradores, permitindo deste modo que os provedores de bens públicos sejam a melhor, senão a única, fonte de informação sobre o custo mínimo de produção, as alternativas de acção e as consequências das decisões administrativas<sup>41</sup>.

Essa falta de informações relevantes por parte dos agentes reguladores, comparativamente aos outros administradores, tem sido vista como um grande problema no processo de regulação dos serviços públicos em África. Muitos países africanos têm revelado que o sector de serviços públicos enfrenta

---

<sup>38</sup>Bianculli, Andrea, Fernández-I-Marín, Xavier & Jordana, Jacint (2013). *The world of regulatory agencies: institutional varieties and administrative traditions*, in: Jerusalem Papers in Regulation & Governance, Jerusalem.

<sup>39</sup>HORN, Murray (1995). *The Political Economy of Public Administration: institutional choice in the public sector*. New York: Cambridge University Press.

<sup>40</sup>Lane, Jan-Erik (2000). *The Public Sector: concepts, models and approaches*. London: Sage. Third Edition.

<sup>41</sup>Horn, Murray (1995). *The Political Economy of Public Administration: institutional choice in the public sector*. New York: Cambridge University Press.

dois problemas particulares, os quais eles chamam de fenómeno de *hold-up* e assimetria de informação<sup>42</sup>.

O fenómeno *hold-up* ocorre quando o investimento é negociado pela primeira vez entre a empresa e o Estado, devendo ambos concordar um preço em caso de o investimento privado prosseguir. No entanto, uma vez realizado o investimento há um espaço considerável para oportunismo ou jogos de ambos lados. O regulador, por exemplo, pode tentar reduzir a taxa do contrato. Da mesma forma, a empresa por saber que ela está a fornecer um serviço essencial, como por exemplo o serviço de abastecimento de água, numa condição em que não existe um fornecedor alternativo, a mesma pode tentar renegociar o preço do contrato, no sentido de se elevar para uma taxa acima da adequada<sup>43</sup>.

O segundo problema que tem caracterizado o processo de regulação no sector de serviços públicos é a assimetria de informação. Para regular de forma eficaz e eficiente o regulador precisa ter informações consideráveis e precisas sobre os insumos (material e mão de obra), demandas dos consumidores e do público em geral. Este conhecimento é especialmente necessário para fixar preços e restringir o excesso de lucros. Contudo, o problema é que na prática as empresas e os reguladores podem ter níveis muito diferentes de informação. Em geral, as empresas é que têm mais informação e os reguladores, por sua vez, devem procurar por isso. Mas, mesmo com um sistema eficiente de incentivos para levar as empresas a revelarem informações é altamente improvável que o regulador receba toda a informação necessária para regular de forma óptima<sup>44</sup>.

Portanto, de acordo com algumas evidências, o processo de regulação dos serviços públicos cuja provisão está a cargo de empresas privadas, não tem sido uma tarefa fácil na administração pública dos países africanos<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup>Mutahaba, Gelase&Bana, Benson (2009). *Strengthening Regulatory and Oversight Role of Public Administration Institutions in African Countries*, paper n°13.

<sup>43</sup>Mutahaba, Gelase&Bana, Benson (2009). *Strengthening Regulatory and Oversight Role of Public Administration Institutions in African Countries*, paper n°13.

<sup>44</sup>Mutahaba, Gelase&Bana, Benson (2009). *Strengthening Regulatory and Oversight Role of Public Administration Institutions in African Countries*, paper n°13.

<sup>45</sup>Mutahaba, Gelase&Bana, Benson (2009). *Strengthening Regulatory and Oversight Role of Public Administration Institutions in African Countries*, paper n°13.

### 2.3. Os modelos de regulação

O estudo da experiência internacional em termos de modelos regulatórios demonstra uma grande diversidade de modelos de regulação<sup>46</sup>. Alguns dos modelos comuns que têm merecido a atenção dos estudiosos são por exemplo o *Sunshineregulation*, regulação sectorial independente.

O modelo *Sunshineregulation* é um modelo caracterizado por impor transparência na realização de tarefas específicas dos regulados, exigindo igualmente que estes reportem através de indicadores de desempenho. Neste modelo o regulador tem como objectivo apontar más práticas para incentivar os operadores a fornecerem serviços de alta qualidade, por isso, é por vezes considerado um modelo de regulação para elevar ou envergonhar os agentes porque estes temem um efeito reputacional negativo<sup>47</sup>.

O *Sunshineregulation* tem também a particularidade de praticar uma regulação “soft”, não constrangedora, de um determinado sector de actividade, focando-se na evidenciação das condições de funcionamento deste sector através da realização de relatórios, estudos, pareceres e análises. Ademais, neste modelo a autoridade reguladora não tem nenhum poder sancionatório e a sua força reside na ameaça que se faz sentir sobre as empresas reguladas que receiam ver os seus defeitos ou carências divulgadas para a opinião pública pelo regulador<sup>48</sup>.

Por sua vez, o modelo de regulação sectorial independente resulta não só da evolução económica e da reconfiguração do papel do Estado, mas também das próprias características que este tipo de regulação possui, designadamente, a neutralidade, a credibilidade e a *expertise* que a mesma vem oferecer aos agentes e entidades regulados<sup>49</sup>. Este modelo equipara-se ao modelo de regulação que a Grã-Bretanha adopta para o sector de águas em que o regulador possui poderes significativos<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup>Cistac, Gilles (2007) *A regulação compartilhada entre o Conselho de Regulação do Abastecimento de Água e as Autarquias Locais no sistema de abastecimento de água em Moçambique*, Texto da comunicação apresentada na *WaterRegulatory Conference* – WaterRegulatoryCouncil, Maputo, p.28.

<sup>47</sup>Bolognesi, Thomas & Pflieger, Géraldine (2017). *In the Shadow of Sunshine Regulation: explaining disclosure biases*, Working Paper

<sup>48</sup>Cistac, Gilles (2007) *A regulação compartilhada entre o Conselho de Regulação do Abastecimento de Água e as Autarquias Locais no sistema de abastecimento de água em Moçambique*, Texto da comunicação apresentada na *WaterRegulatory Conference* – WaterRegulatoryCouncil, Maputo, p.18.

<sup>49</sup>Gonçalves, João Luís Mendonça (2014). *Da Independência Das Autoridades Reguladoras Independentes*, Lisboa.

<sup>50</sup>Cistac, Gilles (2007) *A regulação compartilhada entre o Conselho de Regulação do Abastecimento de Água e as Autarquias Locais no sistema de abastecimento de água em Moçambique*, Texto da comunicação apresentada na *WaterRegulatory Conference* – WaterRegulatoryCouncil, Maputo, p.28.

A necessidade da neutralidade e *expertise* das agências reguladoras, tal como caracteriza este modelo, é muitas vezes referida na literatura, sob o argumento de que desta forma é possível criar órgãos administrativos especializados capazes de disciplinar campos extremamente técnicos e dinâmicos da sociedade; tornar maior e melhor a participação da sociedade na administração pública; assim como garantir disciplina administrativa, nas áreas em que actuam as agências reguladoras, isenta dos interesses partidário-eleitorais dos detentores do poder<sup>51</sup>.

A par destes dois modelos, existem três perspectivas de regulação que é preciso tomar em consideração quando se discute sobre as agências reguladoras. A primeira seria a regulação de monopólios (*regulating monopoly*), que consiste em atenuar o efeito das forças do mercado, através de controlos de preço e da qualidade do serviço. A segunda, seria a regulação para competição (*regulation for competition*), que visa criar condições para existência e manutenção da concorrência. E finalmente, a terceira perspectiva seria a regulação social (*social regulation*), que por sua vez não possuiria objectivo primariamente económico, mas estaria vinculada à viabilização da prestação de serviços públicos de carácter universal e à proteção do meio ambiente<sup>52</sup>.

Olhando para estes modelos e querendo adequa-los ao quadro de regulação do CRA, percebe-se que esta entidade reguladora se aproxima ao modelo *Sunshineregulation*, pois as características aparecem com clareza nas respectivas competências do CRA. Por exemplo, no âmbito do acompanhamento do processo de concessão e a sua execução, está definido no decreto da sua criação que cabe ao CRA analisar e dar parecer sobre os relatórios de execução do operador, analisar e apresentar parecer ao Governo sobre o relatório anual do operador relativo às reclamações dos utentes, apresentar periodicamente informação geral ao público sobre o funcionamento do sistema<sup>53</sup>. A natureza destas competências evidencia que o CRA foca-se mais na verificação de condições de funcionamento do sector de água através da realização de relatórios, estudos, pareceres e análises e não tem poderes significativos, para por exemplo sancionar em casos em que o regulado cometer irregularidades.

---

<sup>51</sup>Figueiredo, Rodrigo (2014). Função Normativa das Agências Reguladoras: Natureza e Hipóteses de Exercício, Dissertação de Mestrado, p.45, São Paulo.

<sup>52</sup>Godoy, Arnaldo (2014). *Agências reguladoras: Origens, fundamentos, direito comparado, poder de regulação e futuro*, Belo Horizonte, p.19.

<sup>53</sup>Cistac, Gilles (2007) *A regulação compartilhada entre o Conselho de Regulação do Abastecimento de Água e as Autarquias Locais no sistema de abastecimento de água em Moçambique*, Texto da comunicação apresentada na *WaterRegulatory Conference – WaterRegulatoryCouncil*, Maputo, p.18.

## ***2.4.Mecanismos para a avaliação das agências reguladoras***

O sistema de regulação obedece a combinação de instituições, leis e processos que permitem ao Governo ter o controlo sobre as decisões operacionais e de investimentos das empresas que fornecem serviços de infraestruturas. Esse sistema, pode ser avaliado tendo em conta três dimensões interrelacionadas, que incluem: Governação Regulatória; Substância Regulatória e Impacto Regulatório<sup>54</sup>.

### ***2.4.1. Governação Regulatória***

A governação regulatória corresponde a forma da regulação, e refere-se ao enquadramento legal e institucional do sistema regulatório bem como ao *framework* a partir do qual são realizados os processos e procedimentos que determinam as decisões regulatórias. Dito de outra forma, a governação regulatória define a eficácia e eficiência da regulação, determina as entidades, acções e parâmetros que são regulados, e envolve considerações sobre a independência, autonomia na tomada de decisão e responsabilização da entidade reguladora<sup>55</sup>.

A essência da governação regulatória consiste em limitar a tomada de decisão arbitrária por meio de: (a) restrições substantivas à discricionariedade do regulador; (b) restrições formais ou informais à mudança do sistema regulatório; e (c) instituições que cumprem as formalidades acima referidas. Portanto, isso não implica que os reguladores não devam ter nenhum critério, mas que é importante que sejam estabelecidos procedimentos que definam como a discricionariedade será exercida. Para alcançar isso, a governação regulatória deve garantir a prestação de contas, transparência, previsibilidade e proporcionalidade, pois, esses são os recursos, para além da independência, que conferem credibilidade e legitimidade às decisões regulatórias<sup>56</sup>.

Ademais, o enquadramento legal da entidade reguladora deve especificar distintamente o propósito da sua existência e discriminar e explicar claramente as metas que esta deva alcançar. O grau de objectividade dos seus propósitos tem influência não só na responsabilização, transparência e previsibilidade da regulação, mas também na definição de prioridades por parte do regulador. Na presença de objectivos pouco claros, a subjectiva interpretação dos mesmos pode criar incertezas e

---

<sup>54</sup> ESAWAS Regulatory Association (2016). *Peer Review of Water Supply and Sanitation Services Regulatory System in Mozambique*, p.1.

<sup>55</sup> CRA (2016). *Manual de Governança e Substância Regulatórias*, p.59, Maputo.

<sup>56</sup> ESAWAS Regulatory Association (2016). *Peer Review of Water Supply and Sanitation Services Regulatory System in Mozambique*, p.2.

indefinições quanto às prioridades da actividade regulatória, potenciando cenários de instabilidade no sector regulado<sup>57</sup>.

Para o caso da regulação do sector da água em Moçambique, o enquadramento legal e institucional da agência reguladora, o CRA, encontra-se definido no âmbito das reformas do sector da água iniciadas pela Lei de Águas de 1991 e enquadrado pelo QGD, implementado em 1998<sup>58</sup>.

#### **2.4.2. Substância Regulatória**

A substância regulatória está relacionada com o conteúdo da regulação. Esta diz respeito, portanto, ao racional que fundamenta as decisões tomadas pelas entidades reguladoras, mais ou menos explícitas, e que confere qualidade e robustez às decisões regulatórias, quando confrontadas ou sujeitas à análise independente. Tipicamente, substância regulatória está associada às decisões relativas à estrutura e níveis tarifários, padrões de qualidade de serviço, tratamento de reclamações, reporte e disseminação de informação, entre outras matérias<sup>59</sup>.

No caso do sector da água, há três áreas principais de preocupação relacionadas à substância reguladora, nomeadamente: i) *Qualidade de serviço* que centra-se nos padrões relacionados à qualidade da água potável, a confiabilidade do fornecimento; ii) *Viabilidade financeira e eficiência* que foca-se na forma como são determinadas as tarifas dos serviços de abastecimento de água e saneamento; iii) *Acessibilidade e equidade* que preocupa-se com os mecanismos adoptados para promover serviços acessíveis para as famílias de baixa renda, preocupa-se igualmente com o pagamento justo das tarifas por parte dos usuários do serviço de abastecimento de água e, também, procuram entender se a qualidade de serviços, a viabilidade financeira, a acessibilidade e equidade estão todos inter-relacionados<sup>60</sup>.

De forma geral, pode-se considerar que a substância reguladora está associada às decisões relativas à estrutura e níveis tarifários, padrões de qualidade de serviço, tratamento de reclamações, reporte e disseminação de informação, entre outras matérias<sup>61</sup>.

---

<sup>57</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, p.59-60, Maputo.

<sup>58</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, p.60, Maputo

<sup>59</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, p.83, Maputo

<sup>60</sup>ESAWAS Regulatory Association (2016). *Peer Review of Water Supply and Sanitation Services Regulatory System in Mozambique*, p.4.

<sup>61</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, p.83, Maputo

### 2.4.3. *Impacto Regulatório*

O impacto regulatório é consequência da governação regulatória e da substância regulatória. este deve reflectir o equilíbrio dos interesses das partes interessadas, tanto das entidades reguladas como dos utilizadores dos serviços públicos, incidindo em particular sobre o nível de cobertura dos serviços, a eficiência operacional, as tarifas praticadas, a coesão económica e social, a eficiência de recuperação de custos, o cumprimento de contratos ou o desenvolvimento do sector<sup>62</sup>. Olhando para o sector de água por exemplo, o principal desafio para os reguladores é garantir que os operadores sob sua jurisdição sejam recompensados suficientemente, mas não excessivamente, enquanto resistem à pressão popular para reduzir os preços<sup>63</sup>.

No entanto, isso só é possível se os operadores forem financeiramente viáveis e puderem obter recursos para remodelações e novos investimentos. Em outras palavras, o principal objectivo da regulação económica das indústrias de infraestrutura é assegurar o fornecimento contínuo, a longo prazo, de serviços de infraestrutura específicos de qualidade definida, com o mínimo custo necessário (e preços) para a população e a indústria do país<sup>64</sup>.

Em suma, o impacto regulatório está directamente associado à sustentabilidade financeira das entidades reguladas e à sustentabilidade social dos serviços e também à qualidade de serviço prestada<sup>65</sup>.

A figura abaixo ilustra as três dimensões que são tomadas em consideração na avaliação dos sistemas regulatórios.

---

<sup>62</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, p.124, Maputo

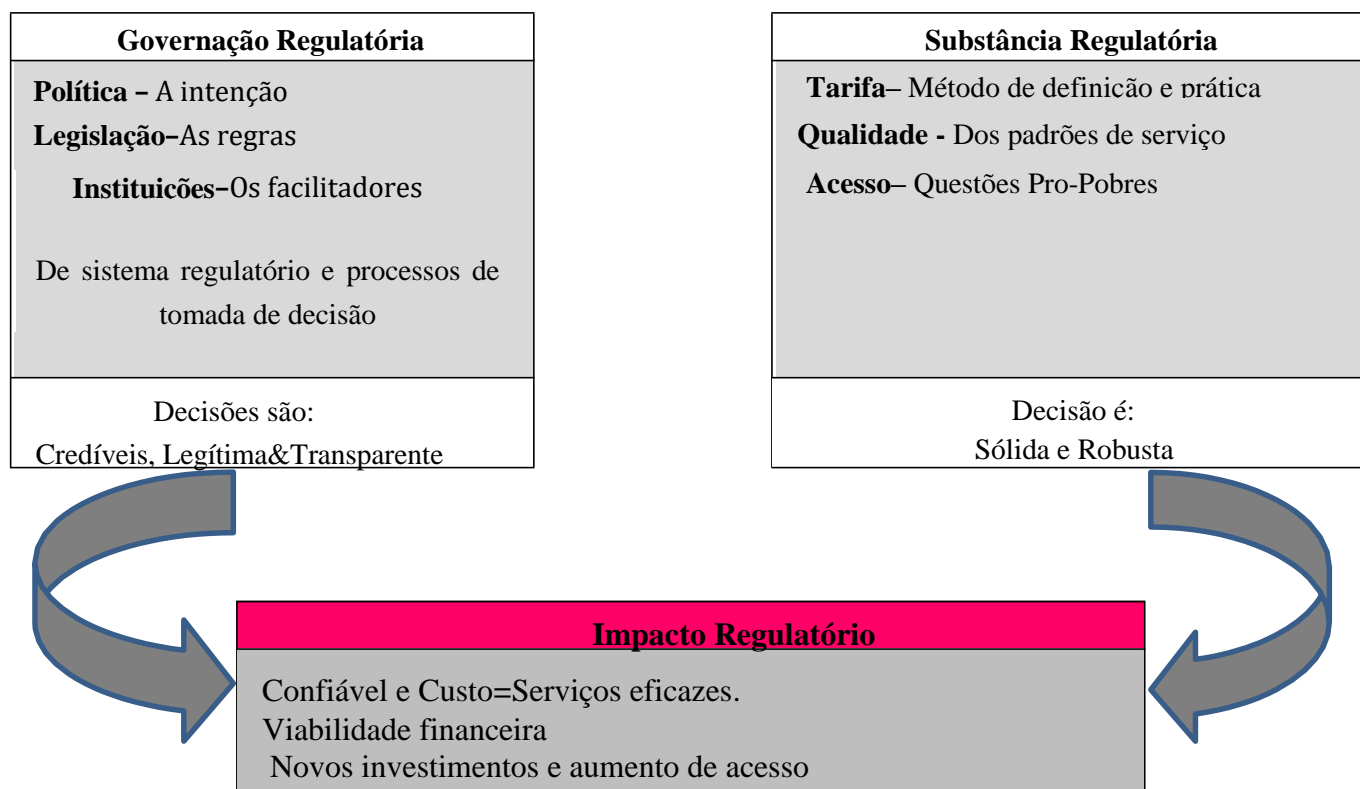
<sup>63</sup>ESAWAS Regulatory Association (2016). *Peer Review of Water Supply and Sanitation Services Regulatory System in Mozambique*, p.5.

<sup>64</sup>ESAWAS Regulatory Association (2016). *Peer Review of Water Supply and Sanitation Services Regulatory System in Mozambique*, p.5.

<sup>65</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, p.142, Maputo



**Figura 1:As três dimensões para a avaliação das agências reguladoras**



**Fonte:** ESAWAS RegulatorAssociation, 2016:2.

### ***2.5.As agências reguladoras no contexto moçambicano***

O debate sobre as agências reguladoras em Moçambique ainda não ganhou muita relevância como se podia esperar. Apesar do papel fundamental que estas jogam, são poucos os estudos desenvolvidos a reflectir sobre a sua eficácia. Mesmo assim, o pouco debate que tem sido desenvolvido iniciou com a introdução, no ordenamento jurídico moçambicano, nos finais da década de 90, dos primeiros órgãos reguladores vocacionados ao exercício da regulação e fiscalização de actividades vitais da economia, tais como telecomunicações, água ou energia<sup>66</sup>.

No contexto moçambicano, as agências reguladoras foram introduzidas na tentativa de se abandonar uma concepção de Estado altamente centralizado, o qual foi activo no campo da economia,

<sup>66</sup>Cistac,Gilles (2007)A regulação compartilhada entre o Conselho de Regulação do Abastecimento de Água e as Autarquias Locais no sistema de abastecimento de água em Moçambique, Texto da comunicação apresentada na WaterRegulatory Conference – WaterRegulatoryCouncil, Maputo, p.4.

pretendendo transferir a actores privados o essencial das actividades que antes detinha a título de monopólio ou quase-monopólio e assumir o papel de normatizador e de fiscalizador<sup>67</sup>.

Dito de outra forma, com a abertura do mercado à iniciativa privada, iniciada em 1986 como resultado da pressão dos doadores e, mais concretamente, com a sua consagração na Constituição da República de 1994, deixou de haver um controlo directo do Estado sobre o sector da economia, o que de per si obrigava o surgimento de novas entidades com a função de regular o referido sector, mas de forma independente. Por este facto, e visando substituir o papel que anteriormente era desempenhado pelo Estado, foram sendo criados diversos institutos com a função de regulação<sup>68</sup>.

Apesar de esses institutos já terem sido estabelecidos há algum tempo, os mesmos mantêm características que as tornam como uma extensão do poder executivo (tuteladas pelos ministros das respectivas áreas de actuação e por isso não independentes). Aliás, o país não tem tradição em termos conceptuais do que são entidades reguladoras independentes, o que seria conseguido através da elaboração e aprovação de uma lei-quadro que indicasse as principais características de que as mesmas deviam obrigatoriamente estar investidas para que como tal fossem consideradas.<sup>69</sup>

No geral, quando se fala de agências reguladoras no contexto moçambicano, o entendimento que se tem, sobretudo olhando para o quadro legal<sup>70</sup>, é que estas têm o objectivo de contribuir para o desenvolvimento económico nacional e para o bem-estar das populações, bem como em promover vários outros objectivos de interesse geral, principalmente da garantia da execução do serviço público e da sua qualidade e a protecção dos utentes deste serviço<sup>71</sup>.

Da discussão desenvolvida neste capítulo é importante destacar alguns aspectos essenciais para a melhor compreensão sobre as agências reguladoras. Em primeiro lugar, importa referir que as agências reguladoras tiveram o seu surgimento nos Estados Unidos de América no século XIX, como resultado de um conjunto de transformações ocorridas na economia deste país. Ao longo do tempo, muitos países, incluindo alguns países africanos, também iniciaram com o processo de estabelecimento de agências reguladoras impulsionados pela adopção de princípios de economia de mercado e

---

<sup>67</sup>Ver Cistac (2007:5)

<sup>68</sup>Fael, Baltazar (2016). *Quadro legal e institucional das entidades reguladoras deve ser revisto urgentemente: Outras entidades reguladoras importantes devem ser criadas*, Centro de Integridade Pública, Maputo.

<sup>69</sup> Ver Fael (2016:1).

<sup>70</sup>Ver o Artigo 4 do Decreto n.º 72/98, de 23 de Dezembro.

<sup>71</sup>Ver Cistac (2007:8).

privatizações que exigiu a expansão das agências reguladoras no sentido de proteger os cidadãos ou clientes de práticas inadequadas suscetíveis de serem protagonizadas pelas empresas. Em segundo lugar, as agências reguladoras possuem características próprias que as diferem de outras agências. Conforme destacamos neste capítulo, embora as agências reguladoras possam diferir uma das outras, estas têm dois aspectos importantes que as distingue de outras agências. Primeiro, os impostos financiam apenas uma pequena proporção do custo total da actividade reguladora. Segundo, os agentes reguladores gozam de menos monopólio sobre as informações relevantes para seu controlo efectivo, em comparação com os provedores de bens e serviços públicos, permitindo deste modo que estes provedores sejam a melhor, senão a única, fonte de informação sobre o custo mínimo de produção. Esta falta de informação relevante para um controlo efectivo por parte do regulador decorre da assimetria de informação que tem caracterizado a relação entre os reguladores e os regulados.

Para regular de forma eficaz e eficiente o regulador precisa ter informações consideráveis e precisas sobre os insumos (material e mão de obra), demandas dos consumidores e do público em geral, para permitir a fixação de preços e restringir o excesso de lucros. Com mais detalhes, esta discussão será desenvolvida no quadro teórico na reflexão sobre a teoria de agência.

Em terceiro lugar, as agências reguladoras comportam diferentes modelos. Alguns dos modelos comuns são o *Sunshineregulation* e regulação sectorial independente. O modelo *Sunshineregulation* é caracterizado por impor transparência na realização de tarefas específicas dos regulados, exigindo igualmente que estes reportem através de indicadores de desempenho.

Por sua vez o modelo de regulação sectorial independente resulta, não só da evolução económica e da reconfiguração do papel do Estado, mas também das próprias características que este tipo de regulação possui, designadamente, a neutralidade, a credibilidade e a *expertise* que a mesma vem oferecer aos agentes e entidades regulados. Olhando para o quadro deregulação do CRA e querendo adequá-lo a estes modelos, percebe-se que esta entidade reguladora se aproxima ao modelo *Sunshineregulation*, pois as características aparecem com clareza nas respectivas competências do CRA. Portanto, ao longo da nossa discussão na parte empírica iremos reflectir sobre esta relação.

Em quarto lugar, as agências reguladoras são avaliadas tendo em conta três dimensões interrelacionadas, que incluem: Governação Regulatória; Substância Regulatória e Impacto Regulatório. A governação regulatória foca-se no enquadramento legal e institucional do sistema

regulatório, bem como no *framework* a partir do qual são realizados os processos e procedimentos que determinam as decisões regulatórias. A substância regulatória centra-se nas decisões relativas à estrutura e níveis tarifários, padrões de qualidade de serviço, tratamento de reclamações, reporte e disseminação de informação, entre outras matérias. Por sua vez, o impacto regulatório preocupa-se com o equilíbrio dos interesses das partes interessadas, tanto das entidades reguladas como dos utilizadores dos serviços públicos, incidindo em particular sobre o nível de cobertura dos serviços, a eficiência operacional, as tarifas praticadas, a coesão económica e social, a eficiência de recuperação de custos, o cumprimento de contratos ou o desenvolvimento do sector. Os elementos que caracterizam estes modelos serão explorados na parte empírica do trabalho.

Por último, as agências reguladoras no contexto moçambicano resultam da abertura do mercado à iniciativa privada, iniciada em 1986 como consequência da pressão dos doadores e com a sua consagração na Constituição da República de 1994, deixando de haver um controlo directo do Estado sobre o sector da economia, o que de per si obrigou o surgimento de novas entidades com a função de regular o referido sector, mas de forma independente. Apesar das agências reguladoras, pelo menos algumas, já terem sido estabelecidas há algum tempo, as mesmas mantêm características que as tornam como uma extensão do poder executivo (tuteladas pelos ministros das respectivas áreas de actuação e por isso não independentes). Esta questão de falta de independência será melhor discutida no quadro teórico quando estivermos a reflectir sobre a captura regulatória.

### **CAPÍTULO III: ENQUADRAMENTO TEÓRICO E HIPÓTESES DA PESQUISA**

Este capítulo apresenta o quadro teórico que orientou a reflexão sobre as agências reguladoras no contexto moçambicano, assim como os principais conceitos colocados ao longo do presente trabalho. Igualmente, o capítulo comporta as hipóteses levantadas para a pesquisa, como uma tentativa de responder provisoriamente ao problema identificado.

#### ***3.1. Quadro Teórico***

Para a nossa compreensão sobre o papel das agências reguladoras na prossecução do interesse público recorreu-se a teoria de agência, também conhecida como a teoria agente-principal. Para complementar esta teoria, recorreu-se também ao modelo de captura regulatória que por sua vez nos permitiu perceber as implicações da falta de independência das entidades reguladoras na defesa do interesse público.

A teoria de agência, que inicialmente foi desenvolvida por Jensen e Meckling num artigo publicado em 1976 fundamenta que uma relação de agência consiste num contrato sob o qual uma ou mais pessoas, neste caso o principal, recorre a outra pessoa para realizar serviço em seu nome, envolvendo a delegação de alguma autoridade de decisão<sup>72</sup>.

Nessa relação, conforme sustentam os autores, o agente nem sempre actuará nos melhores interesses do principal, pois, o mesmo é também maximizador de utilidade. Neste sentido, de forma a induzir o agente a prosseguir os seus interesses, o principal deve se concentrar na resolução de duas tarefas básicas na escolha destes<sup>73</sup>. Por um lado, deve seleccionar os melhores agentes e criar incentivos para que eles se comportem como se deseja, por outro deve monitorar os comportamentos destes para garantir que eles executem bem as suas tarefas<sup>74</sup>. Essas duas tarefas, se bem observadas, têm o potencial de tornar os agentes mais responsáveis e orientados para a prossecução do interesse público. Mas, como tal, existem dois problemas que o principal enfrenta no processo de escolha do seu agente.

Em primeiro lugar, o principal nunca pode saber tudo sobre um agente, pois, pode até examinar a educação, as habilidades, a personalidade e experiências de um potencial empregado, mas nunca

---

<sup>72</sup>Jensen, M.C. & Meckling, W.H. (1976). *Theory of Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Capital Structure*. Journal of Financial Economics.

<sup>73</sup>Ayee, Joseph (2008). *Reforming the African Public Sector: Retrospect and Prospects*, Dakar: CODESRIA Green Book.

<sup>74</sup>Ayee, Joseph (2008). *Reforming the African Public Sector: Retrospect and Prospects*, Dakar: CODESRIA Green Book.

poderá ter certeza de ter seleccionado a melhor pessoa para o posto, o que o conduzirá à uma selecção adversa, uma vez que tem grande probabilidade de contratar candidatos de menor qualidade do que o desejado<sup>75</sup>.

Em segundo lugar, o principal nunca terá certeza sobre os detalhes completos do desempenho do agente, pois, o mesmo nunca saberá a trajectória completa deste, embora haja sempre sinais sobre o desempenho do agente, através de relatórios, reclamações e observação directa. Essa incerteza, decorre do facto de o principal estar tipicamente em desvantagem informacional em relação aos seus agentes<sup>76</sup>, sendo que estes ganham incentivo para trabalhar menos que a sua capacidade, uma vez que eles sabem que as insuficiências de desempenho podem não ser detectadas. Portanto, nestas condições o principal está perante o problema de risco moral<sup>77</sup>.

Esses dois problemas, conforme chamam atenção alguns autores, são visíveis em instituições do sector público, em processos de formulação de políticas públicas, assim como no processo de regulação pública<sup>78</sup>.

Na sua formulação sobre a aplicação da teoria agente-principal nos processos de reforma do sector público, Van Thiel<sup>79</sup> apresenta alguns exemplos que permitem perceber como esta teoria pode ser usada para explicar a lógica das reformas.

No seu primeiro exemplo a autora refere-se ao uso da teoria agente-principal para explicar a adopção de certas reformas. Segundo ela, um dos factores que pode conduzir o Governo, neste caso o principal, a optar por determinadas reformas, como por exemplo a contratação de um agente para executar tarefas específicas ou a terceirização, é a existência de um grande volume de tarefas. Contratando um agente, o principal deve especificar no contrato as tarefas a serem executadas por este e sob que condições.

O outro exemplo do uso da teoria agente-principal ao estudar as reformas do sector público está relacionado com o aumento do uso de indicadores de desempenho. Conforme refere a autora, os

---

<sup>75</sup>Ayee, Joseph (2008). *Reforming the African Public Sector: Retrospect and Prospects*, Dakar: CODESRIA Green Book.

<sup>76</sup>Caers et al (2006), chamam atenção ao facto da desvantagem ou assimetria informacional em si não constituírem problema, pois se os benefícios do agente estiverem perfeitamente alinhados aos do principal, essa assimetria não afectará o nível de benefícios desejados pelo principal.

<sup>77</sup>Ayee, Joseph (2008). *Reforming the African Public Sector: Retrospect and Prospects*, Dakar: CODESRIA Green Book.

<sup>78</sup>Lane, Jan-Erik (2000). *The Public Sector: concepts, models and approaches*. London: Sage. Third Edition.

<sup>79</sup>Van Thiel, Sandra (2017). A principal-agent perspective. In: Steven Van de Walle and Sandra Groeneveld (eds.), *Theory and Practice of Public Sector Reform*, New York

indicadores de desempenho são utilizados para muitos fins, incluindo para melhorar os resultados, aumentar a transparência, aumentar a motivação, assim como para ampliar a prestação de contas. O foco na medição de desempenho, segundo se argumenta na teoria agente- principal, pode ser explicado pela necessidade de intensificar a monitoria do agente, uma vez que é necessário para compensar a perda de controle do principal, tendo em conta que um número elevado de tarefas é executado pelos agentes. Entretanto, mesmo se reconhecendo a sua utilidade, parece haver, no geral, uma falta de interesse entre os governos (principal) no desempenho dos agentes que implementam políticas, prestam serviços públicos e executam tarefas públicas<sup>80</sup>.

Uma terceira ilustração do uso da perspectiva agente-principal na reforma do sector público diz respeito à desagregação estrutural das unidades de governo. Essas unidades desagregadas geralmente recebem certo grau de autonomia, quer ao nível de gestão (por exemplo, em relação às decisões sobre o pessoal e finanças), assim como ao nível do seu estatuto. Ou seja, em alguns casos elas podem ter uma certa autonomia para tomar decisões sobre questões relacionadas com o pessoal e finanças, mas também podem ser criadas através de um quadro legal específico que lhes confere independência. Um dos motivos que impulsionou muitos países a adotarem essas unidades desagregadas foi a expectativa de que elas executariam tarefas públicas de maneira mais eficiente. Mas mesmo assim, em alguns países a adoção dessas unidades foi questionada.

Um caso específico desse questionamento foi na Holanda, onde alguns partidos políticos levantaram um conjunto de inquietações relacionadas com o crescimento do número de unidades autónomas. Para esses partidos políticos a criação de unidades autónomas, para além de conduzir à fragmentação, conduz também à perda de controle político e/ou ministerial, associado à má qualidade da regulamentação subjacente ao estabelecimento de muitas dessas unidades<sup>81</sup>.

No caso de regulação pública esses problemas são ainda mais profundos, pois, para além da perda de controle do agente pelo principal, existe a possibilidade de o principal ser capturado pelo agente. Nesse caso concreto, essa captura consistiria na cooptação dos órgãos reguladores (o principal) pelo sector

---

<sup>80</sup>Ver Van Thiel (2017:49)

<sup>81</sup>Ver Van Thiel (2017:49)

regulado (o agente), onde os órgãos reguladores assumiriam valores e interesse dos regulados, como se fossem os interesses gerais da colectividade<sup>82</sup>.

Para que o órgão regulador possa levar a cabo as suas funções, especialmente, exigindo das empresas reguladas a provisão de serviços eficientes, este necessita de informações detalhadas sobre as actividades económico-financeiras e operacionais dessas empresas. A fonte dessas informações, são as próprias empresas reguladas, pois elas são detentoras das informações relevantes para o mercado, o que em parte lhes possibilita capturar os órgãos reguladores<sup>83</sup>. Dito de outra forma, as agências reguladoras, na qualidade de principal, funcionam como supervisores de preços e das taxas de retorno das empresas reguladas, mas para que esse processo ocorra estas precisam contar com a informação fornecida pelo agente, o que muitas vezes pode não dar certo<sup>84</sup> (Borges, 2013).

Um outro factor que tem sido considerado na discussão sobre a captura das agências reguladoras consiste na ideia de que os objectivos iniciais de um processo de regulação podem desaparecer através de acções de *lobbying* desencadeado por grupos de interesse. Ao longo do tempo, as empresas reguladas podem ganhar gradualmente o controlo sobre as agências que as regulam (Borges, 2013).

Alguns autores referem ainda que a captura regulatória pode ocorrer como uma consequência da agência reguladora pretender proteger-se contra qualquer erro que possa cometer. Neste caso, se o regulador comete um erro que prejudica as empresas reguladas, a consequência será que as empresas reguladas podem queixar-se fortemente. Por outro lado, se o erro for prejudicial para os consumidores, a situação mais normal é que esse erro não será notado, sendo que o mais sensato é a agência reguladora ter menos riscos, tomando decisões que não tendem a prejudicar as empresas reguladas (Borges, 2013).

Para a sua actuação, as agências reguladoras devem adoptar a melhor escolha administrativa possível, visando o interesse da sociedade. Essa escolha, deve ocorrer mediante audiências e consultas públicas, uma vez que estes são elementos necessários para que o sistema de regulação da economia se dê de modo a assegurar a estabilidade do mercado diante de variáveis que possam influenciá-lo, com a

---

<sup>82</sup>Melo, Thiago Dellazari (2010). *A captura das agências reguladoras: uma análise do risco de ineficiência do Estado regulador*, dissertação de mestrado, Recife.

<sup>83</sup>Melo, Thiago Dellazari (2010). *A captura das agências reguladoras: uma análise do risco de ineficiência do Estado regulador*, dissertação de mestrado, Recife.

<sup>84</sup>



adequação dos serviços públicos ao desenvolvimento económico<sup>85</sup>. Na verdade, o ideal seria que essas audiências públicas, como instrumentos de transparência, fossem capazes de efectivamente possibilitar a participação da sociedade na formulação das políticas de interesse público<sup>86</sup>.

Embora em muitos contextos a legislação crie espaço para tal, a participação popular se dá de forma muito restrita, em razão da não existência de meios eficazes de atracção dos consumidores e suas associações representativas, permitindo-se, nesse sentido, que as empresas reguladas utilizem sempre a regulação em seu próprio proveito, por serem detentores das informações, do conhecimento técnico e científico sobre a matéria que constitui objecto de sua actividade, para além da assessoria económica e jurídica de que podem se beneficiar, tornando-as capazes de fazer surgir situações que lhes são absolutamente favoráveis no campo económico<sup>87</sup>.

Perante esse conjunto de vantagens que as empresas reguladas possuem, as mesmas é que determinam os cálculos de custos da sua operação, podendo estipular preços que cubram seus custos<sup>88</sup>. Ademais, o facto de estas empresas estarem numa situação de vantagem perante às agências reguladoras, alguns economistas argumentam que o regime regulatório é ineficaz, o que significa que a existência de um órgão regulador não tem impacto no preço e na quantidade<sup>89</sup>.

Existem quatro diferentes formas de captura de agências reguladoras. A primeira refere-se à captura pelo risco de concussão, que ocorre na hipótese de se corromper os agentes, podendo ser minimizada pela boa escolha dos dirigentes entre pessoas de reputação verdadeiramente ilibada, bem como pela criação de mecanismos de controlo, inclusive por parte da sociedade<sup>90</sup>.

A segunda consiste na captura por contaminação de interesses, que se dá quando o ente regulador assume valores e interesses do regulado como se fossem interesses da colectividade, o que pode ser

---

<sup>85</sup>Carvalho, Roberto & Marques, Herika (2012). *A possibilidade de captura das agências: formas de controlo e responsabilidade civil dos seus agentes – uma análise do caso concreto – COELCE*;

<sup>86</sup>Carvalho, Roberto & Marques, Herika (2012). *A possibilidade de captura das agências: formas de controlo e responsabilidade civil dos seus agentes – uma análise do caso concreto – COELCE*;

<sup>87</sup>Carvalho, Roberto & Marques, Herika (2012). *A possibilidade de captura das agências: formas de controlo e responsabilidade civil dos seus agentes – uma análise do caso concreto – COELCE*;

<sup>88</sup>Lane, Jan-Erik (2000). *The Public Sector: concepts, models and approaches*. London: Sage. Third Edition.

<sup>89</sup>Lane, Jan-Erik (2000). *The Public Sector: concepts, models and approaches*. London: Sage. Third Edition.

<sup>90</sup>Carvalho, Roberto & Marques, Herika (2012). *A possibilidade de captura das agências: formas de controlo e responsabilidade civil dos seus agentes – uma análise do caso concreto – COELCE*;

contornado pela imposição da transparência e publicidade da actividade regulatória, combinada com maior envolvimento da sociedade<sup>91</sup>.

A terceira envolve captura por insuficiência de meios, verificada quando a ausência ou insuficiência de recursos materiais, logísticos, financeiros e humanos do regulador inviabiliza a actividade regulatória, podendo ser contornado pelo reconhecimento da importância da actividade regulatória e pelo provimento de meios suficientes para seu exercício<sup>92</sup>.

A quarta forma é a captura pelo poder político, que ocorre quando se vincula a actividade regulatória aos interesses conjunturais do grupo que está no poder e às vicissitudes eleitorais. Esta, conforme refere o autor, é uma modalidade de captura especialmente perigosa por conduzir rapidamente a um processo de deslegitimação perante os regulados, *a priori*, e depois perante os próprios usuários, podendo ser contornada pela existência de mecanismos legais de reforço à independência das agências e à rejeição de mecanismos de atrelamento, sendo recomendável que as agências se vinculem ao Poder Legislativo por meio de comissões específicas, não ao Executivo<sup>93</sup>.

Estas formas de captura, têm efeitos negativos sobre os objectivos das agências. Primeiro, a captura significa que as regras da regulação se distorcem a favor da empresa em prejuízo dos usuários e da sociedade. Segundo, não se consegue eficiência produtiva, porque a corrupção e as actividades de *lobby* têm custos que se incluem no preço e elevam o custo marginal. O mecanismo da concorrência não funciona e as empresas do sector não são automaticamente as mais eficientes, se não as que têm melhores conexões. Terceiro, a economia perde recursos, uma vez que a adaptação e utilização dos mecanismos para prevenir a corrupção e a captura também tem custos, além de absorver recursos que deixam de estar disponíveis para fins redistributivos<sup>94</sup>.

Este quadro permite perceber os contornos do processo de regulação no contexto moçambicano, particularmente no que concerne ao sector de abastecimento de água. Neste sentido, o CRA é

---

<sup>91</sup>Carvalho, Roberto & Marques, Herika (2012). *A possibilidade de captura das agências: formas de controlo e responsabilidade civil dos seus agentes – uma análise do caso concreto – COELCE*;

<sup>92</sup>Carvalho, Roberto & Marques, Herika (2012). *A possibilidade de captura das agências: formas de controlo e responsabilidade civil dos seus agentes – uma análise do caso concreto – COELCE*;

<sup>93</sup>Carvalho, Roberto & Marques, Herika (2012). *A possibilidade de captura das agências: formas de controlo e responsabilidade civil dos seus agentes – uma análise do caso concreto – COELCE*;

<sup>94</sup>Cabeza, Eliane & Cal, Arianne (2009). *O risco de captura nas agências de regulação dos serviços públicos: uma abordagem à luz da teoria económica*,

responsável por garantir a provisão de um serviço de abastecimento de água de qualidade. Para o efeito, ele precisa de ter à sua disposição informação precisa sobre o desempenho das entidades reguladas, o que na prática tem sido muito difícil.

Na qualidade de regulador, o CRA enfrenta sérias dificuldades para garantir uma regulação efectiva, pois não dispõe de informação suficiente e fiável para esse efeito, motivada por um típico de problema de agência que é a assimetria de informação. Isso ocorre, sobretudo, pelo facto do CRA no seu processo de regulação depender estritamente de informação proveniente das empresas reguladas. Por exemplo, para o CRA realizar o acompanhamento do desempenho das empresas por si reguladas este depende dos relatórios que são fornecidos por essas empresas, que em muitos casos tem o potencial de não reflectir o real desempenho das mesmas.

Um outro aspecto que limita o CRA são as dificuldades financeiras. À semelhança de muitos sectores em Moçambique, o CRA encara dificuldades financeiras que, por sua vez, têm implicações no processo de regulação. Face à essas dificuldades, o CRA não dispõe de meios ou não tem como desencadear mecanismos para contornar o problema de assimetria de informação, através de, por exemplo, confrontação da informação que lhe é fornecida pelas empresas reguladas. Ademais, com limitações financeiras existe um potencial do CRA ser capturado, conforme foi descrito acima.

Finalmente, pela natureza dos serviços que o CRA regula está muito sujeita a interferência política. O sector de água é muito sensível e por tratar-se de um serviço básico tem merecido especial atenção por parte do Governo, que em muitos casos interfere, por exemplo, na definição de tarifas.

### ***3.2. Definição de Conceitos***

Para um melhor entendimento, esta secção irá se dedicar na definição dos principais conceitos que são empregados ao longo do presente trabalho. Nesses conceitos inclui-se os seguintes: *agência, regulação, agência reguladora e interesse público*.

#### ***3.2.1. Agência***

A regulação pode ser levada a cabo por uma variedade de entidades, incluindo o parlamento, ministérios, tribunais, autoridades locais, organizações do sector privado e organizações internacionais. Entretanto, na perspectiva destes autores, quando se fala de agência num sentido lato refere-se à um órgão estruturalmente desagregado, formalmente separada do ministério, com o

mandato para realizar actividades de natureza públicas ao nível nacional e permanentemente. Estas agências são compostas por servidores públicos e são financiadas principalmente pelo orçamento do Estado, devendo se sujeitar aos procedimentos legais públicos<sup>95</sup>. Ademais, os autores sustentam que as agências têm alguma autonomia perante o ministério de tutela em termos de tomada de decisão e em termos de gestão de pessoal e finanças, embora não tenha total independência, uma vez que os decisores políticos em última instância são responsáveis por garantir os serviços regulados pelas agências<sup>96</sup>. Nesta acepção de agência exclui-se departamentos ministeriais, empresas estatais, empresas do sector privado, organizações da sociedade civil, organizações voluntárias e agências sub-nacionais e super-nacionais.

A questão da falta de autonomia total das agências é também reforçada por Rasmusen (2001) que por sua vez define agência como sendo a relação fiduciária que resulta da manifestação de consentimento de uma pessoa para a outra, sendo que o outro deve agir em seu nome e estar sujeito ao seu controlo e consentimento para agir (Rasmusen, 2001:4).

Numa outra perspectiva, a agência é também vista como um sistema que faz algo por si mesmo de acordo com determinados objectivos ou normas dentro de um ambiente específico. Segundo argumentam alguns autores, a partir desta descrição pode-se identificar três aspectos diferentes que caracterizam às agências, embora inter-relacionados. Tais aspectos incluem: (i) existência de um sistema como uma *entidade distinta* que é diferente do seu ambiente, (ii) um sistema que *faz* algo por si mesmo dentro desse ambiente e (iii) o faz de acordo com um determinado objectivo ou *norma*. Portanto, para os autores uma definição sobre agência deve, pelo menos, considerar esses três aspectos<sup>97</sup>.

Não obstante existirem diferentes perspectivas sobre o conceito de agência, para efeitos do presente trabalho ir-se-á considerar o conceito apresentado Christensen e Laegreid (2005) que consideram a agência como sendo um órgão estruturalmente desagregado, formalmente separada do ministério, com o mandato para realizar actividades de natureza públicas à nível nacional e permanentemente. Considerou-se esse conceito porque aproxima-se das características do nosso objecto de estudo e

---

<sup>95</sup>Christensen, Tom & Laegreid, Per (2005). *Agencification and Regulatory Reforms*, Stanford University, p.5

<sup>96</sup>Christensen, Tom & Laegreid, Per (2005). *Agencification and Regulatory Reforms*, Stanford University, p.6

<sup>97</sup>Barandiaran, Xabier, Di Paolo, Ezequiel & Rohde, Marieke (2009). *Defining Agency individuality, normativity, asymmetry and spatio-temporality in action*, Journal of Adaptive Behavior, in press.

assume-se que a partir deste conceito fica claro sobre o que é necessário perceber sobre agência no presente trabalho.

### 3.2.2. *Regulação*

A área de regulação observou um amadurecimento considerável nas últimas décadas. Desde a década de 1970, com a introdução da teoria económica da regulação de Stigler e com a ascensão da actividade de regulação para a defesa de consumidor, protecção contra riscos e protecção ambiental, desenvolveu-se um campo internacional de práticas e pesquisa, tendo-se expandido particularmente nos anos de 1980 e 1990<sup>98</sup>. Apesar desses avanços o conceito de regulação ainda constitui matéria de discussão. Enquanto uns concordam sobre o mesmo conceito outros não. Por exemplo, alguns autores argumentam que existem três conceitos principais a considerar quando falamos de regulação: (i) Regulação como um conjunto de regras autoritárias, acompanhadas de alguns mecanismos para monitorar e promover o cumprimento das mesmas; (ii) Regulação como os esforços das agências estatais para orientar a economia e (iii) Regulação como mecanismos de controlo social, incluindo processos não intencionais e não estatais<sup>99</sup>.

A par desses três conceitos, alguns autores sustentam que a regulação é necessária porque os custos e benefícios sociais e privados e, portanto, os incentivos, estão desalinhados<sup>100</sup>. Na perspectiva destes autores, esse desalinhamento leva a problemas não só à curto prazo, mas também à longo prazo, impondo por isso que o desenho das estruturas e sistemas regulatórios tomem em conta: (a) as assimetrias de informação, uma vez que o regulador está frequentemente em desvantagem informacional em relação ao regulado; (b) risco moral, uma vez que muitas vezes há problemas para garantir que o comportamento de um regulador seja consistente com o bem-estar social; e (c) falibilidade humana, uma vez que os erros são inevitáveis, e precisa-se minimizar os custos de tais erros<sup>101</sup>.

Levi-Faur (2010) no seu artigo sobre regulação e governação regulatória também reconhece que o conceito de regulação é bastante contestado. Com base em diferentes correntes ideológicas, o autor

---

<sup>98</sup>Koop, Christel & Lodge, Martin (2015). *What is regulation? An interdisciplinary concept analysis*, London, p. 95.

<sup>99</sup>Koop, Christel & Lodge, Martin (2015). *What is regulation? An interdisciplinary concept analysis*, London, p.95.

<sup>100</sup>Stiglitz, Joseph (2009). *Regulation and Failure*, Chapter I, p. 13.

<sup>101</sup>Stiglitz, Joseph (2009). *Regulation and Failure*, Chapter I, p. 13.

apresenta três perspectivas que este conceito ganhou. Para a extrema direita, refere o autor, a regulação é uma palavra suja que representa a mão pesada de governos autoritários e o corpo arrebatador de regras que restringem as liberdades humanas ou nacionais. Para a Velha Esquerda a regulação é parte da superestrutura que serve os interesses da classe dominante e molda as relações de poder de forma aparentemente civilizada. Por fim, para os Democratas Progressistas, a regulação é um bem público, uma ferramenta para controlar capitalistas preocupados apenas com o lucro e para gerir riscos sociais e ecológicos<sup>102</sup>.

Para além dessas três perspectivas o autor sustenta ainda que para alguns, a regulação é algo que é feito exclusivamente pelo governo, uma questão estatal de execução legal, enquanto para outros, a regulação é principalmente o trabalho de actores sociais que monitoram outros actores, inclusive governos<sup>103</sup>.

Essa diversidade de conceitos revela o quão é necessário se estar claro quando se pretende falar de regulação. Nesta perspectiva, para os propósitos da presente pesquisa consideramos dois conceitos desenvolvido Koop e Lodge (2015), nomeadamente: (i) Regulação como os esforços das agências estatais para orientar a economia e (iii) Regulação como mecanismos de controlo social, incluindo processos não intencionais e não estatais.

### **3.2.3. Agência reguladora**

As agências reguladoras são actores políticos importantes, que muitas vezes acumulam vários poderes, incluindo a elaboração de regras, monitoria e controlo, adjudicação e sanção. Além disso, elas geralmente iniciam procedimentos legislativos nacionais, participam de consultas pré e extra-parlamentares e tem sido integrados nos debates parlamentares<sup>104</sup>. Por outro lado, as agências reguladoras podem ser entendidas como entidades administrativas dotadas de autonomia, sendo que a sua criação tem como base uma lei específica, com personalidade jurídica de direito público interno, patrimônio próprio e competências perfeitamente especificadas no texto legal criador daquela<sup>105</sup>.

---

<sup>102</sup>LEVI-Faur, David (2010). *Regulation & Regulatory Governance*, The Hebrew University, Jerusalem, p. 4.

<sup>103</sup>Levi-Faur, David (2010). *Regulation & Regulatory Governance*, The Hebrew University, Jerusalem, p. 4.

<sup>104</sup>Maggetti, Martino (2007). *The Role of Independent Regulatory Agencies in Policy-Making: a Comparative Analysis of Six Decision-Making Processes in the Netherlands, Sweden and Switzerland*, University of Lausanne, p. 1.

<sup>105</sup>Almeida, Paula (2007). *O controle da atuação das Agências Reguladoras Federais Brasileiras*, São Paulo, p.33.

Essas agências, estão na intersecção de duas dinâmicas institucionais e políticas inter-relacionadas: o agenciamento e a expansão regulatória. O agenciamento representa a criação de uma agência como um organismo estruturalmente desagregado, formalmente separado do ministério, que desempenha tarefas públicas a nível nacional de forma permanente, estando composto por funcionários públicos, financiado principalmente pelo orçamento do Estado<sup>106</sup> e está sujeito à procedimentos legais públicos. Por outro lado, a expansão regulatória representa um aumento no uso de políticas e instrumentos regulatórios como mecanismos de governação em todo o mundo nas últimas décadas. Entretanto, a expansão regulatória nem sempre é resultado do estabelecimento de uma agência reguladora, da mesma forma que muitas agências estabelecidas também não são de natureza regulatória<sup>107</sup>.

Assim, para a sua eficácia, as agências reguladoras precisam acautelar alguns elementos fundamentais, que incluem: i) definição clara de sua jurisdição e independência; ii) transparência no processo de actuação, seus princípios e abordagens; iii) optimização do modelo regulatório, da capacidade e dos recursos limitados para a realização das actividades de regulação; iv) definição de uma estrutura competente, equilibrada, independente e orientada para a formulação de políticas; v) efectiva utilização de habilidades técnicas e administrativas para execução das tarefas; e vi) um conjunto claro e racional de políticas e procedimentos na formulação de decisões<sup>108</sup>.

Na verdade, quando se fala de agências reguladoras há que também ter em consideração a função que estas desempenham. Uma das principais funções das agências reguladoras é de disciplinar e controlar certas actividades tais como: serviços públicos propriamente ditos, como por exemplo os serviços de fornecimento de energia eléctrica e telecomunicações; serviços que podem ser providos pelo Estado e também por particulares, no exercício da livre iniciativa, como é o caso dos serviços de saúde; serviços cuja realização pelos particulares decorre de contrato com o Estado, como é o caso da exploração da indústria do petróleo, e por fim serviços sob regime de monopólio estatal<sup>109</sup>.

No ordenamento jurídico moçambicano, as agências reguladoras são vistas como institutos públicos dotados de poderes públicos de aprovação de actos normativos aplicáveis à outras entidades públicas

---

<sup>106</sup>Horn sustenta essa ideia ao referir que as instituições reguladoras não têm fins lucrativos e são financiadas pelos impostos (Horn, 1995).

<sup>107</sup>Bianculli, Xavier & Jordana *et al* (2013). *The world of regulatory agencies: institutional varieties and administrative traditions*, in: Jerusalem Papers in Regulation & Governance, Jerusalem.

<sup>108</sup>Oliveira, Gesner, Fujiwara, Thomas & Machado, Eduardo Luiz (2004). *A experiência brasileira com Agências Reguladoras*, Conselho Nacional de Indústrias, p. 9.

<sup>109</sup>Godoy, Arnaldo (2014). *Agências reguladoras: Origens, fundamentos, direito comparado, poder de regulação e futuro*, Belo Horizonte, p.19

e privadas. Esses institutos podem dispor de autonomia administrativa e financeira nos termos da lei<sup>110</sup>. Portanto, para esta pesquisa iremos considerar a perspectiva de agência reguladora apresentada no quadro jurídico moçambicano, uma vez que a mesma abrange o CRA que no seu mandato tem a responsabilidade de emitir actos normativos para garantir que os provedores dos serviços de abastecimento de água procedam conforme as necessidades dos utentes, que consiste no usufruto de um serviço de qualidade.

### 3.2.4. *Captura regulatória*

A origem das teorias da captura regulatória pode encontrar-se no artigo de George Stigler, economista da Escola de Chicago, de 1971, intitulado *The Theory of Economic Regulation*. Até então, a tese dominante no que toca à regulação era aquela já existente desde os tempos de Adam Smith, que considerava que as falhas de mercado seriam a justificação para a intervenção do Estado na economia através da regulação, pretendendo-se com ela minimizar ou mesmo eliminar por completo estas falhas, agindo-se assim de modo a prosseguir o interesse público<sup>111</sup>.

À esse respeito, alguns autores argumentam que tendo as agências reguladoras sido criadas para propiciar uma regulação mais eficiente de actividades de especial interesse e sensibilidade da sociedade, não faria sentido que elas fossem neutralizadas em relação ao poder político e deixadas livres à influência económica dos poderosos interesses regulados. Neste caso, as agências reguladoras não se podem deixar capturar. Esta é uma questão sempre colocada, principalmente nos EUA, como um dos maiores riscos das agências reguladoras independentes<sup>112</sup>.

No processo de regulação, as agências reguladoras estão sujeitas à diferentes tipos de captura. Mas para efeitos deste trabalho, iremos considerar apenas quatro que são fundamentais para perceber o argumento levantado. Por um lado temos a captura de decisões e por outro temos a captura de informações, tendo também a captura Ex ante e a captura Ex post.

A captura de decisões manifesta-se quando um grupo de interesses tenta influenciar directamente os decisores, procurando moldá-los de modo a que estes adoptem políticas regulatórias que lhes sejam

---

<sup>110</sup> Ver a Lei n° 7/2012 de 8 de Fevereiro

<sup>111</sup> Gonçalves, Ricardo (2014). *A Captura Regulatória Uma Abordagem Introdutória*, Centro De Estudos De Direito Público e Regulação, online n° 25, Universidade de Coimbra.

<sup>112</sup> Melo, Thiago Dellazari (2010). *A captura das agências reguladoras: uma análise do risco de ineficiência do Estado regulador*, dissertação de mestrado, Recife.



favoráveis. Este tipo de captura foca-se apenas nos grupos de interesses e nos decisores, sendo que estes últimos podem ser o governo, o legislador (ou seja, políticos) e/ou uma entidade reguladora, ignorando no entanto a classe dos supervisores<sup>113</sup>.

Por sua vez a captura de informações se foca na influência exercida por um grupo nas entidades decisoras. Este tipo de captura foca-se na assimetria de informações entre as empresas do sector, os supervisores e os decisores, mais especificamente na assimetria que existe entre o supervisor e o decisor, podendo o primeiro ter acesso a determinadas informações a que o segundo não consegue aceder<sup>114</sup>.

Ademais, com a captura de informações a entidade supervisora consegue obter determinadas informações sobre a estrutura de custos das empresas reguladas, mas que esconde das entidades decisoras, sendo incentivada a fazê-lo por subornos das empresas do sector, fornecidos para que, sem a informação necessária ou com informação distorcida, as entidades decisoras fixem preços mais elevados ou proveitos permitidos mas benéficos para as empresas do sector regulado<sup>115</sup>.

No que concerne à captura ex ante, o objectivo do grupo de interesses é influenciar a concepção da regulação propriamente dita ou das leis que a vão conformar, antes de ela se encontrar em vigor. Esta forma de captura pode ser mais vantajosa para o grupo de interesses pois as regras regulatórias, após terem sido desenhadas a seu favor, podem ser respeitadas pelo grupo, não precisando este de investir mais recursos a tentar alterá-las ou a manipulá-las<sup>116</sup>.

Na captura ex post, o grupo de interesses opera dentro do quadro legal já estabelecido, manobrando-se nele para obter resultados mais favoráveis. Um exemplo deste tipo de captura pode ser ilustrado pela situação em que uma empresa de um sector regulado distorce as informações acerca da sua estrutura de custos de modo a obter proveitos permitidos mais favoráveis<sup>117</sup>.

---

<sup>113</sup>Gonçalves, Ricardo (2014). *A Captura Regulatória Uma Abordagem Introdutória*, Centro De Estudos De Direito Público e Regulação, online nº 25, Universidade de Coimbra.

<sup>114</sup>Gonçalves, Ricardo (2014). *A Captura Regulatória Uma Abordagem Introdutória*, Centro De Estudos De Direito Público e Regulação, online nº 25, Universidade de Coimbra

<sup>115</sup>Gonçalves, Ricardo (2014). *A Captura Regulatória Uma Abordagem Introdutória*, Centro De Estudos De Direito Público e Regulação, online nº 25, Universidade de Coimbra

<sup>116</sup>Gonçalves, Ricardo (2014). *A Captura Regulatória Uma Abordagem Introdutória*, Centro De Estudos De Direito Público e Regulação, online nº 25, Universidade de Coimbra

<sup>117</sup>Gonçalves, Ricardo (2014). *A Captura Regulatória Uma Abordagem Introdutória*, Centro De Estudos De Direito Público e Regulação, online nº 25, Universidade de Coimbra

Para efeitos deste trabalho iremos considerar o conceito de captura ex post cujo fundamento consiste na ideia de que uma empresa de um sector regulado distorce as informações acerca da sua estrutura de custos de modo a obter proveitos permitidos mais favoráveis. A consideração por este conceito reside no facto do mesmo aproximar-se a o que tem estado a caracterizar o CRA na sua relação com as entidades reguladas.

### 3.2.5. *Serviços públicos*

O conceito de serviços públicos não goza de consenso ao nível dos estudiosos desta matéria. Para além de ser um conceito de difícil definição, as normas jurídicas não esclarecem o seu significado. Do mesmo jeito, as doutrinas que retratam este conceito estão repletas de intermináveis tentativas de definição, de modo que há algumas muito amplas e outras muito reduzidas, dependendo do autor que as tenha descrito, do tempo e do ordenamento jurídico a que se referem<sup>118</sup>.

Apesar de se reconhecer a divergência de opiniões sobre o conceito de serviços públicos, este está intimamente relacionado com a ideologia e a organização política do Estado, pelo que tem acompanhado as mutações experimentadas por este, quanto à sua estrutura e suas atribuições, no curso da história<sup>119</sup>.

Em termos de origem, o conceito de serviço público nasceu com as teorias do Estado de Direito e do Estado Providência, no início do século XX. Foi uma época em que o Estado começava a ser considerado o promotor da benevolência, a ser visto como um Estado servidor, cujos pilares era o serviço público. Na verdade, foi através de duas célebres sentenças do Conselho de Estado francês (de 1873 e 1921) que os princípios do serviço público *à la française* (serviços de transporte, correios, energia, comunicações, serviços locais como água, saneamento, limpeza e transporte local) pouco a pouco se constituíram, abrangendo o princípio de igualdade de tratamento dos usuários; continuidade do serviço; mutabilidade ou adaptabilidade do serviço público<sup>120</sup>.

Na primeira metade do século XX, o Estado passou a assumir funções mais amplas, incluindo as de carácter assistencial e o bem-estar social (*Welfare State*), como fiscalizador das condições de trabalho, fixador de preços, comerciante, ind

---

<sup>118</sup>Bezerra, Helga (2008). *As transformações da noção de serviço público na União Europeia: o serviço de interesse geral do Tratado de Lisboa*, Direito, Estado e Sociedade nº 32.

<sup>119</sup>Soares Filho, José (2002). *Serviço Público: conceito, privatização*, Universidade Católica de Pernambuco.

<sup>120</sup>Ver Bezerra (2008:110).

ustrial, protector do economicamente fracos, até nas relações de direito civil, como é o caso da protecção do consumidor.

Assim, a livre concorrência cedeu a uma economia dirigida pelo poder público, que, para isso, criou empresas públicas e sociedades de economia mista, para exercerem actividades económicas próprias das sociedades comerciais<sup>121</sup>.

De forma geral, o conceito de serviço público é visto como sendo uma actividade administrativa do Estado. Na perspectiva de alguns autores, o serviço público é toda a actividade que o Estado exerce, directa ou indirectamente, para a satisfação do interesse público, mediante procedimento de direito público<sup>122</sup>.

Para outros, serviço público constitui toda actividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça directamente ou por meio de seus delegados, com o objectivo de satisfazer concretamente às necessidades colectivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.

Na legislação moçambicana, o serviço público é definido como sendo organizações de meios humanos e materiais, integrados no seio das pessoas colectivas públicas, encarregues de executar materialmente a actividade administrativa<sup>123</sup>. Embora a legislação não seja concreta sobre este conceito, nela está implícita a ideia de serviço público como uma entidade responsável por garantir a realização de determinadas actividades. Neste âmbito, para o presente trabalho iremos considerar o conceito apresentado na legislação moçambicana, uma vez que o entendimento que se tem sobre o serviço público abrange, não só o CRA, mas também as entidades por si reguladas.

### **3.2.6. Interesse público**

O conceito de interesse público surge de duas grandes linhas filosóficas liberais e pensamento histórico, o utilitarismo e contratualismo. Essas filosofias têm em comum a ideia de que o interesse público constitui um meio para a realização de uma sociedade mais justa<sup>124</sup>.

---

<sup>121</sup>Ver Filho (2002:103).

<sup>122</sup>Alves, Domitila (2014). Serviços Públicos.

<sup>123</sup>Anexo da Lei nº 7/2012 de 8 de Fevereiro

<sup>124</sup>De CÓRDOBA, Manuel Benabent F. (2010). *Public interest in political philosophy. A necessary ethical and regulatory concept for territorial planning*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles N.º 53, p. 382.

O utilitarismo propõe que o interesse público seja o aumento do bem-estar social. No entanto, esta linha filosófica não aborda o modo como o bem-estar social aumentado é distribuído entre indivíduos e grupos sociais<sup>125</sup>.

O contratualismo propõe a aplicação do princípio da equidade distributiva, tentando ir além do princípio liberal de garantir a igualdade de oportunidades. A proposta de acções redistributivas deriva da ideia de que este princípio pode beneficiar aqueles que são menos favorecidos<sup>126</sup>.

Numa perspectiva jurídica, o interesse público manifesta-se através da observância, pelos poderes públicos, dos direitos e princípios consagrados na Constituição e nas leis do sistema jurídico, normas jurídicas emanadas do parlamento, órgão de representação do povo, titular do poder político ou soberano<sup>127</sup>. Esta perspectiva é também notável no ordenamento jurídico moçambicano, no qual se determina que os órgãos da administração pública, observando o princípio da boa-fé, prosseguem o interesse público, sem prejuízo dos direitos e interesses dos particulares protegidos por lei<sup>128</sup>.

De um modo geral, é importante destacar que a noção de interesse público está relacionada com a satisfação de necessidades da colectividade, à luz dos direitos fundamentais e dos princípios constitucionais instituídos pela Constituição de um Estado Social e Democrático de Direito<sup>129</sup>.

Para efeitos deste trabalho, iremos considerar o último conceito que apresentamos, referente ao interesse público como algo relacionado com a satisfação das necessidades colectivas, que neste contexto consiste na promoção de serviços públicos de qualidade. Tendo em conta o mandato do CRA, serviço público de qualidade abrange a cobertura total do serviço por parte dos operadores, o tempo médio de distribuição diária e a percentagem de facturação baseada em leituras reais. Ademais, a qualidade está também no atendimento aos utilizadores, particularmente no que concerne ao número de reclamações por ligação, tempo médio de resposta das entidades reguladas aos utilizadores e a percentagem total de reclamações respondidas. A qualidade da água fornecida é um outro indicador

---

<sup>125</sup>De CÓRDOBA, Manuel Benabent F. (2010). *Public interest in political philosophy. A necessary ethical and regulatory concept for territorial planning*, Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles N.º 53, p. 382.

<sup>126</sup>De CÓRDOBA, Manuel Benabent F. (2010). *Public interest in political philosophy. A necessary ethical and regulatory concept for territorial planning*, Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles N.º 53, p. 382.

<sup>127</sup>Ismail Filho, Salomão (2014). *Interesse Público, Interesses Sociais e Parâmetros de Prossecução no Estado Social e Democrático de Direito*, RIDB, n.º. 2, p. 1145.

<sup>128</sup>Artigo 5 do Decreto n.º 30/2001 de 15 de Outubro.

<sup>129</sup>Ismail Filho, Salomão (2014). *Interesse Público, Interesses Sociais e Parâmetros de Prossecução no Estado Social e Democrático de Direito*, RIDB, n.º. 2, p. 1149.

considerado para medir a qualidade do serviço e isso é feito através da percentagem de parâmetros controlados e da percentagem de parâmetros em conformidade com o estipulado nos respectivos Quadros Regulatórios<sup>130</sup>.

### ***3.3.Hipóteses da pesquisa***

Decorrente do quadro teórico e da discussão que apresentamos na revisão da literatura, apresentamos a seguir as hipóteses levantadas para esta pesquisa. Normalmente as hipóteses são desenvolvidas na perspectiva de tentar dar respostas provisórias ao problema identificado, podendo estas serem confirmadas ou mesmo refutadas<sup>131</sup>. Para a presente pesquisa foram levantadas duas hipóteses, a conhecer:

**H1:**As agências reguladoras estabelecidas em Moçambique não actuam em benefício do interesse público, por estas terem sido capturadas.

Nesta hipótese temos presente duas variáveis, sendo uma independente e a outra dependente. A variável independente neste caso é a não actuação em benefício do interesse público e a dependente é a captura das agências reguladoras. Combinando estas duas variáveis pode-se compreender até que ponto as agências reguladoras actuam para a prossecução do interesse público.

**H2:** As limitações financeiras encaradas pelas agências reguladoras comprometem o cumprimento do seu mandato, que neste caso consiste em garantir que os provedores dos serviços de abastecimento de água forneçam um serviço de qualidade.

Para esta hipótese a variável independente é o cumprimento do mandato das agências reguladoras e a dependente consiste nas limitações financeiras. A combinação destas duas variáveis permite perceber um dos factores que condiciona o desempenho das agências reguladoras no exercício das suas funções que neste caso são as limitações financeiras. Importa referir que essas limitações por parte das agências reguladoras conduzem a um problema típico de agência, denominado assimetria de informação. Este argumento será desenvolvido com mais detalhes na operacionalização das hipóteses no capítulo seguinte.

---

<sup>130</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, p.151, Maputo.

<sup>131</sup> Silva, Edna & Menezes, Estera (2001). *Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação*, 3ª edição revisada e actualizada, p.82, Florianópolis,

## CAPÍTULO IV: METODOLOGIA

Em termos de metodologia, o trabalho obedeceu as técnicas e métodos aceites nas ciências sociais. Como tal, o mesmo é de carácter qualitativo no qual procurou-se interpretar o papel das agências reguladoras, tendo como base um estudo de caso específico que neste contexto é o Conselho de Regulação de Águas (CRA).

No estudo qualitativo, procura-se aprofundar a compreensão dos fenómenos com enfoque para as acções dos indivíduos, grupos ou organizações em seu ambiente ou contexto social, interpretando-os segundo a perspectiva dos próprios sujeitos que participam da situação, sem se preocupar com representatividade numérica, generalizações estatísticas e relações lineares de causa e efeito. Neste sentido, os elementos fundamentais a considerar nesse tipo de investigação são: A interacção entre o objecto de estudo e o pesquisador; o registo de dados ou informações colectados e; a interpretação ou explicação do pesquisador<sup>132</sup>.

Este tipo de estudo normalmente é de carácter exploratório e é bastante útil para o levantamento de hipóteses em situações nas quais não temos ideia de quais mecanismos estão actuando. Ademais, o mesmo não visa a generalização dos resultados obtidos, sendo que o maior interesse consiste em levantar as possíveis causas do evento observado pelo pesquisador e as relações que determinam o comportamento de um determinado grupo ou sujeito<sup>133</sup>.

A pesquisa exploratória que tem caracterizado este tipo de estudo permite ter maior familiaridade com o problema, com vista a torná-lo mais explícito. Na maioria dos casos, essas pesquisas envolvem: (a) levantamento bibliográfico; (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos que estimulem a compreensão<sup>134</sup>.

Na pesquisa exploratória, emprega-se geralmente procedimentos sistemáticos ou para a obtenção de observações empíricas ou para as análises de dados. A partir da mesma pode-se obter frequentemente descrições tanto quantitativas quanto qualitativas do objecto de estudo, e o investigador deve conceituar as inter-relações entre as propriedades do fenómeno, facto ou ambiente observado<sup>135</sup>.

---

<sup>132</sup>Guerra, Elaine (2004). *Manual de Pesquisa Qualitativa*, Belo Horizonte, p. 11.

<sup>133</sup>Rosa, Paulo (2013). *Uma Introdução à Pesquisa Qualitativa em Ensino de Ciências Sociais*, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, p. 41.

<sup>134</sup>Gil, António Carlos (1999). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*, 5ª ed. São Paulo: Atlas, p. 41.

<sup>135</sup>Lakatos, Eva Maria, Marconi, Marina de Andrade (2003). *Metodologia científica*, 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas, p. 188.

Ademais, as pesquisas exploratórias podem dividir-se em estudos exploratório-descritivos combinados, estudos usando procedimentos específicos para a colecta de dados, estudos de manipulação experimental e estudos experimentais<sup>136</sup>.

Os estudos exploratório-descritivos combinados são estudos exploratórios que têm por objectivo descrever completamente determinado fenómeno, como, por exemplo, o estudo de um caso para o qual são realizadas análises empíricas e teóricas.

Os estudos usando procedimentos específicos para a colecta de dados são aqueles estudos exploratórios que utilizam exclusivamente um dado procedimento, como, por exemplo, análise de conteúdo, para extrair generalizações com o propósito de produzir categorias conceituais que possam vir a ser operacionalizadas em um estudo subsequente.

Por sua vez os estudos de manipulação experimental consistem naqueles estudos exploratórios que têm por finalidade manipular uma variável independente, a fim de localizar variáveis dependentes que potencialmente estejam associadas a ela, estudando-se o fenómeno em seu meio natural. O propósito desses estudos geralmente é demonstrar a viabilidade de determinada técnica ou programa como uma solução, potencial e viável; para determinados programas práticos<sup>137</sup>.

Por fim, os estudos experimentais consistem em investigações de carácter empírico cujo objectivo principal é o teste de hipóteses que dizem respeito a relações de tipo causa-efeito. Todos os estudos desse tipo utilizam projectos experimentais que incluem os seguintes factores: grupos de controle (além do experimental), selecção da amostra por técnica probabilística e manipulação das variáveis independentes com a finalidade de controlar ao máximo os factores pertinentes<sup>138</sup>.

Para efeitos do presente trabalho, considerou-se estudos exploratório-descritivos combinados, uma vez que a perspectiva é realizar um estudo de caso, baseando-se em análises empíricas e teóricas para perceber o papel das agências reguladoras na prossecução do interesse público.

---

<sup>136</sup>Lakatos, Eva Maria, Marconi, Marina de Andrade (2003). *Metodologia científica*, 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas, p. 188.

<sup>137</sup>Lakatos, Eva Maria, Marconi, Marina de Andrade (2003). *Metodologia científica*, 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas.

<sup>138</sup>Lakatos, Eva Maria, Marconi, Marina de Andrade (2003). *Metodologia científica*, 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas.

#### ***4.1.Métodos e Técnicas de pesquisas/Técnicas de Recolha de dados***

Os métodos usados para a efectivação do estudo consistiram na combinação da pesquisa bibliográfica e entrevistas com actores relevantes.

A pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico, incluindo meios de comunicação orais: rádio, gravações em fita magnética e audiovisuais. A finalidade desta pesquisa é colocar o pesquisador em contacto directo com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritos por alguma forma, quer publicadas, quer gravadas<sup>139</sup>.

A principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no facto de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenómenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar directamente<sup>140</sup>. Este tipo de pesquisa implica em um conjunto ordenado de procedimentos de busca por soluções, atento ao objecto de estudo, e que, por isso, não pode ser aleatório<sup>141</sup>.

Entrevista, por sua vez, pode ser entendida como a técnica que envolve duas pessoas numa situação *face a face* e em que uma delas formula questões e a outra responde<sup>142</sup>. Esta técnica pode assumir as mais diversas formas. Pode caracterizar-se como informal, quando se distingue da simples conversação apenas por ter como objectivo básico a colecta de dados. Pode ser focalizada quando, embora livre, enfoca tema bem específico, cabendo ao entrevistador esforçar-se para que o entrevistado retorne ao assunto após alguma digressão. Pode ser parcialmente estruturada, quando é guiada por relação de pontos de interesse que o entrevistador vai explorando ao longo de seu curso. Pode ser, enfim, totalmente estruturada quando se desenvolve a partir de relação fixa de perguntas. Nesse caso, a entrevista confunde-se com o formulário<sup>143</sup>.

Essa perspectiva é reforçada por Markoni e Lakatos (2003) ao sustentarem a ideia de que a entrevista deve ser vista como um procedimento utilizado na investigação social, para a colecta de dados ou para

---

<sup>139</sup>Lakatos, Eva Maria, Marconi, Marina de Andrade (2003). *Metodologia científica*, 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas, p. 183.

<sup>140</sup>Gil, António Carlos (1999). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*, 5ª ed. São Paulo: Atlas, p. 45.

<sup>141</sup>De Lima, Telma & Miotto, Regina (2007). *Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica*, Florianópolis, p. 38.

<sup>142</sup>Gil, António Carlos (1999). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*, 5ª ed. São Paulo: Atlas, p. 115.

<sup>143</sup>Gil, António Carlos (1999). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*, 5ª ed. São Paulo: Atlas, p. 117.



ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social. Para estes autores, há diferentes tipos de entrevistas, que variam de acordo com o propósito do entrevistador, com destaque para as seguintes:

Entrevistas padronizada ou estruturada em que o entrevistador segue um roteiro previamente estabelecido e as perguntas feitas ao indivíduo são predeterminadas. Ela se realiza de acordo com um formulário elaborado e é efectuada de preferência com pessoas seleccionadas de acordo com um plano. O motivo da padronização é obter, dos entrevistados, respostas às mesmas perguntas, permitindo que todas elas sejam comparadas com o mesmo conjunto de perguntas, e que as diferenças devem reflectir diferenças entre os respondentes e não diferenças nas perguntas.

Entrevistas despadronizada ou não-estruturada. Neste caso, o entrevistador tem liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direcção que considere adequada. É uma forma de poder explorar mais amplamente uma questão. Em geral, as perguntas são abertas e podem ser respondidas dentro de uma conversação informal<sup>144</sup>.

A par destes tipos de entrevistas, alguns autores incluem as entrevistas semi-estruturadas que na sua perspectiva é uma técnica de recolha de dados cujo roteiro pode possuir até perguntas fechadas, geralmente de identificação ou classificação, mas possui principalmente perguntas abertas, dando ao entrevistado a possibilidade de falar mais livremente sobre o tema proposto<sup>145</sup>.

Para efeitos da reflexão sobre o papel das agências reguladoras na prossecução do interesse público considerou-se a entrevista semi-estruturada, uma vez que combinou-se perguntas abertas e fechadas, possibilitando o informante discorrer sobre o tema proposto (Boni e Quaresma, 2005:75).

Neste tipo de entrevista o pesquisador segue um conjunto de questões previamente definidas, mas ele o faz em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal. A principal vantagem de entrevista semi-estruturada é que a mesma quase sempre produz uma melhor amostra da população de interesse e tem um índice de respostas bem mais abrangente, uma vez que é mais comum as pessoas aceitarem falar sobre determinados assuntos<sup>146</sup>.

---

<sup>144</sup>Lakatos, Eva Maria, Marconi, Marina de Andrade (2003). *Metodologia científica*, 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas, p. 197.

<sup>145</sup>De Lima, Telma & Miotto, Regina (2007). *Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica*, Florianópolis, p. 20

<sup>146</sup>Boni, Valdete & Quaresma, Sílvia (2005). *Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais*, UFSC, p. 75.

A outra vantagem é o facto de permitir a interacção entre o entrevistador e o entrevistado favorecendo respostas espontâneas e dando maior possibilidade de abertura e proximidade entre o entrevistador e o entrevistado, o que permite ao entrevistador tocar em assuntos mais complexos e delicados, ou seja, quanto menos estruturada a entrevista maior será o favorecimento de uma troca mais afectiva entre as duas partes<sup>147</sup>.

#### ***4.2.Método de Abordagem***

Para a reflexão que se pretende, o método de abordagem considerado é o indutivismo. Este método considera que o conhecimento é fundamentado na experiência, não levando em conta princípios preestabelecidos. Como tal, a generalização deriva de observações de casos da realidade concreta e as constatações particulares levam à elaboração de generalizações<sup>148</sup>.

O exercício do método indutivo requer alguns procedimentos por parte do pesquisador, que inclui: observação sistemática dos fenómenos; a elaboração de classificações a partir da descoberta de relação entre os fenómenos observados; construção de hipóteses (verdades provisórias) a partir das relações observadas; a verificação das hipóteses; a construção de generalizações, a partir dos resultados experimentados e testados, servindo como explicação para outros estudos que apresentem casos similares; a confirmação das hipóteses para se estabelecer as leis gerais sobre os fenómenos investigados<sup>149</sup>.

Com base neste método de abordagem, será possível aprofundar o conhecimento sobre o papel das agências reguladoras partindo da análise do Conselho de Regulação de Águas.

#### ***4.3.Operacionalização das hipóteses***

Nesta pesquisa levanta-se duas hipóteses que constituem respostas provisórias ao problema colocado.

A primeira hipótese consiste na ideia de que as agências reguladoras estabelecidas em Moçambique não actuam em benefício do interesse público por estas terem sido capturadas. Nesta hipótese temos duas variáveis. A primeira consiste na ideia de que as agências reguladoras não actuam em benefício

---

<sup>147</sup>Boni, Valdete & Quaresma, Sílvia (2005). *Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais*, UFSC, p. 75.

<sup>148</sup>Silva, Edna & Menezes, Estera (2001). *Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação*, 3a edição revisada e atualizada, Florianópolis, p. 26.

<sup>149</sup>Diniz, Célia & Da Silva, Iolanda (2008). *Metodologia científica*, Campina Grande, p. 4.

do interesse público, enquanto a segunda corresponde a ideia da captura das agências reguladoras. Na primeira variável temos presente o conceito de interesse público, que para efeitos deste trabalho deve ser entendido como a provisão de serviços públicos de qualidade.

No caso concreto do sector de abastecimento de água, o serviço público de qualidade é medido considerando indicadores como: a cobertura total do serviço por parte dos operadores, o tempo médio de distribuição diária e a percentagem de facturação baseada em leituras reais. Ademais, a qualidade está também no atendimento aos utilizadores, particularmente no que concerne ao número de reclamações por ligação, tempo médio de resposta das entidades reguladas aos utilizadores e a percentagem total de reclamações respondidas. O outro indicador que tem sido usado para medir a qualidade de serviço é a qualidade da água fornecida e isso é feito através da percentagem de parâmetros controlados e da percentagem de parâmetros em conformidade com o estipulado nos respectivos Quadros Regulatórios que constitui um dos instrumentos adoptados pelo CRA para o processo de regulação.

Na segunda variável temos a ideia de captura das agências reguladoras. Esta captura pode ser visível à dois níveis. Por um lado temos a captura efectuada pela entidade regulada, que consiste na cooptação dos órgãos reguladores, sendo que estes assumem valores e interesses dos regulados como se fossem os interesses gerais da colectividade, o que é propiciado pelo facto dos órgãos reguladores actarem numa condição de insuficiência de informação comparativamente às entidades reguladas. Como é sabido, para que o órgão regulador possa levar a cabo as suas funções exigindo das empresas reguladas a provisão de serviços de qualidade, este necessita de informações detalhadas sobre as actividades económico-financeiras e operacionais dessas empresas. Entretanto, a fonte dessas informações são as próprias entidades reguladas, uma vez que elas são detentoras das informações relevantes para o mercado, o que em parte lhes possibilita capturar os órgãos reguladores. Noutros termos, este tipo de captura que as agências reguladoras sofrem é considerada captura *ex post* em que as entidades reguladas operam dentro de um quadro legal já estabelecido, manobrando-se nele para obter resultados mais favoráveis. Nesta modalidade de captura as empresas de um sector regulado distorcem as informações acerca da sua estrutura de custos, por exemplo, de modo a obter proveitos permitidos mais favoráveis para si.

Por outro lado temos a captura pelo poder político, que ocorre quando se vincula a actividade regulatória aos interesses conjunturais do grupo que está no poder e às vicissitudes eleitorais.

Portanto, combinando essas duas variáveis percebe-se que o CRA não actua em benefício do interesse público porque ele foi capturado pelas entidades por si reguladas, assim como pelo poder político. A ideia da captura pela entidade regulada é suportada pelo argumento levantado acima de que as agências reguladoras, normalmente, operam num cenário em que possuem muito menos informação que as entidades por si reguladas, o que lhes torna vulnerável a captura. Ademais, o facto das entidades reguladas estarem numa situação de vantagem perante às agências reguladoras, para alguns economistas isto torna o regime regulatório ineficaz, o que significa que a existência de um órgão regulador não tem impacto no preço e na quantidade.

Na prática, o CRA realiza a sua actividade de regulação baseando-se na informação que lhe é fornecida pelos operadores dos sistemas de abastecimento de água. Esses operadores, por estarem numa situação de vantagem em termos de informação, fornecem informação que irá conduzir a um processo de regulação que favoreça a maximização dos seus ganhos. Esta situação, conforme discutimos no nosso quadro teórico, prejudica a garantia de um serviço de abastecimento de água de qualidade, uma vez que coloca o CRA numa condição de falta de informação detalhada para um exercício pleno de regulação, sujeitando-o a captura pelas entidades reguladas.

Igualmente, o CRA tem estado sujeito à captura pelo poder político, sobretudo quando se trata da definição de tarifas, uma vez que o sector de água é bastante sensível. Sempre que o CRA decide realizar ajustes nas tarifas de abastecimento de água, este procede com consultas ao Governo no sentido de receber um aval deste. Esta captura pelo poder político é sobretudo visível em momentos eleitorais e tem consequências na sustentabilidade financeira dos operadores. Apesar da água ser considerada um bem social, as tarifas definidas sob a influência política muitas vezes têm sido muito mais baixas do que as tarifas definidas sem essa interferência. Consequentemente, a capacidade dos operadores fornecerem serviços de abastecimento de água de qualidade torna-se cada vez mais difícil, tendo em conta que a sua principal fonte de receita para o investimento são as tarifas pagas pelos consumidores.

A segunda hipótese levantada para esta pesquisa reside na ideia de que as limitações financeiras encaradas pelas agências reguladoras comprometem o cumprimento do seu mandato.

Para esta hipótese a variável independente é o cumprimento do mandato das agências reguladoras e a dependente consiste nas limitações financeiras. Para efeitos deste trabalho, entenda-se por cumprimento de mandato o processo do CRA garantir que os provedores dos serviços de abastecimento de água procedam conforme as necessidades dos utentes, que neste caso consiste no usufruto de um serviço de abastecimento de água de qualidade, considerando os padrões de qualidade que são indicados acima.

Na verdade, esta hipótese tem uma estreita relação com a primeira, pois, normalmente, as agências reguladoras devem tomar decisões mediante um conjunto de informações suficientes que lhes confira eficácia no exercício de regulação. Essa informação muitas vezes é adquirida mediante a realização da monitoria do desempenho das entidades reguladas, através de mecanismos que sejam adequados para o efeito. Entretanto, esses processos de monitoria do desempenho requerem capacidade financeira, para além de técnica, por parte das agências reguladoras, o que em muitos casos não existe.

A ausência de capacidade financeira para a realização da monitoria do desempenho das entidades reguladas tem implicações a dois níveis que, por sua vez, impossibilitam as agências reguladoras prosseguirem com o cumprimento do mandato, que neste caso consiste em garantir que os provedores dos serviços de abastecimento de água forneçam um serviço de qualidade.

Primeiro, essas agências não estarão em condições de ter os detalhes completos do desempenho das entidades reguladas, pois, as mesmas nunca saberão a trajetória completa destas, embora haja sempre sinais sobre o desempenho dessas entidades, através de relatórios. Isso coloca essas agências em desvantagem informacional em relação aos regulados. Conforme discutimos na nossa revisão da literatura, para regular de forma eficaz e eficiente o regulador precisa ter informações consideráveis e precisas sobre os insumos (material e mão de obra), demandas dos consumidores e do público em geral. Este conhecimento é especialmente necessário para fixar preços e restringir o excesso de lucros. Contudo, o problema é que na prática as empresas e os reguladores podem ter níveis muito diferentes de informação. Em geral, as empresas têm mais informação e os reguladores, por sua vez, devem procurar por isso.

Segundo, ao actuar num contexto de limitações financeiras, essas agências, mais uma vez, estarão sujeitas à captura. Pois, conforme discutimos no enquadramento teórico, quando as agências reguladoras estão numa condição de insuficiência de meios, verificada quando a ausência ou

insuficiência de recursos materiais, logísticos, financeiros e humanos do regulador inviabiliza a actividade regulatória, elas estão vulneráveis à captura. Essas limitações financeiras conduzem à captura na medida em que a agência reguladora opera sem condições suficientes para fazer o acompanhamento efectivo e gerar informação fiável do desempenho das entidades reguladas, sendo que muitas vezes fica dependente da informação disponibilizada por estas. Consequentemente, as entidades reguladas normalmente distorcem as informações acerca do seu desempenho de modo a obter proveitos permitidos mais favoráveis.

A hipótese de que as limitações financeiras encaradas pelas agências reguladoras comprometem o cumprimento do seu mandato, está reflectido naquilo que tem caracterizado o CRA.

O CRA realiza a sua actividade regulatória desprovida de capacidade financeira suficiente, o que lhe impossibilita de ser efectiva no cumprimento do seu mandato. Isto tem sido evidente porque o CRA toma decisões sobre o processo de regulação, muitas vezes baseando-se na informação que é reportada pelos operadores dos serviços de abastecimento, sem, no entanto, confrontar essa informação para aferir se de facto é a informação correcta e suficiente para o pleno exercício da actividade regulatória que beneficie a prossecução do interesse público. O facto de não confrontar essa informação decorre, em parte, das suas limitações financeiras, uma vez que para um exercício pleno de monitoria requer-se a existência dessas condições.

#### ***4.4. Escolha do caso de estudo***

O propósito de um estudo de caso é reunir informações detalhadas e sistemáticas sobre um fenómeno. É um procedimento metodológico que enfatiza entendimentos contextuais, sem esquecer-se da representatividade, centrando-se na compreensão da dinâmica do contexto real e envolvendo-se num estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objectos, de maneira que se permita o seu amplo e detalhado conhecimento<sup>150</sup>.

Um estudo de caso é uma história de um fenómeno passado ou actual, elaborada a partir de múltiplas fontes de provas, que pode incluir dados da observação directa e entrevistas sistemáticas, bem como pesquisas em arquivos públicos e privados. É sustentado por um referencial teórico, que orienta as

---

<sup>150</sup>Freitas, Wesley & Jabbour, Charbel (2011). *Utilizando Estudo de Caso(S) como Estratégia de Pesquisa Qualitativa: Boas Práticas e Sugestões*, Estudo & Debate, Lajeado, v. 18, n. 2, p. 07-22.

questões e proposições do estudo, reúne uma gama de informações obtidas por meio de diversas técnicas de levantamento de dados e evidências<sup>151</sup>.

A vantagem do estudo de caso é a sua aplicabilidade às situações humanas, aos contextos contemporâneos de vida real. Investigadores de várias disciplinas usam o método de investigação do estudo de caso para desenvolver teoria, para produzir nova teoria, para contestar ou desafiar teoria, para explicar uma situação, para estabelecer uma base de aplicação de soluções para situações, para explorar, ou para descrever um objecto ou fenómeno<sup>152</sup>.

Os estudos de caso visam uma maior concentração no todo, para chegar a compreender o fenómeno na globalidade e não alguma particularidade ou diferenciação de outros casos. Neste sentido, eles são também reconhecidos pela sua capacidade para poder fazer generalizações.<sup>153</sup> Entretanto, para se poder generalizar é bastante importante a existência de uma teoria prévia. Um bom uso da teoria ajuda a delimitar o desenho eficaz de um estudo de caso; a teoria também é essencial para a generalização dos resultados subsequentes<sup>154</sup>.

O facto de nos estudos de caso se recorrer a múltiplas fontes para a obtenção de dados pode originar a obtenção excessiva de informação para analisar. E nesta lógica, os estudos de caso são complexos porque envolvem geralmente múltiplas fontes de dados, podem incluir vários casos dentro de um estudo, e produzem grande volume de dados para análise<sup>155</sup>.

Para o presente trabalho o nosso estudo de caso é o CRA. A partir deste estudo de caso pretende-se aprofundar o conhecimento sobre o papel que as agências reguladoras desempenham para a prossecução do interesse público, que neste caso percebe-se como a garantia da provisão de um serviço de qualidade.

---

<sup>151</sup>Freitas, Wesley & Jabbour, Charbel (2011). *Utilizando Estudo de Caso(S) como Estratégia de Pesquisa Qualitativa: Boas Práticas e Sugestões*, Estudo & Debate, Lajeado, v. 18, n. 2, p. 07-22.

<sup>152</sup>Meirinhos, Manuel & Osório, António (2010). *O estudo de caso como estratégia de investigação em educação*, EDUSER: revista de educação, Vol 2, Instituto Politécnico de Bragança.

<sup>153</sup>Meirinhos, Manuel & Osório, António (2010). *O estudo de caso como estratégia de investigação em educação*, EDUSER: revista de educação, Vol 2, Instituto Politécnico de Bragança.

<sup>154</sup>Meirinhos, Manuel & Osório, António (2010). *O estudo de caso como estratégia de investigação em educação*, EDUSER: revista de educação, Vol 2, Instituto Politécnico de Bragança.

<sup>155</sup>Meirinhos, Manuel & Osório, António (2010). *O estudo de caso como estratégia de investigação em educação*, EDUSER: revista de educação, Vol 2, Instituto Politécnico de Bragança.

#### ***4.5.Delimitação da Amostra***

Para efeitos desta pesquisa foi considerada uma amostragem não probabilística. Neste tipo de amostragem, a selecção dos elementos da população para compor a amostra em parte depende do julgamento do pesquisador ou do entrevistador no campo. Com efeito, o pesquisador usa o seu julgamento para seleccionar os membros da população que são boas fontes de informação precisa<sup>156</sup>. Como tal, o universo seleccionado para compreender o papel das agências reguladoras na prossecução do interesse público incluiu alguns informantes chave tais como pesquisadores da área e funcionários de algumas entidades que trabalham no sector da água, como é o caso do CRA, a Direcção Nacional de Abastecimento de Água e Saneamento, o FIPAG, a Embaixada dos Países Baixos em Moçambique, assim como a WaterAid.

No total foram entrevistadas 6 entidades, as quais foram escolhidas intencionalmente na medida em que anteriormente à entrevista realizou-se o mapeamento das pessoas com o domínio do assunto em análise. Neste sentido, inicialmente realizou-se uma entrevista com um pesquisador que estuda o sector de águas em Moçambique. Ao nível do CRA realizou-se entrevista com um membro do órgão executivo, uma vez que é uma figura que lida e domina todos os processos do dia a dia do CRA.

Ao nível do FIPAG a entrevista foi realizada com um quadro do sector de planificação e monitoramento. Na Direcção Nacional de Abastecimento de Águas e Saneamento (DNAAS), foi entrevistada uma pessoa, neste caso concreto um quadro sénior da direcção. Ao nível da WaterAid foi também entrevistada uma gestora de um projecto referente aos serviços de abastecimento de água na área urbana, que abrange a Região de Grande Maputo. E, finalmente, na Embaixada dos Países Baixos a entrevista foi realizada com uma funcionária do sector de água e saneamento.

Em termos numéricos a amostra não afigura ser representativa, mas a informação colhida das entrevistas foi combinada com a informação já documentada sobre o CRA particularmente e sobre o sector de água no geral. Aliás conforme referimos na introdução da metodologia, em estudos qualitativos, como é o caso deste, procura-se aprofundar a compreensão dos fenómenos com enfoque para as acções dos indivíduos, grupos ou organizações em seu ambiente ou contexto social, interpretando-os segundo a perspectiva dos próprios sujeitos que participam da situação, sem se

---

<sup>156</sup>De Oliveira, Tânia (2001). *Amostragem não Probabilística: Adequação de Situações para uso e Limitações de amostras por Conveniência, Julgamento e Quotas*, USP.



preocupar com representatividade numérica. Neste sentido, os elementos fundamentais a considerar nesse tipo de investigação são: a interacção entre o objecto de estudo e o pesquisador; o registo de dados ou informações colectados e; a interpretação ou explicação do pesquisador<sup>157</sup>.

#### ***4.6.Limitações do Estudo***

Os estudos sobre as agências reguladoras em Moçambique são escassos, consequentemente existe muito pouca documentação que retrata sobre este assunto no contexto moçambicano. Esta escassez de estudos constituiu uma limitação para a pesquisa, na medida em que não permitiu explorar na essência as dinâmicas das agências reguladoras no contexto moçambicano. Mesmo assim, com pouca informação existente foi possível perceber o papel das agências reguladoras no contexto moçambicano, tendo como base a experiência de outros países cuja documentação sobre esta matéria está mais avançada. Associada à esta limitação, a pesquisa deparou-se com dificuldades para a recolha de dados através de entrevistas. Isso ocorreu porque alguns dos informantes chave manifestaram indisponibilidade de tempo para o efeito, mesmo através de telefone. Por outro lado, alguns informantes chave entrevistados revelaram um certo desconforto em falar deste assunto, preferindo não detalhar. Apesar dessas dificuldades na recolha de dados, os relatórios de desempenho e alguns estudos desenvolvidos, quer pelo CRA assim como pelo FIPAG, foram fundamentais para alimentar o trabalho.

---

<sup>157</sup>Guerra, Elaine (20014). *Manual de Pesquisa Qualitativa*, Belo Horizonte, p. 11.

## **CAPÍTULO V: APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE RESULTADOS**

Esta parte é dedicada a apresentação, análise e interpretação de dados colectados durante a pesquisa. Para o efeito, foi explorado o quadro teórico apresentado e discutido ao longo do trabalho, assim como diversa literatura sobre a matéria em análise que nos permitiram confrontar os pressupostos que levantamos na pesquisa.

### ***5.1.O enquadramento do CRA no quadro das reformas do sector de água em Moçambique***

Nos princípios dos anos noventa, a infra-estrutura de água revela-se altamente degradada, o que resultou em taxas extremamente baixas de cobertura do serviço de abastecimento de água potável à população, particularmente, nas zonas urbanas. Este cenário, em parte, pode ter sido consequência da situação precária que as empresas de fornecimento de água se encontravam nos finais da década de oitenta, como também pelo facto de ter havido poucos investimentos neste sector desde meados dos anos setenta<sup>158</sup>.

Resultante desta situação, nos finais dos anos noventa, Moçambique, à semelhança de muitos países africanos, iniciou um conjunto de reformas no sector de água que culminaram com a adopção de um quadro legal e institucional que abriram espaço para o desenvolvimento deste sector. Dentro deste quadro legal destacam-se a criação da Lei de Águas, em 1991, e a adopção de uma nova Política Nacional de Águas (PNA), na perspectiva de se dar primazia à criação de condições de sustentabilidade e garantir o funcionamento eficiente das infraestruturas, mais do que a mera obra física<sup>159</sup>.

Ainda nesse processo de reformas, em 1998 foi estabelecido um Quadro Institucional para a Gestão Delegada. Esse quadro institucional surge com o objectivo de garantir a eficiência da gestão do serviço público e responder às necessidades de planificação, desenvolvimento, execução das políticas e realização dos objectivos e parâmetros definidos na Política Nacional de Águas<sup>160</sup>. Para o efeito, novas instituições como o Fundo de Investimento e Património do Abastecimento de Água, FIPAG, detentor do património, e o Conselho de Regulação do Abastecimento de Água, CRA, foram estabelecidos. Foi

---

<sup>158</sup> CRA (2009). *Relatório Retrospectivo 1999-2009*, p.10, Maputo

<sup>159</sup> CRA (2009). *Relatório Retrospectivo 1999-2009*, p.10, Maputo.

<sup>160</sup> Artigo 3 do Decreto 74/98 de 23 de Dezembro

ainda introduzida a participação do sector privado na gestão dos sistemas de água nas principais cidades<sup>161</sup>.

Esse quadro institucional que também é conhecido como Quadro de Gestão Delegada (QGD) para os serviços abastecimento de água urbanos surgiu, igualmente, com a preocupação de garantir a recuperação total dos custos dos serviços de abastecimento de água nas áreas urbanas através das tarifas<sup>162</sup>.

No Quadro de Gestão Delegada, o CRA tem a competência de regular as tarifas, de garantir a protecção dos consumidores e de assegurar a sustentabilidade económica dos serviços de abastecimento de água cuja operação é sustentada pelos contratos de gestão delegada. O mandato do CRA abrange também a promoção da eficácia e do melhoramento dos acordos de gestão delegada e a mediação de conflitos, entre a entidade contratante e o operador quando estes o solicitarem<sup>163</sup>. Com mais detalhes abaixo fazemos uma apresentação do CRA, incluindo a sua génese e as suas competências.

### ***5.2. Breve apresentação do Conselho de Regulação de Águas***

O CRA é uma entidade de direito público, dotada de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira<sup>164</sup> criada no âmbito da introdução do Quadro de Gestão Delegada em 1998. Ele é um órgão colegial composto por três individualidades de reconhecida integridade, idoneidade e relevante experiência. Os seus membros são nomeados pelo Conselho de Ministros e têm um mandato de três anos, renováveis.

O CRA foi estabelecido como a entidade responsável por assegurar a defesa dos interesses dos utilizadores e a sustentabilidade económica das entidades por si reguladas, através da conciliação dos interesses de operadores e utilizadores dos serviços públicos de abastecimento de água. Esta entidade tornou-se, desta forma, responsável pela publicação de regulamentos específicos relativos ao funcionamento do sector da água, nomeadamente, no que concerne, à regulação económica, técnica e social dos serviços prestados<sup>165</sup>.

---

<sup>161</sup> CRA (2007). *Transformando a indústria da água num negócio justo para servir a todos*, Conferência sobre a Regulação da Água, p.1, Maputo.

<sup>162</sup> Triche, Thelma (2009). *Gestão Delegada do Abastecimento de Água Urbana em Moçambique: Estudo de Caso do FIPAG e CRA*, p.10, Maputo.

<sup>163</sup> Triche, Thelma (2009). *Gestão Delegada do Abastecimento de Água Urbana em Moçambique: Estudo de Caso do FIPAG e CRA*, p.10, Maputo.

<sup>164</sup> Artigo 1 do Decreto n.º 74/98, de 23 de Dezembro

<sup>165</sup> CRA (2016). *Manual de Governança e Substância Regulatórias*, p.9, Maputo.

Como parte deste processo, em 2011, através do Decreto 23/2011 de 8 de Junho, reviu-se e clarificou-se os mecanismos e ferramentas legais de regulação que legitimam a entidade reguladora, alargando as suas competências regulatórias para a regulação de todos os sistemas públicos de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais, em regimes regulatórios adequados às condições técnicas e de gestão específica dos sistemas<sup>166</sup>.

O mesmo Decreto previu a criação de um Conselho Consultivo como órgão de consulta do CRA, com integração de diversos *stakeholders* do sector da água (incluindo membros da sociedade civil) e atribuiu ao CRA o poder regulamentar para a definição dos Acordos Regulatórios e Quadros Regulatórios, instrumentos base de regulação dos serviços públicos. Neste diploma foi também instaurado o regime de repartição das taxas de regulação entre o CRA e o Estado, bem como a possibilidade de delegação de competências do CRA a terceiros, excluindo as competências exclusivas do Plenário<sup>167</sup>.

### ***5.2.1. As principais atribuições do Conselho de Regulação de Águas***

Como já foi sobejamente referido, é atribuição do CRA assegurar o equilíbrio entre o serviço prestado, os interesses dos utentes e a sustentabilidade económica dos sistemas de abastecimento de água. Para esse fim, o CRA deve proceder obedecendo as seguintes orientações<sup>168</sup>:

- A regulação económica do serviço público do abastecimento de água quanto ao regime tarifário relativamente ao nível, qualidade e actualização do serviço prestado;
- O acompanhamento e aconselhamento da concepção e execução dos contratos de gestão delegada dos sistemas de abastecimento de água, bem como a actividade das entidades gestoras;
- Promover a conciliação de interesses entre o cedente e o operador, servindo de fórum de concertação pré-arbitral;
- A identificação de necessidade de desenvolvimento e expansão dos serviços de acordo com as necessidades dos utentes actuais e futuros, garantido, particularmente através do sistema

---

<sup>166</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, p.10, Maputo.

<sup>167</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, p.10, Maputo.

<sup>168</sup> Artigo 4 do Decreto 74/98 de 23 de Dezembro.

tarifário, a sustentabilidade económica que sirva de suporte a extensão e melhoria da qualidade dos sistemas de abastecimento de água;

- Realizar outras tarefas que lhe sejam atribuídas nos contratos de concessão ou de gestão que se enquadrem nos objectivos gerais.

### ***5.2.2. As principais competências do Conselho de Regulação de Águas***

Para o prosseguimento de cada uma das suas atribuições, o CRA tem as seguintes competências que por sua vez estão divididas em 6 áreas a conhecer<sup>169</sup>:

- *Acompanhamento e aconselhamento do processo de concepção e execução dos contratos de gestão*, nesta área cabe ao CRA analisar e dar parecer sobre os relatórios de execução do operador, sempre que para tal for solicitado; Analisar e apresentar parecer ao Governo, sobre o relatório anual do operador relativo às reclamações do utente; Realizar auditorias a actividades dos operadores do Quadro de Gestão Delegada e divulgar, pelas formas adequadas, os respectivos resultados; Apresentar regularmente informação geral ao público sobre o funcionamento do sistema; Pronunciar-se sobre as minutas dos contratos de fornecimento dos serviços aos utentes dos sistemas públicos de abastecimento; Propor a suspensão ou a eliminação de cláusulas contratuais que prevejam ou fixem tarifas que representam uma violação dos direitos dos consumidores, ou um risco grave para o equilíbrio dos sectores respectivos ou para a sustentabilidade económica dos sistemas públicos de abastecimento; Emitir instruções vinculativas para que sejam sanadas as irregularidades de que tenha conhecimento na concepção, execução, gestão e exploração do sistemas, bem como na actividade das entidades gestoras; Informar o cedente ou as autoridades competentes, quando detecte a ocorrência de situações anómalas na concepção, execução, gestão de sistemas, em especial quanto à qualidade do serviço prestado<sup>170</sup>.
- *No âmbito da regulação económica*, compete ao CRA definir e aprovar alterações à estrutura tarifária bem como fazer recomendações resultantes da avaliação das tarifas quando necessário, de acordo com os princípios previstos no artigo 22 do Decreto que institucionaliza o Quadro de Gestão Delegada de abastecimento de água; Aprovar as tarifas do consumidor e

---

<sup>169</sup> Artigo 7 do Decreto 74/98 de 23 de Dezembro.

<sup>170</sup> Decreto 74/98 de 23 de Dezembro.

as propostas de alteração respectiva, que lhe sejam submetidas pelo cedente tendo em conta os interesses dos utentes; Tomar iniciativa quanto as revisões interinas das tarifas do consumidor, apreciando a título prejudicial as revisões periódicas e interinas de tarifas ao consumidor promovidas pelo operador ou pelo cedente, sem prejuízo dos direitos adquiridos pelo operador ao abrigo dos contratos de concessão, cessão de exploração ou de gestão<sup>171</sup>.

- *No âmbito de conciliação de interesses entre o cedente e o operador*, as atribuições do CRA consistem em interpretar as cláusulas dos contratos a celebrar entre o cedente e o operador, sempre que para tal for por estes solicitado; Servir de mediador em questões controvertidas ou conflitos entre o cedente e o operador, promovendo a conciliação sempre que para tal for solicitado por ambas partes<sup>172</sup>.
- *Na área de identificação de necessidades de desenvolvimento e expansão de serviços de acordo com as necessidades dos clientes actuais e futuros* é competência do CRA realizar inquéritos e investigações junto dos utentes no sentido de avaliar o seu nível de satisfação e apurar as necessidades existentes; Propor ao cedente o desenvolvimento e a expansão do serviço a novas áreas<sup>173</sup>.
- *No domínio da salvaguarda do interesse dos consumidores* cabe ao CRA realizar inquéritos junto aos utentes no sentido de avaliar a qualidade de serviços e apresentar recomendações relativas ao nível de qualidade e actualização do serviço; Requerer quaisquer providências ou por qualquer forma agir em juízo para garantir o equilíbrio do sector e para assegurar a defesa dos direitos dos utentes, tendo para isso a necessária legitimidade processual; Manter a ligação com associação dos utentes e empreender estudos e análises que se repute de interesse; Analisar os procedimentos técnicos e os códigos de procedimentos da prestação de serviços e sugerir ao operador a sua actualização, dando disso conhecimento ao Governo; Analisar e dar parecer sobre a legalidade, oportunidade e concordância das decisões de gestão de operador de serviço com o interesse dos utentes<sup>174</sup>;

---

<sup>171</sup>Decreto 74/98 de 23 de Dezembro.

<sup>172</sup>Decreto 74/98 de 23 de Dezembro.

<sup>173</sup>Decreto 74/98 de 23 de Dezembro.

<sup>174</sup>Decreto 74/98 de 23 de Dezembro.

- *No que concerne ao funcionamento e melhoria do Quadro* cabe ao CRA propor normas regulamentares, a aprovar pelo Governo, sobre a qualidade do serviço prestado no âmbito do Quadro de Gestão Delegada, vinculativas para as entidades gestoras; Emitir recomendações genéricas sobre os processos de concursos de adjudicação de concessões e demais formas de gestão delegada, bem como sobre as minutas dos respectivos contratos; Solicitar informações e documentos relevantes para a prossecução das suas atribuições, ao cedente ou aos operadores; Sensibilizar a entidade gestora, os operadores e as autarquias para as questões da qualidade na concepção, execução, gestão e exploração dos sistemas públicos de abastecimento de água<sup>175</sup>.

### **5.2.3. Estrutura Organizacional**

O modelo organizacional adoptado por uma entidade reguladora está relacionado com a natureza das funções e do sector regulado. Apesar de o funcionamento de uma estrutura organizacional estar fortemente dependente de diversos factores de contexto do país (como o enquadramento legal, institucional e económico existente), na regulação do sector da água é tipicamente adoptado um modelo de estrutura organizacional que assenta na existência de um Conselho de Administração onde todos os membros podem ou não ter funções executivas. Este órgão é responsável pela orientação estratégica e preparação do desenvolvimento de políticas da entidade reguladora<sup>176</sup>.

O modelo organizacional do CRA é composto por um plenário (Órgão colegial do CRA), a Administração (Secretário Executivo, Gabinete de Planificação e Controlo e o Departamento de Administração e Finanças) e as áreas operativas (o Departamento de Operações e o Departamento de Estudos e Projectos).

O Plenário do CRA é o órgão deliberativo e de instância máxima da estrutura organizacional da entidade reguladora do sector da água de Moçambique. Em conformidade, o Plenário do CRA é sempre responsável por dar o último parecer nos processos de tomada de decisão regulatórios e por emitir a deliberação final antes da publicação da decisão ou informação ao Ministro da tutela. De referir que o CRA é tutelado pelo Ministro directamente e não pelo seu Ministério. O Plenário do CRA

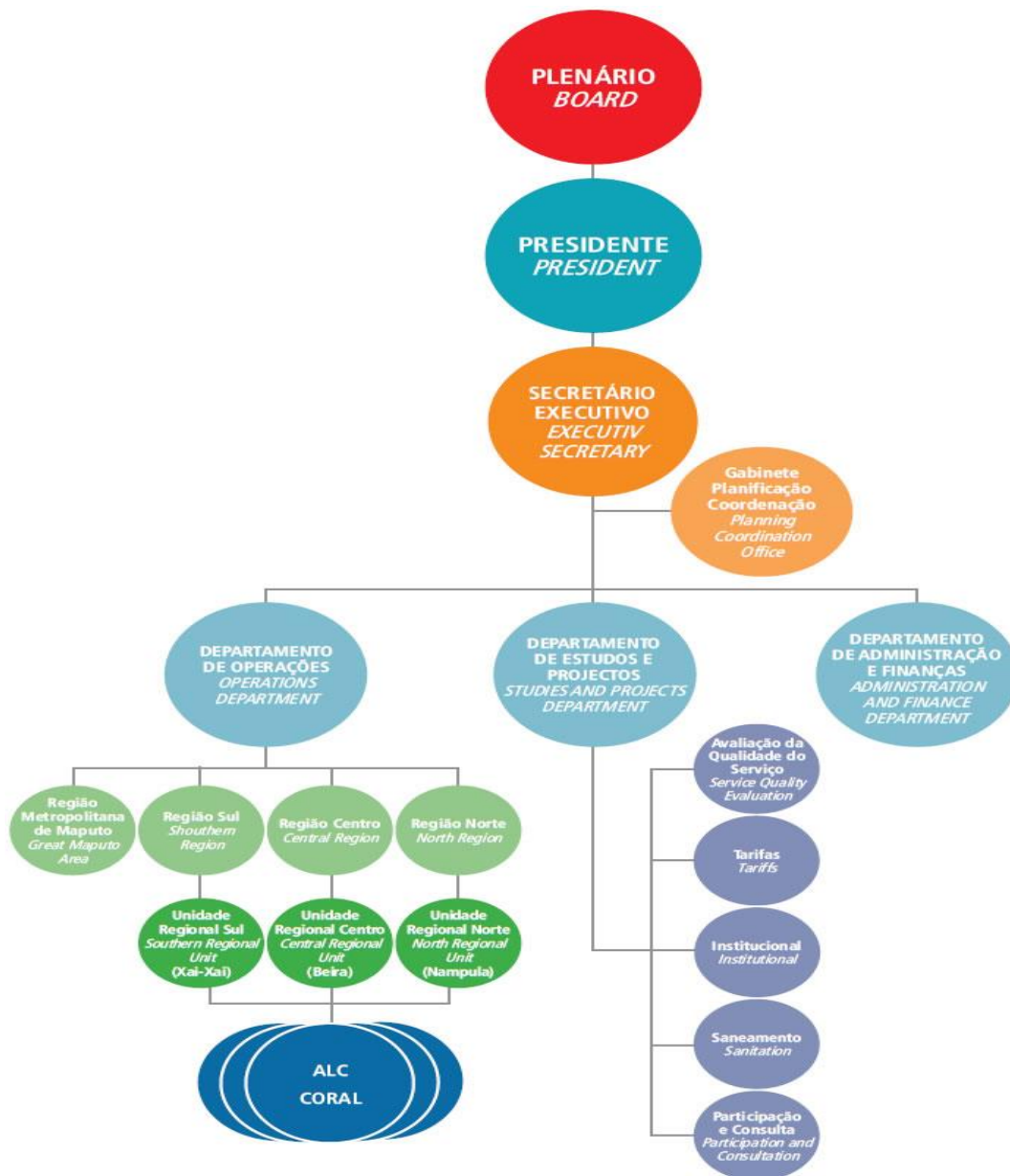
---

<sup>175</sup>Decreto 74/98 de 23 de Dezembro.

<sup>176</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, p.61, Maputo.

tem previstas reuniões mensais para discussão das actividades regulatórias da entidade reguladora, sendo, por vezes, realizadas reuniões extraordinárias em caso de necessidade. O Secretário Executivo do CRA participa nas reuniões do Plenário, sem, no entanto, direito de voto<sup>177</sup>. Para mais detalhes, apresentamos abaixo a estrutura organizacional do CRA.

**Figura 2: Estrutura Organizacional do CRA**



**Fonte:** Website do CRA, acessível em: <http://www.cra.org.mz/quemsomos.html>.

<sup>177</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, p.62, Maputo.



### ***5.3. Os instrumentos usados pelo CRA para o processo de regulação***

Os instrumentos usados pelo CRA para a prossecução da sua actividade regulatória são devidamente apresentados no seu manual de governação e substância regulatórias<sup>178</sup>, o qual foi explorado para alimentar esta discussão.

As actividades regulatórias desenvolvidas pela entidade reguladora devem ser caracterizadas por meios legais, definindo de forma transparente as responsabilidades e competências da entidade reguladora no sistema regulatório do sector da água. Neste sentido, no âmbito do Quadro de Gestão Delegada introduzido em 1998 e na sequência das reformas do sector da água iniciadas pelo Governo de Moçambique com a Lei de Águas de 1991, o Decreto n.º 23/2011, de 8 de Junho, alargou o mandato do CRA para a regulação de todos os sistemas públicos de distribuição de água e de drenagem de águas residuais. A ampliação e reforço das atribuições do CRA determinaram o estabelecimento de regimes regulatórios adequados ajustados às condições técnicas e de gestão específica de cada sistema<sup>179</sup>.

A actividade de regulação corresponde ao desenvolvimento de instrumentos normativos, os quais permitem definir as regras do sector, como por exemplo para casos de estabelecimento de preços, qualidade de serviço ou a relação entre as partes interessadas.

Assim, a entidade reguladora deve ser legalmente capaz de produzir e publicar documentos normativos que governem o funcionamento do sistema regulado. Esses instrumentos estão também associados à actividade de implementação e supervisão da execução das regras estabelecidas, como é o caso de controlo de preços ou monitoria de desempenho das entidades reguladas<sup>180</sup>.

Para a sua efectividade, esses instrumentos devem ter poderes que permitam a investigação e inspecção, no âmbito da supervisão da aplicação das normas definidas, o chamado poder de polícia. Mais do que o poder de polícia esses instrumentos devem ter uma componente sancionatória, fundamentais para que a entidade reguladora possa prevenir e punir condutas impróprias, mediante a

---

<sup>178</sup> Ver o Manual de Governança e Substância Regulatórias do CRA disponível em <http://www.cra.org.mz>.

<sup>179</sup> CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, Maputo.

<sup>180</sup> CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, Maputo.

aplicação de sanções ou multas, ou mesmo prémios, em caso contrário, consoante o desempenho ou o comportamento das partes envolvidas no sector regulado.

Entretanto, não obstante esse reconhecimento da necessidade de poder sancionatório para a efectividade dos instrumentos de regulação, o CRA ressentia-se da falta desse poder. Isto tem implicações na garantia da implementação destes instrumentos, pois as entidades reguladas não têm incentivos que impõem que elas actuem de acordo com o que está determinado para a satisfação das necessidades dos consumidores. Isto é típico do modelo de regulação denominado *Sunshine regulation* que tem a particularidade de praticar uma regulação “soft”, não constrangedora, de um determinado sector de actividade, focando-se na evidenciação das condições de funcionamento deste sector através da realização de relatórios, estudos, pareceres e análises. Neste modelo, a autoridade reguladora não tem nenhum poder sancionatório e a sua força reside na ameaça que se faz sentir sobre as empresas reguladas que receiam ver os seus defeitos ou carências divulgadas para a opinião pública pelo regulador<sup>181</sup>.

A seguir apresentamos os diferentes tipos de regimes regulatórios através dos quais o CRA exerce a actividade regulatória no sector da água.

#### *i) Regulação directa*

Este regime regulatório é aplicado aos sistemas principais cuja gestão de património e investimento é da responsabilidade do FIPAG. Aqui o CRA é responsável pelo desenvolvimento dos Acordo Regulatório (AR) e do Quadro Regulatório (QR) tendo em atenção a legislação em vigor, sendo apoiado depois na sua implementação localmente pelos Agentes Locais (ALC). O AR e os QR celebrados entre o CRA e o FIPAG prevêm as matérias de regulação destes sistemas, cujo cumprimento é assegurado pelo FIPAG por via contratual com as entidades operadoras<sup>182</sup>.

O cumprimento das normas regulatórias estipuladas pelo CRA nos sistemas é monitorizado localmente pelos ALC, que têm a responsabilidade de realizar visitas de rotina aos sistemas, obter informação periódica sobre o cenário e as condições de prestação de serviço junto dos operadores e utilizadores e resolução de conflitos entre utilizadores e operadores.

---

<sup>181</sup>Cistac, Gilles (2007) *A regulação compartilhada entre o Conselho de Regulação do Abastecimento de Água e as Autarquias Locais no sistema de abastecimento de água em Moçambique*, Texto da comunicação apresentada na *WaterRegulatory Conference – WaterRegulatory Council*, Maputo, p.18.

<sup>182</sup>CRA (2016). *Manual de Governança e Substância Regulatórias*, Maputo.

O regime regulatório vigente nos sistemas principais pressupõe ainda a avaliação da qualidade de serviço e de desempenho dos operadores dos sistemas, localmente pelos ALC, e a nível central pelo CRA sede<sup>183</sup>.

Contudo, apesar da sua importância para a implementação dos instrumentos de regulação ao nível local, verifica-se que neste tipo de regime regulatório os ALC não procedem ainda a investigações profundas junto dos operadores para averiguação de falhas no fornecimento dos serviços públicos e a sua prevenção, actuando principalmente de forma reactiva, na procura da resolução imediata dos problemas que motivam a apresentação de reclamações por parte dos clientes<sup>184</sup>.

## *ii) Regulação indirecta*

Com a criação da Administração de Infra-estruturas de Água e Saneamento (AIAS) em 2009, como a entidade responsável pela gestão do património e investimento dos sistemas secundários e de saneamento de águas residuais, o CRA alargou as suas competências estes sistemas e levou à adopção de um regime regulatório indirecto para a prossecução das suas actividades regulatórias. A descentralização do poder regulatório, através de um regime de regulação indirecta, resultou de uma reflexão do CRA sobre o modelo de governação da regulação adequado para o cenário de Moçambique, tendo em conta as especificidades das condições técnicas e de gestão de cada sistema e as limitações financeiras da própria entidade reguladora<sup>185</sup>.

O CRA assegura assim a regulação dos serviços públicos de água, a custos controlados, com o envolvimento dos Governos Locais. Desta forma, nos sistemas secundários da AIAS regulados, as normas regulatórias através do AR e dos QR são emitidas pelo CRA e impostas a nível local pelas CORAL, cuja responsabilidade de nomeação é do Poder Local<sup>186</sup>.

A monitoria da qualidade de serviço e desempenho dos operadores é assegurada localmente pelas CORAL, cujo processo de contratação para delegação de poderes do CRA é iniciado com a celebração de Convénios de Colaboração entre o CRA e as autoridades locais. Ao contrário do que acontece nos sistemas principais do FIPAG, os Convénios de Colaboração estipulam que compete ao Poder Local

---

<sup>183</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, Maputo.

<sup>184</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, Maputo.

<sup>185</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, Maputo.

<sup>186</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, Maputo.

a designação dos membros que farão parte da CORAL, que irá assegurar a implementação de um regime regulatório adequado às necessidades da realidade local. A nomeação dos três indivíduos que integram a CORAL depende de validação prévia, por parte do CRA, antes da celebração de contrato<sup>187</sup>.

Entretanto, a regulação indirecta dos sistemas secundários encontra-se ainda numa fase inicial, pelo que ainda não existe um sistema de reporte de informação tão robusto, como o dos sistemas principais. Actualmente os operadores dos sistemas secundários também não são ainda alvo de medidas de incentivos, dado que ainda só há três sistemas regulados indirectamente pelo CRA (Ilha de Moçambique, Mocímboa da Praia e Moamba), ainda que vários outros estivessem em fase de início da regulação, pelo menos até 2016<sup>188</sup>.

### *iii) Regulação consultiva*

O regime de regulação consultiva é aplicável nos casos em que o Governo Local é a entidade titular e não possui serviços públicos de água autónomos. Neste caso, a elaboração de normas regulatórias, se existirem, é da responsabilidade do Poder Local, sendo que o CRA apenas intervirá na regulação dos sistemas se assim for solicitado pelo Governo Local (podendo, inclusive, a sua participação não ser solicitada). Em suma, a actividade do CRA na regulação destes sistemas é meramente consultiva e de carácter não vinculativo, e as normas são emitidas e impostas localmente, não havendo qualquer obrigatoriedade legal para a regulação<sup>189</sup>.

### *iv) Acordos Regulatórios*

O Acordo Regulatório é definido como o instrumento base de regulação, a partir do qual se define o Quadro Regulatório específico a cada sistema regulado, de abastecimento de água, principal ou secundário, ou de saneamento de águas residuais. Nele são definidos os principais termos, condições e responsabilidades para a regulação do CRA, incluindo as matérias de regulação a incluir nos contratos com as entidades gestoras, bem como as obrigações do CRA e das entidades titulares em termos de matéria de regulação<sup>190</sup>.

O Acordo Regulatório entre o FIPAG e o CRA é outorgado entre as partes no âmbito do enquadramento legal estabelecido pelos Decretos n.º 73/98, de 23 de Dezembro, e n.º 23/2011, de 8

---

<sup>187</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, Maputo.

<sup>188</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, p.90, Maputo.

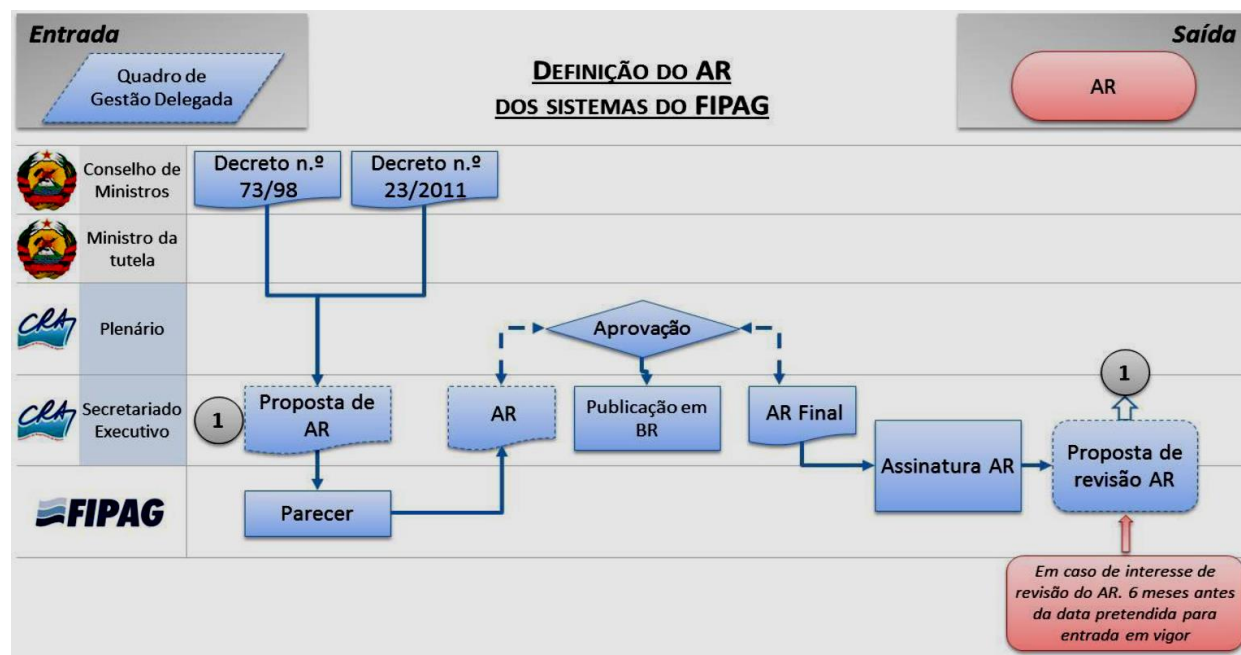
<sup>189</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, Maputo.

<sup>190</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, Maputo.

de Junho. O Secretariado Executivo do CRA é responsável pela elaboração de uma proposta de Acordo Regulatório, que é submetida para apreciação do FIPAG. Considerando o contributo do FIPAG, o Secretariado Executivo elabora a proposta de Acordo Regulatório e submete o documento para aprovação do Plenário. Depois da aprovação do acordo por parte do Plenário, o documento é devolvido ao Secretariado Executivo para elaboração do Acordo Regulatório final, que entrará em vigor na data de assinatura. O acto de assinatura do acordo é realizado pelo Secretário Executivo do CRA e pelo Director Executivo do FIPAG. A aprovação do AR é publicada no Boletim da República.

A figura abaixo apresenta um exemplo do processo de estabelecimento do Acordo Regulatório entre o CRA e FIPAG.

**Figura 3: Fluxograma do estabelecimento de AR entre o CRA e o FIPAG**



Fonte: CRA, 2016:94.

A celebração do Acordo Regulatório geral entre o CRA e a AIAS difere ao nível do enquadramento legal. Neste caso, o Acordo Regulatório é definido pelos Decretos n.º 19/2009, de 13 de Maio, que criou a AIAS, e n.º 23/2011, de 23 de Dezembro, o qual alargou o âmbito da actividade regulatória do CRA<sup>191</sup>.

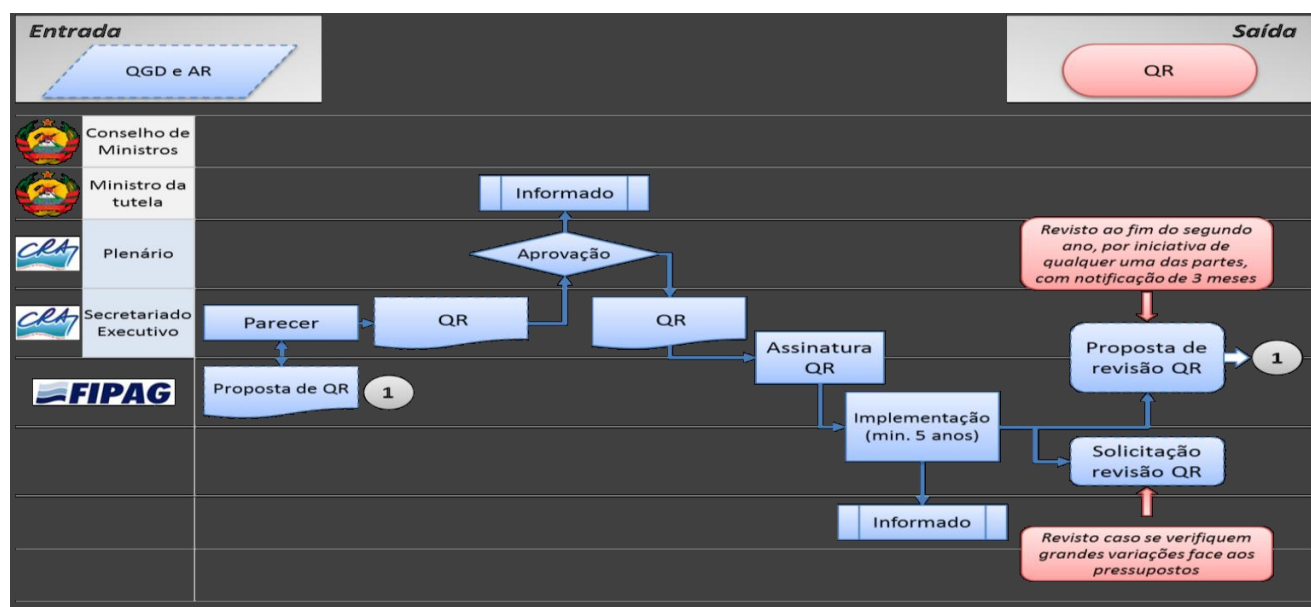
<sup>191</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, Maputo.

v) ***Quadros Regulatórios***

Os Quadros Regulatórios (QR) determinam especificamente as matérias de regulação a considerar, nomeadamente no que se refere à qualidade de serviço, à eficiência e ao desempenho das entidades gestoras, à definição de tarifas, taxas e encargos por serviços, à protecção dos utilizadores e à disponibilização de informação. Sintetizando, os QR são documentos instrumentais definidos especificamente para cada sistema, nos quais as definições e orientações base das matérias objecto da regulação do CRA são estabelecidas.

Os QR dos sistemas principais do FIPAG têm duração mínima de cinco anos a partir do momento de assinatura. A proposta de QR é apresentada ao CRA pelo FIPAG, após celebração do respectivo AR. Note-se que, na elaboração das propostas de QR, o FIPAG pode solicitar o parecer das autoridades locais para a definição dos objectivos de serviço, do plano de investimento e do nível de desempenho dos serviços. No entanto, a solicitação de parecer às autoridades locais não possui cariz obrigatório. O QR proposto pelo FIPAG é analisado pelo Secretariado Executivo, que, por sua vez, submete a sua proposta de QR para apreciação e deliberação final do Plenário. O Plenário do CRA é responsável por notificar o Ministro da tutela sobre a aprovação dos QR, no momento em que transmite o aval ao Secretariado Executivo para elaboração da versão final do QR do sistema considerado. Na figura abaixo apresentamos o fluxograma do estabelecimento dos QR dos sistemas principais do FIPAG.

**Figura 4: Fluxograma do estabelecimento dos QR dos sistemas principais do FIPAG**



Fonte: CRA, 2016:97

Uma leitura que se pode fazer deste processo, é que o facto de o QR ser elaborado e proposto pelo FIPAG existe o potencial deste não reflectir uma avaliação efectiva de que se pode esperar desse processo. Nesta perspectiva, o CRA nunca terá certeza sobre os detalhes completos do desempenho do FIPAG, embora possa receber relatórios, reclamações e realizar observação directa das suas actividades.

#### vi) Cobrança da taxa de regulação

O Decreto n.º 23/2011, de 8 de Junho, veio reforçar o Decreto que cria o CRA, determinando que as entidades reguladas estão sujeitas ao pagamento de uma taxa de regulação ao CRA, que contribui para a recuperação dos custos associados à actividade de regulação assegurada pelo CRA aos respectivos sistemas. Para o efeito, cabe assim ao CRA actuar junto das entidades reguladas para assegurar o pagamento da respectiva taxa de regulação<sup>192</sup>.

Os operadores concessionários, como é o caso da Águas de Moçambique que actua no sistema da região de Maputo e que está sujeito ao pagamento de uma renda ao FIPAG, são os responsáveis pelo pagamento da taxa de regulação<sup>193</sup>.

<sup>192</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, Maputo.

<sup>193</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, Maputo.

O FIPAG enquanto operador dos sistemas principais deve pagar até ao quinto dia de cada mês um valor equivalente a uma fracção mensal constante de 2% da sua receita anual bruta em cada sistema. Contudo, caso se verifique não haver informação histórica suficiente para estimar a taxa de regulação aplicável no início da exploração de determinado sistema, a taxa de regulação é fixada em função da receita média anual previsível. O valor pago pelo FIPAG ao CRA não é, portanto, igual para todos os sistemas, variando consoante a dimensão e condições técnicas de cada sistema, a qual determina o seu nível de receitas<sup>194</sup>.

O mesmo se aplica às empresas que operam nos sistemas secundários da AIAS, conforme previsto nos AR e QR, e disposto no contrato com a AIAS para a exploração dos serviços dos sistemas de abastecimento de água. Os operadores destes sistemas são responsáveis pelo pagamento da taxa de regulação directamente ao CRA, que também são equivalente a 2% da sua receita bruta, a partir do final do primeiro semestre de exploração<sup>195</sup>.

Independentemente do tempo decorrido até à facturação do pagamento da taxa de regulação, o CRA é sempre obrigado a ceder 40% do valor efectivamente cobrado ao Governo de Moçambique até ao décimo dia de cada mês, conforme estipulado pelo Artigo 11º do Decreto n.º 23/2011, de 8 de Junho<sup>196</sup>.

A taxa de regulação é uma das principais fontes de receitas do CRA, a par da ajuda externa que tem recebido proveniente do Banco Mundial. Entretanto, o facto de o CRA ser obrigado a ceder 40% do valor efectivamente cobrado para o Governo de Moçambique, coloca esta entidade numa situação de limitações financeiras para exercer a sua função de regulador<sup>197</sup>.

#### **vii) *Reporte periódico das entidades reguladas***

O reporte periódico de informação por parte das entidades reguladas é tido como uma das actividades regulatórias fundamentais para a boa prática da regulação. Em conformidade, os Acordos Regulatórios (AR) e Quadro Regulatório (QR) definem a periodicidade de reporte sobre padrões de qualidade de serviço. Os AR também estabelecem as obrigações do FIPAG e da AIAS em matéria de regulação, dando particular ênfase às obrigações de apresentação periódica de informação e relatórios de

---

<sup>194</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, Maputo.

<sup>195</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, Maputo.

<sup>196</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, Maputo.

<sup>197</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, Maputo.



desempenho ao CRA. Entretanto, apesar desses acordos, essa informação obrigatória ainda não é prática corrente do CRA<sup>198</sup>, podendo se denotar que o processo de monitora do CRA não é efectivo e deste modo não favorece o exercício de uma regulação plena que garanta o equilíbrio dos interesses dos operadores e consumidores, conforme argumentamos nas secções acima<sup>199</sup>.

As entidades reguladas são responsáveis pela compilação de informação relevante sobre as suas actividades de exploração nos sistemas, relativa à apresentações de reclamações por parte dos utilizadores, indicadores de qualidade da água e de serviço e custos operacionais. A informação enviada às entidades cedentes é também directamente enviada pelos operadores aos representantes locais do CRA, ALC ou CORAL, em conformidade com o estabelecido no âmbito dos Convénios de Colaboração entre o CRA e as autoridades locais<sup>200</sup>.

Conforme sustentamos na discussão sobre o Quadro Regulatório, este mecanismo de reporte não é fiável o suficiente a ponto de permitir que o CRA exerça a sua função de regulador, obedecendo a sua principal competência que consiste em assegurar o equilíbrio entre os interesses dos utentes e a sustentabilidade económica dos sistemas de abastecimento de água, através do exercício da regulação económica.

Essa falta de fiabilidade decorre do facto das entidades reguladas estarem numa condição em que podem reportar o que lhes confer vantagem, ocultando informações que beneficiariam um processo de regulação efectivo. Conforme discutimos ao longo do nosso quadro teórico, para regular de forma eficaz e eficiente o regulador precisa ter informações consideráveis e precisas sobre os insumos (material e mão de obra), demandas dos consumidores e do público em geral. Este conhecimento é especialmente necessário para fixar preços e restringir o excesso de lucros. Contudo, o problema é que na prática as empresas e os reguladores podem ter níveis muito diferentes de informação. Em geral, as empresas é que têm mais informação.

---

<sup>198</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, p.103, Maputo.

<sup>199</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, Maputo.

<sup>200</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, Maputo.

#### ***5.4.A captura do CRA pelos provedores de serviços de abastecimento de água e suas implicações na garantia de um serviço de qualidade***

No processo de regulação dos serviços públicos existe a possibilidade de o principal ser capturado pelo agente. Essa captura consiste no domínio dos órgãos reguladores (o principal) pelo sector regulado (o agente), onde os órgãos reguladores assumem valores e interesse dos regulados como se fossem os interesses gerais da colectividade<sup>201</sup>.

Um dos factores que tem conduzido à captura dos órgãos reguladores é a assimetria de informação entre ela e as entidades reguladas. Como é sabido, para que o órgão regulador possa levar a cabo as suas funções, especialmente, exigindo das empresas reguladas a provisão de serviços de qualidade, este necessita de informações detalhadas sobre as actividades económico-financeiras e operacionais dessas empresas. Entretanto, geralmente a fonte dessas informações são as próprias empresas reguladas, pois elas são detentoras das informações relevantes para o mercado, o que em parte lhes possibilita capturar os órgãos reguladores<sup>202</sup>.

Esta modalidade de captura é aquela denominada captura *ex post*, em que as entidades reguladas operam dentro do quadro legal já estabelecido, manobrando-se nele para obter resultados mais favoráveis. Essas entidades reguladas, normalmente distorcem as informações acerca da sua estrutura de custos, por exemplo, de modo a obter proveitos permitidos mais favoráveis<sup>203</sup>.

Na sua função de regulador, o CRA tem como principais atribuições assegurar o equilíbrio entre a qualidade de serviço de abastecimento de água e saneamento, os interesses dos utentes e a sustentabilidade económica dos sistemas de abastecimento de água, através do exercício da regulação económica<sup>204</sup>. Isto significa que o CRA tem a responsabilidade de regular as tarifas, proteger os consumidores e assegurar a sustentabilidade económica dos serviços de abastecimento de água.

Para assegurar o interesse do consumidor, o CRA deve actuar no sentido de garantir que as empresas provedoras dos serviços de abastecimento de água forneçam um serviço de qualidade. Para o

---

<sup>201</sup>MELO, Thiago Dellazari (2010). *A captura das agências reguladoras: uma análise do risco de ineficiência do Estado regulador*, dissertação de mestrado, Recife

<sup>202</sup>MELO, Thiago Dellazari (2010). *A captura das agências reguladoras: uma análise do risco de ineficiência do Estado regulador*, dissertação de mestrado, Recife

<sup>203</sup>Gonçalves, Ricardo (2014). *A Captura Regulatória Uma Abordagem Introdutória*, Centro De Estudos De Direito Público e Regulação, online n° 25, Universidade de Coimbra

<sup>204</sup> Ver o Artigo 4, n° 1 do Decreto n° 74/98 de 23 de Dezembro.

efeito,requer-se desta entidade a capacidade de gerar informação que lhe permita tomar decisões que favoreçam um processo de regulação eficaz.

Actualmente, o CRA opera num contexto em que as entidades reguladas constituem as principais fontes de informação para o seu exercício de regulação, o que na perspectiva de alguns dos nossos entrevistados não satisfaz à uma regulação efectiva, conforme se expressaram nos seguintes termos:

“... Os Quadros Regulatórios não são um mecanismo eficaz, mas são os mecanismos possíveis até ao momento. Como entidade reguladora nós precisamos de ter informação sobre a qualidade dos serviços prestados aos clientes e é através desta ferramenta que nós geramos. Entretanto, é um facto que nós como entidade reguladora não estamos satisfeitos com a forma como a informação nos é prestada que tem sido via FIPAG e por vezes quando confrontamos a informação que nos é prestada por esta entidade percebemos que não batem certo...”<sup>205</sup>.

Na verdade, no lugar do CRA as entidades reguladas é que acabam fazendo a avaliação do seu próprio desempenho, relegando-se ao CRA o papel de analisar e dar o devido parecer dessa avaliação. Conforme mostramos na tabela abaixo o mecanismo pelo qual o CRA gera informação para aferir o nível de qualidade dos serviços prestados pelas entidades reguladas, torna-o dependente dessas entidades.

---

<sup>205</sup>Declarações de um funcionário do CRA em entrevista realizada no dia 12 de Julho de 2018.

**Tabela 1: Reporte de informação das entidades reguladas, estabelecido nos AR e QR**

<b>FIPAG</b>	<b>Annual</b>	
	-Relatório de Actividade da Entidade Gestora <sup>206</sup>	AR
	-Plano de Negócios	QR
	-Balanço de Contas e Demonstração de Resultados	QR
	-Plano de Investimentos	QR
	<b>Mensal</b>	
	-Relatório de Actividade da Entidade Gestora	AR
	-Indicadores de Desempenho	QR
	-Qualidade de Água	QR
	-	QR
	<b>Ciclo Regulatório</b>	
	-	AR
	-Relatório Sumário sobre a Implementação e Conclusão dos Investimentos	AR
<b>AIAS</b>	<b>Por ocorrência</b>	
	-Interrupções por Períodos Maiores que 12h por dia	QR
	<b>Annual</b>	
	-Relatório Sumário sobre Investimentos	AR
	-Relatório Sumário sobre a Implementação	AR
	-Relatório Sumário sobre a Exploração	AR
	-Plano de Negócios	QR
	-Balanço de Contas e Demonstração de Resultados	QR
	-Plano de Investimentos	QR
	<b>Trimestral</b>	
	-Relatório de Actividade da Entidade Gestora	AR
	<b>Mensal</b>	
	-Indicadores de Desempenho	QR
	-Custos operacionais	QR

Fonte: CRA (2016:103)

De acordo com o estabelecido na Cláusula 10<sup>a</sup> dos respectivos AR e QR, as entidades reguladas são responsáveis pela compilação de informação relevante sobre as suas actividades de exploração nos sistemas, relativa a apresentações de reclamações por parte dos utilizadores, a indicadores de qualidade da água e de serviço e a custos operacionais<sup>207</sup>.

Ainda com base neste mecanismo de reporte de informação, a partir de 2013, o CRA adoptou como prática regulatória o Índice de Desempenho das Entidades Reguladas (IDER), que por sua vez

<sup>206</sup>Para o caso de Maputo, a entidade gestora é Águas da Região de Maputo. No resto das cidades a própria FIPAG é que desempenha o papel directo da entidade gestora.

<sup>207</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, p.103, Maputo.

incorpora um indicador fundamental para a análise do impacto regulatório que é o índice de Qualidade de Serviço (IQS)<sup>208</sup>.

Este IQS agrega indicadores relacionados com a cobertura total do serviço na região do sistema, o tempo médio de distribuição diária e a percentagem de facturação baseada em leituras reais. Igualmente inclui os indicadores de qualidade de serviço relativos ao atendimento dos utilizadores, em termos de número de reclamações por ligação, tempo médio de resposta das entidades reguladas aos utilizadores e a percentagem total de reclamações respondidas. A qualidade da água, outro factor relevante no que respeita à qualidade do serviço prestado pelas entidades reguladas, é também considerada através da percentagem de parâmetros controlados e da percentagem de parâmetros em conformidade com o estipulado nos respectivos Quadros Regulatórios<sup>209</sup>.

Na prática, quando analisada a situação da qualidade dos serviços de abastecimento de água tendo em conta os indicadores do IQS, verifica-se a existência de alguma incoerência entre o que é reportado para o CRA e o que de facto tem estado a caracterizar os serviços de abastecimento de água.

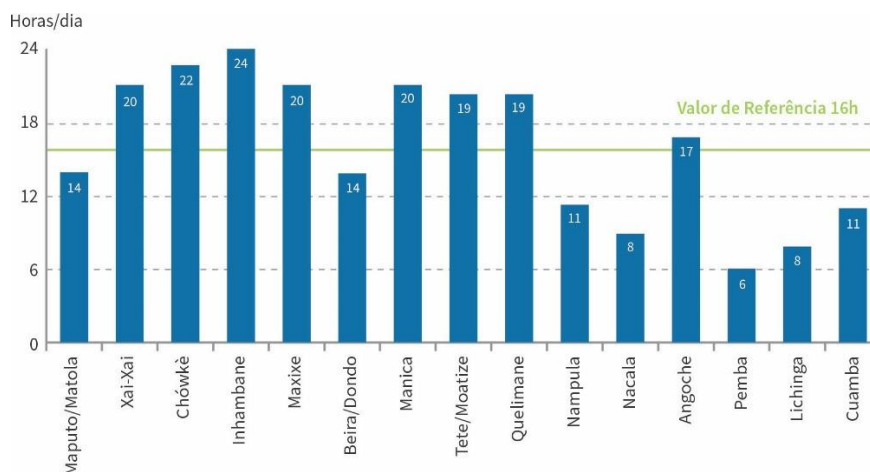
Recorrendo à alguns exemplos é possível perceber que muita informação que é reportada ao CRA não é coerente com o que a prática evidencia. Por exemplo, olhando para o indicador continuidade de serviço de abastecimento de água. O CRA reporta que em muitos sistemas o abastecimento diário de água está acima do tempo de referência, mas evidências empíricas revelam o contrário. o gráfico abaixo apresenta-nos informação que revela excelentes resultados neste indicador, mas que são divergentes o que nos foi reportado durante as entrevistas realizadas aos actores chave do sector de abastecimento de água.

---

<sup>208</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, p.150-151, Maputo.

<sup>209</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, p.151, Maputo.

**Gráfico 1: Indicador de Continuidade do Serviço por Sistema (Em Horas/Dia)**



**Fonte:** CRA 2015, Relatório ao Governo

Conforme se ilustra no gráfico, a maioria dos sistemas tem garantido a continuidade de serviços de abastecimento de água acima do tempo de referência estabelecido nos Quadros Regulatórios.

Entretanto, apesar desses dados reflectirem a situação de 2015, um dos actores entrevistados referiu que nos últimos anos, sobretudo por falta de capacidade de investimento por parte dos provedores de serviço, a continuidade de serviço é uma questão muito crítica com a qual as entidades reguladas tem-se confrontado. Conforme referiu na sua explanação,

“... O problema que o FIPAG tem com os seus clientes é a questão de continuidade de serviços. Estamos numa situação em que temos problemas de fontes, não estamos a investir, há alguns anos, devido à questão da exiguidade das tarifas. Há um desafio de cobrir o serviço da dívida e nas áreas em que estamos a servir estamos apenas a garantir os serviços mínimos. O consumidor, naturalmente, tendo um contrato connosco, a leitura que tem feito é no sentido de que é o provedor que não tem capacidade, mas a natureza de serviços de água exige sinergias por parte do Governo e do regulador na componente da tarifa aceitável. Para aquilo que estamos a servir, o consumidor acha que o preço é muito alto, possivelmente por estar a associar a continuidade do serviço com o preço, o que leva a alguma interpretação de insatisfação pelo serviço, o que é normal. Entretanto, estes não estão a ver a outra parte da moeda que é essa questão de necessidade das fontes. Nós estamos a abastecer água em secções, para permitir que

abastecemos em todas as zonas em horários pré-definidos, cujo tempo pode variar de 4 horas a 6 horas em muitos sistemas ...”<sup>210</sup>

Essa incoerência é também reforçada pelos utentes desses serviços que através dos órgãos de informação tem reportado a sua insatisfação em relação à qualidade de serviços que lhes são prestados. Em Quelimane, por exemplo, no mesmo período em que o relatório do desempenho das entidades reguladas foi publicado pelo CRA, com a informação de que o tempo de distribuição de serviços era de 19 horas por dia, um órgão de informação reportou que esta cidade estava a passar por uma crise de distribuição de água que já durava há muitos meses<sup>211</sup>.

Nessa reportagem, uma das utentes dos serviços de abastecimento de água manifestou a sua indignação com os provedores dos serviços afirmando o seguinte:

“... Todos os meses a factura chega às minhas mãos mas não tenho água em casa. Também não sei por que pago quando não sai água ...”<sup>212</sup>

Conforme sustentou a utente, desde que solicitou ao FIPAG para canalizar água para a sua casa há dois anos, esta apenas jorrou durante um mês na torneira da sua residência e depois disso nunca mais<sup>213</sup>.

Um outro exemplo de incoerência entre a informação prestada ao CRA e o que de facto tem ocorrido na realidade empírica, foi verificado no indicador referente facturação com base em leitura do contador por sistema. No gráfico abaixo, o CRA, através da informação prestada pelo FIPAG, reporta que nas cidades de Inhambane e Maxixe, por exemplo, a taxa de facturação com base em leitura do contador por sistema é de 100%, o que é contrariado pelos utentes dos serviços de abastecimento de água que manifestaram, através de órgãos de informação, a sua insatisfação em relação à esse indicador.

---

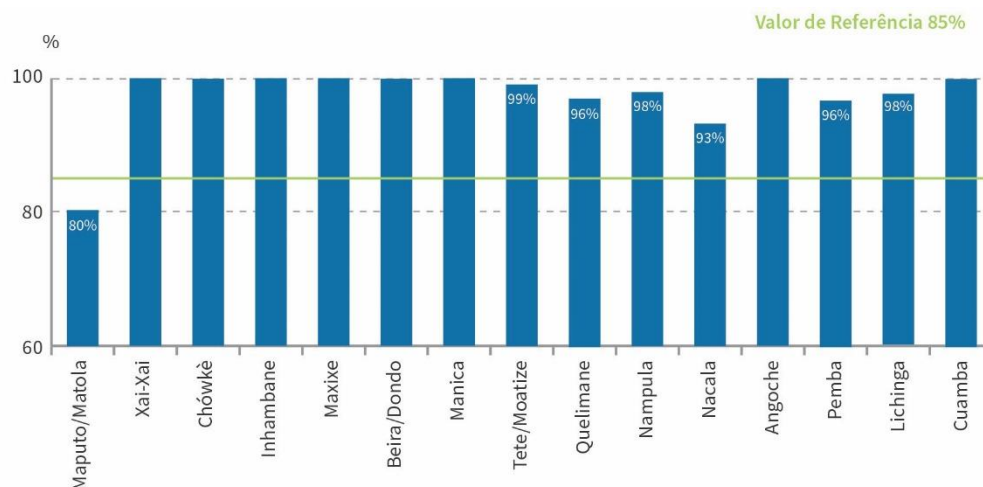
<sup>210</sup>Declarações de um quadro sénior do FIPAG em entrevista realizada no dia 25 de Julho de 2018.

<sup>211</sup>Ver jornal Notícias do dia 14 de Maio de 2015. <http://www.jornalnoticias.co.mz/index.php/provincia-em-foco/36453-zambezia-municipes-pagam-agua-que-nao-sai-das-torneiras.html>.

<sup>212</sup>Declaração de uma utente dos serviços de abastecimento de água, entrevistada pelo Jornal Notícias no dia 14 de Maio de 2015. <http://www.jornalnoticias.co.mz/index.php/provincia-em-foco/36453-zambezia-municipes-pagam-agua-que-nao-sai-das-torneiras.html>.

<sup>213</sup>Ver jornal Notícias do dia 14 de Maio de 2015. <http://www.jornalnoticias.co.mz/index.php/provincia-em-foco/36453-zambezia-municipes-pagam-agua-que-nao-sai-das-torneiras.html>.

**Gráfico 2: Indicador Facturaçãocom Base em Leitura do contador por Sistema (Em %)**



**Fonte:** CRA 2015, Relatório ao Governo

Enquanto o CRA reportava que as cidades de Inhambane e Maxixe tinham uma taxa de 100% na facturaçãocom base em leitura do contador por sistema, num curto período após o reporte, os utentes dos serviços de abastecimento de água daquelas cidades reportaram que estavam pagando facturas, mas sem consumir a água. Este reporte foi transmitido à um órgão de informação por um utente da cidade de Maxixe que se expressou nos seguintes termos:

“... O dia em que há água é o dia que trazem a factura. Diariamente necessitamos de água para os nossos afazeres , mas como é que podemos viver sem ela? E ainda tem aquelas taxas. Por isso muitas pessoas querem ver se dá para cortar a ligação para o abastecimento da água, porque o líquido não chega às torneiras e portanto não serve para nada essa ligação. Isso é um grande problema que estamos a viver no quotidiano, há muito anos ...”<sup>214</sup>

O mesmo cenário foi reportado por um outro utente na cidade de Inhambane que manifestou a sua indignação com a qualidade de serviços, referindo o seguinte:

“... Quando eles vêm aqui deixar a fatura dizemos: 'entregam a factura mas água é escassa e praticamente não sai nas torneiras'. Pagamos porque temos torneiras, mas compramos água nas

<sup>214</sup> Ver o jornal electrónico da DW de Dezembro de 2016. <https://www.dw.com/pt-002/residentes-de-maxixe-e-inhambane-pagam-fatura-mas-n%C3%A3o-t%C3%AAm-%C3%A1gua/a-36750490>



outras casas. Pelo menos devia-se resolver esta situação porque pagar factura e não termos água deixa-nos numa situação difícil e não temos como reclamar ...”<sup>215</sup>

Estas incoerências, sustentam o argumento de que o mecanismo pelo qual o CRA colecta informação para o processo de regulação do serviço de abastecimento de água, que é através dos relatórios de desempenho produzidos e submetidos pelas entidades reguladas, coloca esta entidade numa condição de dominado. Este domínio é sobretudo resultante da assimetria de informação que este mecanismo de colecta de informação facilita, possibilitando deste modo a captura da agência reguladora pela entidade regulada. Esta captura, conforme desenvolvemos no nosso quadro teórico e no início desta secção, é aquela denominada captura *ex post* em que as entidades reguladas operam dentro do quadro legal já estabelecido, manobrando-se nele para obter resultados mais favoráveis, através da distorção de informações acerca do seu desempenho no sentido de obter proveitos mais favoráveis.

Nesses termos, o facto do CRA ter sido capturada pelas entidades reguladas, não permite que ela seja efectiva na exigência de um serviço de qualidade e como consequência disso, o seu papel como regulador ainda não se faz sentir, tendo em conta o que foi exprimido pelos utentes entrevistados nos órgãos de informação que fomos citando acima.

### ***5.5.A Captura do CRA pelo poder político e as suas implicações na sustentabilidade financeira dos operadores para a provisão de um serviço de abastecimento de água de qualidade***

As melhores práticas de regulação no sector de água estão directamente ligadas às características legais e institucionais, que enquadram a actuação da entidade reguladora e a capacitam a actuar de forma independente. O grau de independência atribuído à entidade reguladora, isto é, o grau de autonomia financeira, orgânica e funcional da entidade reguladora, determinam o nível de independência do processo da tomada-de-decisão no sector de água, evitando a imprevisibilidade dos processos regulatórios e aumentando a credibilidade e aceitabilidade do sistema regulatório do sector de água junto dos *stakeholders*<sup>216</sup>.

Para o caso de regulação do sector de água, é ainda mais importante garantir independência perante o poder político. Isto porque a interferência do poder político sobre o regulador pode ter implicações na

---

<sup>215</sup>Ver o jornal electrónico da DW de Dezembro de 2016. <https://www.dw.com/pt-002/residentes-de-maxixe-e-inhambane-pagam-fatura-mas-n%C3%A3o-t%C3%AAm-%C3%A1gua/a-36750490>

<sup>216</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, p.73, Maputo.

capacidade deste regular de forma a salvaguardar, também, a sustentabilidade financeira das empresas provedoras desses serviços. Consequentemente, a qualidade dos serviços pode estar comprometida.

A sustentabilidade financeira dos operadores dos sistemas de abastecimento de água está intimamente relacionada com as tarifas. Assim, os princípios associados à definição da estrutura tarifária dos serviços públicos de água regulados pelo CRA procuram não só maximizar o bem-estar social, mas também garantir a sustentabilidade financeira das entidades reguladas, enviando a mensagem correcta para o mercado. As componentes fixas e variáveis bem como as diferentes categorias de utilizadores devem reflectir e ter em consideração a elasticidade do consumo e os níveis de serviço disponibilizados, assim como os padrões de consumo e taxas de utilização serviços por parte dos utilizadores<sup>217</sup>.

A estrutura tarifária actualmente em vigor em Moçambique, apesar de procurar assegurar a sustentabilidade económico-financeira dos sistemas, não permite a optimização das receitas obtidas e, por conseguinte, não maximiza o progresso e o desenvolvimento dos serviços prestados por falta de capacidade das entidades reguladas, em termos financeiros, para assegurar os gastos de exploração e o nível de investimentos necessários. A não optimização das receitas, através de uma estrutura tarifária mais adequada, tem também um impacto negativo na atractividade do sector de água para o investimento privado, reduzindo assim a capacidade de investimento disponível<sup>218</sup>.

Face a este cenário, a questão que tem sido levantada é: até que ponto as empresas fornecedoras dos serviços de abastecimento de água estão em condições de garantir qualidade de serviços? Não será este um dos motivos que leva à constantes reclamações por parte dos clientes, pelo menos do FIPAG, relativamente ao tempo médio de distribuição diária ou facturação com base em leitura real?

Na verdade, a definição de tarifas, por vezes, tem sido uma tarefa difícil para o CRA. Isto ocorre porque o CRA regula um sector que presta um serviço básico e que é muito sensível. Consequentemente, ele sofre muita interferência política, sobretudo em momentos políticos críticos, como é o caso de momentos eleitorais. A evidência disso é o que nos foi retratado por alguns dos entrevistados que afirmaram que,

---

<sup>217</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, p.142, Maputo.

<sup>218</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, p.143, Maputo.

“...O CRA abre-se para permitir a interferência política porque é importante. Nos definimos as tarifas com base nos planos de negócio que os operadores preparam e discutem connosco, no qual fazem uma programação das tarifas. Depois de acharmos que a programação está em condições de se levar a consulta ao Governo, nós levamos a proposta para eles e essa consulta é o momento organizado para eles interferirem. Nesse momento eles podem concordar ou discordar dessa programação e nos casos em que discordam nós modificamos onde é possível modificar em função das recomendações por eles apresentadas. Portanto, o Governo é a entidade que chancela ou dá uma espécie de bênção dessa programação tarifária e depois disso a tarifa é aplicada...”<sup>219</sup>

“.... Do ponto de vista formal o CRA está bem blindado, mas o grande problema do CRA tem a ver com a sensibilidade dos serviços de abastecimento de água, que é um sector muito sensível e que tem uma grande interferência política. Esta interferência política por parte do Governo, particularmente por parte do Primeiro-Ministro e do Presidente, é muito visível quando por exemplo quer se discutir as tarifas principalmente. O CRA pode ter todos os estudos que indicam que é preciso aumentar a tarifa para um determinado nível para tornar a entidade regulada viável, mas como sabe a tarifa de água é um problema político muito sério e esta é a grande interferência que o CRA sofre...”<sup>220</sup>

Esse processo de consulta ao Governo coloca em causa a independência que se pode esperar de uma agência reguladora como CRA, e isso tem consequências sobre a sua credibilidade. Mais do que isso, o CRA fica sujeito à captura política, desvirtuando a ideia de uma agência reguladora orientada para a prossecução do interesse público.

Na prática, o CRA tem sintomas de captura pelo poder político, pois conforme referiu um dos actores que entrevistamos durante a pesquisa,

“.... Há um momento privilegiado para os políticos darem orientações, para os políticos emitirem a sua opinião ou a sua concordância e discordância. Para dar um exemplo, nós actualmente apresentamos uma programação tarifária com dois cenários, tendo em conta que teremos dois momentos políticos, nomeadamente as eleições autárquicas deste ano, e as presidenciais do próximo ano. Quando nós apresentamos, apresentamos um cenário base que consiste no incremento anual independentemente de termos eleições ou não, mas depois

---

<sup>219</sup>Declarações de um quadro sénior do CRA em entrevista realizada no dia 12 de Julho de 2018.

<sup>220</sup>Declaração de um pesquisador e consultor do sector de águas e saneamento em entrevista no dia 9 de Julho de 2018.

apresentamos um segundo cenário que determina que nos anos eleitorais não há incremento. Portanto, não havendo incremento nos anos eleitorais os dois primeiros anos teriam de ter uma carga mais elevada de incremento, e foi isso que levamos à mesa. O Governo, por sua vez, disse que deveria haver incremento independentemente de serem anos eleitorais, mas certamente que se tivessem dito que não, iríamos pautar pelo cenário dois em que não faríamos incrementos...”<sup>221</sup>.

Esta captura do CRA pelo poder político é uma modalidade de captura especialmente perigosa por conduzir rapidamente a um processo de deslegitimação perante os regulados, *a priori*, e depois perante os próprios usuários.<sup>222</sup>

Mais do que um simples acto, a captura afecta a sustentabilidade financeira dos operadores dos sistemas de abastecimento de água, com consequências directas sobre a capacidade de provisão de serviços de qualidade. Isto significa que se os operadores através das tarifas vigentes não conseguem ter receitas suficientes para garantir o pleno funcionamento dos seus sistemas, os consumidores terão que se sujeitar à provisão de um serviço sem a qualidade desejada.

Para além da interferência política, um outro argumento que tem sido apontado é que a definição de tarifas é um processo de negociação que leva muito tempo devido à situação económica em que o país se encontra. Este argumento foi apresentado por um dos actores que tem estado a dar assistência técnica e financeira neste sector, referindo-se nos seguintes termos:

“... A definição de tarifas tem muito a ver com a situação geral em que o país está. Este tem sido um processo de negociação que leva tempo e que na verdade tem politiquices à volta. Como consequência disso, o que se está a pagar hoje pela água não é o real valor da água. Pessoas de baixa renda pagam o mesmo preço que as pessoas de média e alta renda, o que significa que quem está no bairro da Maxaquene, por exemplo, pode pagar a mesma tarifa com quem está no bairro da Sommershield, mesmo numa situação em que este consumidor da Sommershield gasta mais, pois tem jardim, piscina, máquina de lavar, etc...”<sup>223</sup>

---

<sup>221</sup>Declarações de um quadro sénior do CRA em entrevista realizada no dia 12 de Julho de 2018.

<sup>222</sup>CARVALHO, Roberto & MARQUES, Herika (2012). *A possibilidade de captura das agências: formas de controlo e responsabilidade civil dos seus agentes – uma análise do caso concreto – COELCE*;

<sup>223</sup> Declarações da responsável do sector de água e saneamento da Embaixada dos Países Baixos em entrevista realizada no dia 25 de Julho de 2018.

Um mecanismo que tem sido apontado como solução para reduzir a interferência política e mitigar outros factores que afectam a definição de tarifas, é a verdadeira privatização dos serviços de abastecimento de águas. Actualmente o CRA regula um sistema de abastecimento público que goza de monopólio, o que abala a rigorosidade na provisão desses serviços. Esta perspectiva foi reforçada por um dos nossos entrevistados ao referir o seguinte:

“.... Pense nos sistemas de abastecimento de água como um monopólio. Água neste momento é um monopólio, e você está a estudar uma coisa que é monopólio e que é dominado por empresas públicas. Quando nós estamos a falar da regulação estamos a falar da regulação sobre os sistemas públicos, pois ainda não entramos nos sistemas privados. Quando o sector privado entrar mais e dominar o processo, essa influência política irá reduzir substancialmente...”<sup>224</sup>

Entretanto, mesmo se reconhecendo a necessidade de maior envolvimento do sector privado para reduzir a influência política nos serviços de abastecimento de água, assume-se que essa influência política que se verifica actualmente é por si uma barreira para estimular o investimento do sector privado, pois nenhuma empresa estaria interessada em investir num sector onde o Governo é que determina as tarifas sem muitas vezes considerar os custos de operação. Este argumento foi também levantado por um dos nossos entrevistados ao referir que,

“.... Um dos factores que tem inibido o interesse das parcerias público-privado em projectos como estes de água, é a percepção que existe de que a natureza deste serviço exige que de facto seja sustentável. Um investimento numa infraestrutura de abastecimento de água envolve uma decisão de alocação de recursos de alto risco, pois investir em infra-estrutura de água significa que o investidor tem de ter certeza de que haverá retornos, por isso a decisão de cobertura de custos através de tarifas só é possível se existir a capacidade do regulador decidir sem influência. Olhando só para o organigrama de articulação entre as entidades que operam no sector de água, pode-se verificar que o CRA responde ao Conselho de Ministros, o que denota a existência de uma interferência política no processo de decisão sobre as tarifas. Por isso, existe um receio por parte do investidor chegar aqui com o seu capital e investir no sector porque depois o Governo pode dizer não... senhor, aqui a tarifa tem que ser moderada. Portanto, em minha opinião, até o consumidor já tem esse espírito de que eu vou reclamar e o

---

<sup>224</sup>Declaração de um pesquisador e consultor do sector de águas e saneamento em entrevista no dia 9 de Julho de 2018.

Governo vai ceder porque há eleições e isso é um comportamento que não devia existir no negócio”<sup>225</sup>

Um outro factor que tem sido levantado para fundamentar a exiguidade das tarifas que têm sido aplicadas, está relacionado aos custos que as empresas incorrem para garantir a provisão mínima dos serviços de abastecimento de água. O FIPAG por exemplo, fundamenta que para realizar o investimento nas infraestruturas de água e garantir a sua provisão ela deve pagar uma série de taxas e cumprir com o serviço da dívida que contrai. Isto ficou evidente na explanação de um dos entrevistados ao argumentar que,

“...O FIPAG tem muitas exigências para garantir a qualidade da água. Levamos a água para a certificação no Centro de Higiene Ambiental e Exames Médicos (CHAEM), testamos mais de quarenta indicadores e isso tudo tem custos, tem uma taxa de certificação por se pagar. Para além de essas taxas, pagamos também pelas águas brutas às Administrações Regionais de Águas, pagamos a taxa de regulação e ainda por cima pagamos o serviço da dívida. Portanto, com o dinheiro da tarifa não é possível ser sustentável. Pelos estudos já realizados, só é possível garantir a sustentabilidade financeira através da tarifa. Mas o que está a acontecer é que durante muitos anos o regulador não corrigiu as tarifas mesmo com as variações macroeconómicas do mercado. Isto tem nos tornado incapazes, pois, o que estamos a facturar estamos a pagar só dívidas e a garantir serviços mínimos. Decorrente disso, a reflexão para o futuro deve estar assente na ideia de uma regulação autónoma”<sup>226</sup>.

Em jeito de resumo, pode-se considerar que o CRA enfrenta dificuldades para garantir o equilíbrio entre os consumidores e os operadores. Primeiro porque o CRA não tem capacidade suficiente para averiguar se de facto os operadores observam os indicadores de qualidade definidos nos quadros regulatórios. Segundo porque ele sofre interferência política no exercício da sua função, o que dificulta a sua governação regulatória, sobretudo na definição de tarifas. Essa interferência política prejudica não só aos operadores, mas também aos consumidores, porque face às dificuldades que os operadores têm para garantir que o sistema funcione de forma plena, os mesmo têm limitações para prover um serviço de qualidade que satisfaça de forma cabal as necessidades dos consumidores.

---

<sup>225</sup>Declarações de um quadro sénior do FIPAG em entrevista realizada no dia 25 de Julho de 2018.

<sup>226</sup>Declarações de um quadro sénior do FIPAG em entrevista realizada no dia 25 de Julho de 2018.

### ***5.6.A Capacidade financeira do CRA para garantir a monitoria efectiva do desempenho dos provedores de serviços de abastecimento de água***

Uma das principais funções do regulador do sector de água é a de monitorar a qualidade do serviço prestado pelo operador privado. Essa monitoria é feita através de instrumentos e indicadores específicos e requer competências específicas, assim como recursos abundantes<sup>227</sup>.

O fundamental dessa monitoria é que a mesma permite ao regulador gerar informação necessária para um exercício de regulação efectiva, que impulsiona aos provedores a fornecerem serviços de abastecimento de água de qualidade.

No seu exercício de monitoria, o CRA recolhe, através de relatórios de desempenho das entidades reguladas, informação de mais de 40 indicadores acordados através de um processo de consultas entre as partes envolvidas. As áreas chave em que se faz a monitoria incluem: a qualidade da água, o acesso aos serviços, a continuidade do abastecimento, o atendimento dos clientes, a planificação e os relatórios submetidos, a avaliação do investimento e as finanças<sup>228</sup>. Essas áreas estão enquadradas nos Acordos e Quadros Regulatórios que são instrumentos usados pelo CRA para o efeito.

Sendo uma das principais funções do CRA, esse processo de monitoria exige capacidades técnicas e financeiras por parte desta entidade, no sentido de permitir uma recolha de informação que seja fiável e consistente para deste modo favorecer a prática de uma regulação baseada em decisões bem informadas. Entretanto, essa capacidade técnica e financeira necessária para o CRA actuar de forma efectiva constitui um dos principais desafios desta entidade, sobretudo num contexto em que o número de sistemas por si regulados tende a expandir.

O CRA, ao abrigo do Decreto 23/2011 de 8 de Junho, possui três principais fontes de financiamento para o seu funcionamento. Essas fontes incluem: (i) Contribuição fixada às entidades reguladas ou taxa de regulação; (ii) Prestações de serviços e; (iii) Dotações do Estado, podendo mobilizar outras receitas de outras fontes. Dessas três fontes, a principal tem sido a taxa de regulação que é fixada em 2% da receita anual bruta de cada entidade regulada<sup>229</sup>.

---

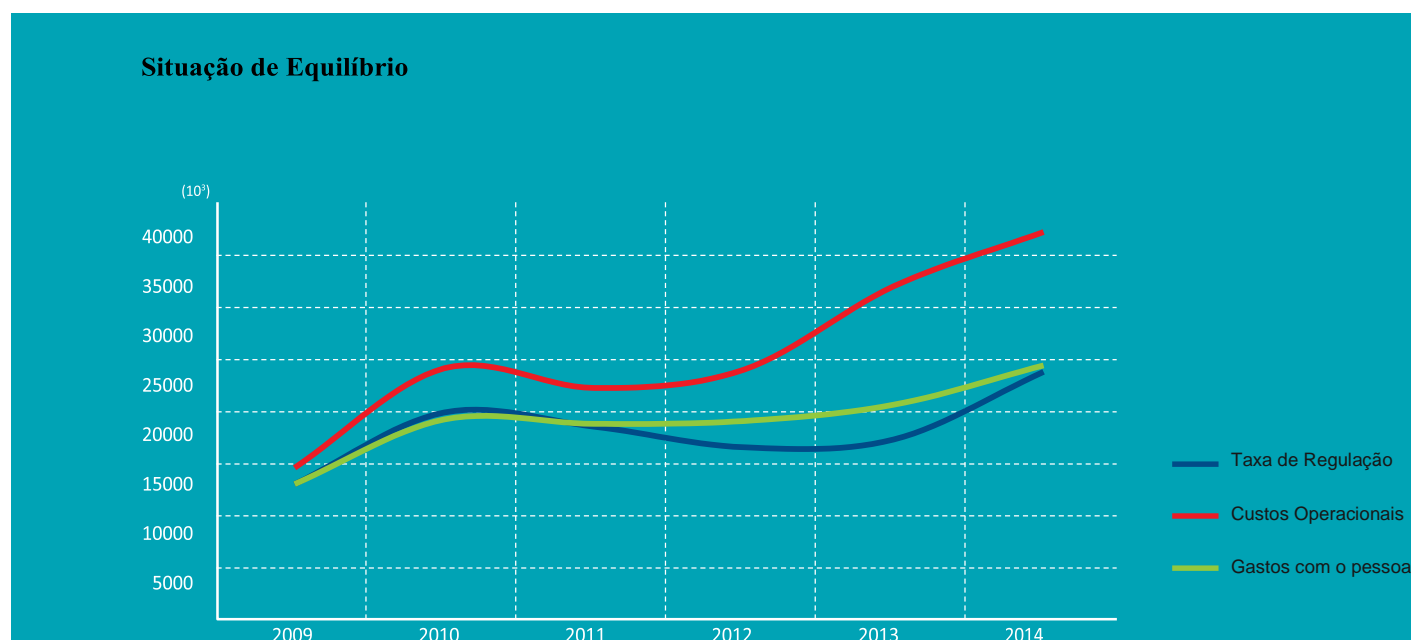
<sup>227</sup>CRA (2007). *Transformando a indústria da água num negócio justo para servir a todos*, Conferência sobre a Regulação da Água, p.9, Maputo.

<sup>228</sup>CRA (2007). *Transformando a indústria da água num negócio justo para servir a todos*, Conferência sobre a Regulação da Água, p.9, Maputo.

<sup>229</sup>CRA (2015). *Relatório Retrospectivo ao Governo 2009-2014*, Maputo.

Do valor da Taxa de Regulação, 60% destina-se ao CRA e 40% para o Estado, o que agudiza o problema de capacidade financeira desta entidade para exercer plenamente o seu papel de regulador. Na verdade, a insuficiência de recursos financeiros para o exercício da actividade regulatória constitui um dos pontos fracos do CRA<sup>230</sup>. Com o alargamento das suas responsabilidades regulatórias aos sistemas secundários de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais, que muitas vezes não têm a capacidade financeira para pagar a taxa de regulação, a situação tornou-se ainda mais crítica<sup>231</sup>, na medida em que tem estado a ter implicações nos custos operacionais, os quais as receitas provenientes da taxa de regulação não tem sido capazes de cobrir, conforme se ilustra na figura abaixo.

**Figura 5 -Taxa de Regulação vs. Total de Custos**



**Fonte:** CRA, 2015:35

Nessa figura apresenta-se um exemplo do nível de capacidade financeira do CRA para cobrir as suas despesas de funcionamento. Nela observa-se que no período de 2009 até 2013 as receitas provenientes

<sup>230</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, p.73, Maputo.

<sup>231</sup>CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, p.73, Maputo.



das taxas de regulação estiveram longe de cobrir quer os custos operacionais, assim como os custos com o pessoal, o que evidencia as limitações que o CRA tem para exercer a sua função de regulador.

Decorrente deste cenário, o CRA não tem se revelado capaz de exercer efectivamente a função principal de um regulador, que neste caso consiste na monitoria dos provedores dos serviços de abastecimento de água, com vista a garantir que estes forneçam serviços de qualidade, conforme o estabelecido nos Acordos e Quadros Regulatórios.

Aliás, conforme é do reconhecimento do CRA, um dos principais desafios enfrentados pelo regulador em Moçambique é a falta de informação fiável, consistente, actualizada e adequada para a realização da sua função de monitoria. O CRA recebe informação do operador e tem ainda capacidade limitada para produzir os seus próprios dados. Isto afecta a capacidade do CRA para exercer eficazmente a sua função de controlo do desempenho do operador. Por outro lado, a informação é incompleta ou inadequada por causa das insuficiências quanto à recolha de dados e também por causa das dificuldades inegáveis de recolha de informação com limitados recursos tecnológicos e financeiros<sup>232</sup>.

Actualmente, a recolha de informação para o controlo de desempenho das entidades reguladas tem sido na base de relatórios de desempenho que essas entidades enviam para o regulador, combinando por vezes com observação directa, através de visitas aos locais onde estão instalados os sistemas de abastecimento de água. Esses mecanismos de recolha de informação, apesar de estarem assentes nos indicadores definidos nos Acordos e Quadros Regulatórios, não são suficientes para gerar informação necessária para um exercício eficaz da actividade regulatória.

Para alguns estudiosos do sector de regulação de águas os Acordos e Quadros Regulatórios em si não constituem problema como instrumentos de monitoria de desempenho dos provedores de serviço de abastecimento de água, o que torna esse processo problemático são os mecanismos de recolha de informação que não são eficazes, o que também está associado à incapacidade financeira do CRA. Isto ficou evidente no argumento de alguns entrevistados ao sustentaram que,

“...O Acordo Regulatório e os Quadros Regulatórios são instrumentos muito bons, mas o problema está no mecanismo de recolha de informação e de reporte que não são tão bons como o instrumento é, o que até ao momento constitui um calcanhar de Aquiles. Esses mecanismos

---

<sup>232</sup>CRA (2007). *Transformando a indústria da água num negócio justo para servir a todos*, Conferência sobre a Regulação da Água, p.9-10, Maputo.

de recolha de informação em alguns casos são baseados nos reportes das entidades reguladas que com base num conjunto de indicadores procedem com a recolha de informação, mas nem todos os indicadores são recolhidos e quando são recolhidos provavelmente a qualidade não é das melhores. Como é sabido, o CRA tem as dificuldades normais de uma entidade como esta para fazer a confrontação da informação que tem sido reportada...”<sup>233</sup>.

A forma como o CRA actualmente recolhe informação para o seu exercício de regulação a coloca numa situação de problema de agência denominada assimetria de informação. O CRA pode até ter sinais sobre o desempenho dos provedores de serviços de abastecimento de água, através de relatórios que recebe destas entidades ou mesmo por via de visitas aos sistemas de abastecimento de água, mas nunca terá certeza sobre os detalhes completos do desempenho desses provedores, pois, nunca saberá da sua trajectória completa. Essa incerteza, decorre do facto do CRA estar numa condição de desvantagem informacional em relação a esses provedores de serviços de abastecimento de água, sendo que estes ganham incentivo para reportar apenas informação que lhes coloca numa situação de vantagem. Nestas condições, o CRA torna-se incapaz de aferir com a devida precisão a qualidade dos serviços prestados pelas entidades por si reguladas, tendo consequências directas na protecção dos consumidores.

Um mecanismo de recolha de informação que o CRA considera fundamental para a confrontação dos relatórios submetidos pelas entidades reguladas é a realização de estudos de satisfação dos beneficiários. Entretanto, este mecanismo não tem sido uma prática recorrente<sup>234</sup>, uma vez que depende da disponibilidade financeira. A única vez que este estudo teve lugar foi no ano 2014, tendo abrangido apenas 8 sistemas por si regulados. A necessidade de estudos de satisfação dos beneficiários é também reconhecida por alguns actores chave do sector de água, por também considerarem que é uma prática fundamental para cruzar a informação que o CRA recebe das entidades reguladas. Este reconhecimento foi fundamentado por um dos nossos entrevistados, referindo que,

“... O CRA funciona como os auditores, eles pedem informação, mas depois eles precisam confirmar para averiguar se a informação que recebem é correcta. Eles podem perguntar, por exemplo, qual é a qualidade da água, ao longo do ano, que a área operacional da Maxixe providenciou à população. O FIPAG pode dizer que de 1 de Janeiro à 31 de Dezembro nós

---

<sup>233</sup> Declaração de um pesquisador e consultor do sector de águas e saneamento em entrevista no dia 9 de Julho de 2018.

<sup>234</sup> CRA (2016). Manual de Governança e Substância Regulatórias, p.105, Maputo.

mantivemos o padrão da água nos moldes aceitáveis, entretanto o CRA tem que ter a capacidade de confrontar essa informação, mas na minha opinião não sei se o CRA tem essa capacidade, eles é que estão em melhores condições de dizer isso, se é que tem penso que é preciso intensificar...”<sup>235</sup>.

Referir que mais do que os provedores dos serviços de abastecimento de água, o beneficiário final da actividade regulatória realizada pelo CRA são os consumidores. Por isso, a falta de envolvimento destes actores no processo de recolha de informação sobre o desempenho dos operadores impossibilita o CRA de aferir com precisão a qualidade de serviços prestados pelas entidades reguladas. A evidência disso são as incoerências que tem se verificado entre a informação sobre o desempenho dos operadores, cuja fonte são os próprios operadores, e a informação sobre o nível de satisfação dos consumidores muitas vezes reportada pelos órgãos de informação. Um exemplo concreto é o caso de Nampula, em que no mesmo período que o FIPAG reportou melhoria significativa na facturação com base em leituras reais, grande parte de consumidores entrevistados por um órgão de informação reportavam insatisfação com a facturação, alegando incoerência entre o consumo e o valor cobrado pelo FIPAG.

Os dados reportados pelo CRA, com base na informação emitida pelo FIPAG, indicavam que até 2014 no sistema de Nampula 97% das facturas estavam sendo emitidas com base em consumos reais<sup>236</sup>, em contrapartida, no princípio do ano 2015 uma reportagem realizada por um órgão de informação sobre a satisfação dos clientes em relação ao serviço de abastecimento de água em Nampula, reportou a viciação de dados sobre o consumo de água por parte do FIPAG. Segundo esse órgão de informação, pelo menos 100 clientes do FIPAG, no bairro de Mutauanha, em Nampula, receberam facturas daquela empresa contendo dados falsos sobre o consumo de água e, em muitos casos, num cenário em que tiveram restrições no abastecimento de água<sup>237</sup>.

À semelhança de Nampula, clientes da região de grande Maputo também reportaram o problema da facturação incoerente com o consumo real. Numa reportagem realizada pelo Jornal Notícias em 2016, residentes de Boane, Matola-Gare, Município da Matola e muitas áreas de Tchumene II reportaram insatisfação com a facturação praticada pela Águas da Região de Maputo, que em muitos casos não

---

<sup>235</sup>Declaração de um quadro sénior da Direcção Nacional de Abastecimento de Água e Saneamento em entrevista no dia 10 de Julho de 2018.

<sup>236</sup>CRA (2015). *Relatório Retrospectivo ao Governo 2009-2014*, Maputo.

<sup>237</sup>Ver Jornal A Verdade do dia 27 de Janeiro de 2015. <http://www.verdade.co.mz/tema-de-fundo/35-themadefundo/51537-fipag-vicia-dados-sobre-consumo-de-agua-em-nampula>.

correspondiam ao consumo efectuado. Conforme se sustenta nessa reportagem muitos moradores desses locais não tinham acesso à água há dois anos, mas sempre recebiam facturas emitidas pela empresa fornecedora deste recurso<sup>238</sup>. Este cenário contrasta o que tem sido reportado pelas entidades reguladas, relativamente ao nível de qualidade de serviços. Reforça também a ideia de que o facto do CRA realizar monitoria baseando-se apenas na informação prestada pelas entidades reguladas, por conta das limitações financeiras, torna-se sujeito ao problema de assimetria de informação, na medida em que procede com o processo de regulação sem ter informação precisa sobre o real desempenho das entidades reguladas, no que concerne à prestação de serviços de qualidade.

A questão das limitações financeiras e a assimetria de informação como um constrangimento para um exercício de regulação efectiva é também levantada por Horn, ao se referir sobre as principais características das agências reguladoras. Segundo este autor, embora as agências reguladoras possam diferir uma das outras, estas têm dois aspectos importantes que as distingue de outras agências. Primeiro, os impostos financiam apenas uma pequena proporção do custo total da actividade reguladora. Segundo, os agentes reguladores gozam de menos monopólio sobre as informações relevantes para seu controle efectivo, em comparação com as entidades reguladas, permitindo deste modo que os provedores de bens públicos sejam a melhor, senão a única, fonte de informação sobre o custo mínimo de produção, as alternativas de acção e as consequências das decisões administrativas<sup>239</sup>.

---

<sup>238</sup> Ver Jornal Notícias do dia 5 de Junho de 2016. <http://www.jornalnoticias.co.mz/index.php/capital/52789-consumidores-sem-agua-mas-com-facturas-elevadas.html>.

<sup>239</sup> Horn, Murray (1995). *The Political Economy of Public Administration: institutional choice in the public sector*. New York: Cambridge University Press.

## **CAPÍTULO VI: CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES**

É incontestável que as agências reguladoras jogam um papel muito importante para a prossecução do interesse público. Em Moçambique essas entidades têm vindo a ganhar espaço no domínio da administração pública e por essa razão o entendimento sobre a sua efectividade constitui um passo fundamental para perceber em que medida estas estão a servir o interesse público.

Para entender este processo, este trabalho teve como estudo de caso o Conselho de Regulação de Águas, no qual procurou-se perceber em que medida esta agência reguladora na sua actuação garante a provisão de serviço de abastecimento de água de qualidade.

De forma geral, constatou-se que apesar de existir instrumentos essenciais para o exercício da actividade regulatória, existem também muitos desafios que tem conduzido à uma regulação não efectiva a favor da provisão de um serviço de abastecimento de água de qualidade.

O CRA, em termos de instrumentos para o processo de regulação, está muito bem configurado. Ele possui uma série de instrumentos que normalmente possibilitaria o exercício da sua função de forma plena e efectiva. Entretanto, embora esses instrumentos sejam bons, os mecanismos da sua implementação não são considerados bem-sucedidos. Os Acordos e os Quadros regulatórios são exemplos disso. Estes instrumentos são usados para realizar o acompanhamento dos operadores no processo de provisão dos serviços de abastecimento de água, sendo que os mesmos possuem indicadores que permitem o regulador avaliar em que medida o consumidor não está sendo lesado.

O grande problema dos Acordos e Quadros Regulatórios reside no facto de estes serem praticamente controlados pelos operadores. Esta situação coloca o CRA numa condição de assimetria de informação, pois, a fonte de informação que alimenta esses instrumentos de regulação provém das entidades reguladas e estas muitas vezes não providenciam informação completa e fiável, restringindo-se apenas em providenciar informação que beneficia a maximização dos seus ganhos. O CRA no processo de avaliação das entidades reguladas enfrenta o problema de risco moral.

Isto tem implicações na forma como o CRA toma decisões no seu exercício de regulação, o que tem se reflectido na sua incapacidade de garantir a provisão de um serviço de abastecimento de água de qualidade por parte das empresas reguladas.

Para a condução desta pesquisa foram levantadas duas hipóteses que foram sujeitas à um teste para a sua rejeição ou confirmação. A primeira hipótese consistiu na ideia de que as agências reguladoras estabelecidas em Moçambique não actuam em benefício do interesse público por estas terem sido capturadas.

Esta hipótese foi confirmada na medida em que constatou-se que, por um lado, o mecanismo pelo qual o CRA colecta informação para o processo de regulação do serviço de abastecimento de água, que é através dos relatórios de desempenho produzidos e submetidos pelas entidades reguladas, coloca esta entidade numa condição de dominado. Este domínio é sobretudo resultante da assimetria de informação que este mecanismo de colecta de informação facilita, o que faz com que o CRA seja capturado pela entidade regulada. Essa modalidade de captura é a denominada captura *ex post* em que as entidades reguladas operam dentro do quadro legal já estabelecido, manobrando-se nele para obter resultados mais favoráveis, através da distorção de informações acerca da sua estrutura de custos, por exemplo, ou outros indicadores de desempenho de modo a obter proveitos mais favoráveis. A principal consequência dessa captura, conforme sustentou-se ao longo do texto, reside na incapacidade do CRA garantir que os provedores de serviço de abastecimento de água forneçam um serviço de qualidade. Só para dar alguns exemplos, Em Quelimane, no mesmo período em que o relatório do desempenho das entidades reguladas foi publicado pelo CRA, com a informação de que o tempo de distribuição de serviços era de 19 horas por dia, um órgão de informação reportou que esta cidade estava a passar por uma crise de distribuição de água que já durava há muitos meses.

Um outro exemplo verificou-se no indicador de qualidade de serviço relacionado com facturação com base em leitura real do contador por sistema, nas cidades de Inhambane e Maxixe. Enquanto o CRA reportava que as cidades de Inhambane e Maxixe tinham uma taxa de 100% na facturação com base em leitura do contador por sistema, num curto período após o reporte, os utentes dos serviços de abastecimento de água daquelas cidades reportaram que estavam pagando facturas, mas sem consumir a água. Uma vez que o CRA, com base na informação reportada pelas entidades reguladas, assume que os serviços estão sendo prestados com a devida qualidade, esta não sente a necessidade de intervir para impor que as entidades reguladas melhorem a sua prestação.

Conforme referimos no nosso quadro teórico para que o órgão regulador possa levar a cabo as suas funções, especialmente, exigindo das empresas reguladas a provisão de serviços eficientes, este

necessita de informações detalhadas sobre as actividades operacionais dessas empresas. Mas porque a fonte dessas informações são as próprias empresas reguladas, por elas serem detentoras das informações relevantes para o mercado, estas acabam capturando os órgãos reguladores.

Uma outra forma de captura que também foi confirmada no âmbito do teste da primeira hipótese é a captura do CRA pelo poder político. Essa captura manifesta-se através da interferência política, sobretudo na definição de tarifas. Com a pesquisa constatou-se que a definição de tarifas, por vezes, tem sido uma tarefa difícil para o CRA. Isto muitas vezes ocorre porque o CRA regula um sector que presta um serviço básico e que é muito sensível. Consequentemente, ele sofre muita interferência política, sobretudo em momentos políticos críticos, como é o caso de momentos eleitorais.

Só para dar um exemplo, durante a pesquisa constatou-se que decorrente das eleições autárquicas e gerais que se aproximam, o CRA submeteu ao Governo duas propostas sobre o incremento de tarifas. Uma que consistia na ideia de não realizar incrementos nos próximos dois anos eleitorais para evitar crispções sociais e tirar o protagonismo do Governo, a outra consistia na definição normal das tarifas, sem, no entanto, considerar esses momentos políticos. Esta captura tem implicações na capacidade dos provedores garantirem serviços de qualidade, pois conforme concluimos com a pesquisa, com a actual estrutura tarifária as empresas não são sustentáveis, estando apenas em condições de garantir serviços mínimos.

A captura pelo poder político, conforme mencionamos no nosso quadro teórico, resulta do facto do CRA, na sua actividade regulatória, se vincular aos interesses conjunturais do grupo que está no poder e às vicissitudes eleitorais. Esta, é uma modalidade de captura especialmente perigosa por conduzir rapidamente a um processo de deslegitimação perante os regulados, *a priori*, e depois perante os próprios usuários.

A segunda hipótese consistiu na ideia de que as limitações financeiras encaradas pelas agências reguladoras comprometem o cumprimento do seu mandato. O cumprimento de mandato neste caso consiste em garantir que as entidades reguladas forneçam serviços de qualidade. Portanto, esta hipótese foi também confirmada, tendo se constatado que as receitas provenientes das taxas de regulação, que constituem a principal fonte para o financiamento da actividade regulatória, estão longe cobrir os custos operacionais do CRA. Isto, em parte, ocorre porque do valor da Taxa de Regulação que o CRA mobiliza, 60% destina-se ao CRA e 40% para o Estado. Aliás, conforme refere Horn

(1995) na sua discussão sobre as características das agências reguladoras, os impostos colectados por essas entidades financiam apenas uma pequena proporção do custo total da actividade reguladora.

Decorrente deste cenário, o CRA não tem se revelado capaz de exercer efectivamente a função principal de um regulador, que neste caso consiste na monitoria dos provedores dos serviços de abastecimento de água, com vista a garantir que estes forneçam serviços de qualidade, conforme o estabelecido nos Acordos e Quadros Regulatórios.

Tendo em conta o nosso quadro teórico, a forma como o CRA actualmente recolhe informação para o seu exercício de regulação a coloca numa situação de problema de agência denominado assimetria de informação. O CRA pode até ter sinais sobre o desempenho dos provedores de serviços de abastecimento de água, através de relatórios que recebe destas entidades ou mesmo por via de visitas aos sistemas de abastecimento de água, mas nunca terá certeza sobre os detalhes completos do desempenho desses provedores, pois, nunca saberá da sua trajectória completa. Essa incerteza, decorre do facto do CRA estar numa condição de desvantagem informacional em relação a esses provedores de serviços de abastecimento de água, sendo que estes ganham incentivo para reportar apenas informação que lhes coloca numa situação de vantagem. Nestas condições, o CRA torna-se incapaz de aferir com a devida precisão a qualidade dos serviços prestados pelas entidades por si reguladas, tendo consequências directas na protecção dos consumidores.

As limitações financeiras não permitem que o CRA faça a confrontação de informação que tem sido reportada pelas entidades reguladas. Consequentemente, verifica-se incoerências entre a informação que o CRA recebe das entidades reguladas e o que tem sido reportado sobre o nível de satisfação dos consumidores em relação à qualidade de serviços.

Só para dar um exemplo, os dados reportados pelo CRA, com base na informação emitida pelo FIPAG, indicavam que até 2014 no sistema de Nampula 97% das facturas estavam sendo emitidas com base em consumos reais, em contrapartida, no princípio do ano 2015 uma reportagem realizada por um órgão de informação sobre a satisfação dos clientes em relação ao serviço de abastecimento de água em Nampula, reportou a viciação de dados sobre o consumo de água por parte do FIPAG.

Como forma de minimizar esse problema aponta-se para a necessidade de realizar estudos de satisfação dos beneficiários. Entretanto, este mecanismo, mesmo sendo reconhecido como importante



para cruzar a informação fornecida pelos operadores, o CRA assume que ainda não é uma prática recorrente, ou seja, não tem capacidade financeira para o efeito.

Em segundo lugar, o CRA deve regular considerando a necessidade da sustentabilidade financeira dos operadores. Esta sustentabilidade financeira está intimamente relacionada com as tarifas, o que significa que o CRA deve estabelecer tarifas que reflectam os custos de operação das entidades reguladas.

Para finalizar, importa referir que face à situação de captura em que o CRA se encontra neste momento, com o agravante de ter limitações financeiras para o pleno exercício da sua actividade regulatória, esta agência reguladora ainda não está em condições de garantir a provisão de um serviço de abastecimento de água de qualidade, conciliando os interesses dos utentes e os do operador.

Para minimizar este cenário, um conjunto de medidas a serem adoptadas pelo CRA afiguram-se fundamentais. Em primeiro lugar, para o que CRA torne-se cada vez mais capaz de exercer a sua actividade regulatória de forma plena este deve alargar a sua fonte de receitas, através da inclusão dos pequenos e médios operadores no seu âmbito de regulação para permitir que estas passem a pagar a taxa de regulação. Isto irá exigir do CRA maior capacidade em termos de recursos humanos e materiais, mas constitui uma janela incontornável para fazer face às dificuldades financeiras que esta entidade enfrenta. Igualmente, o CRA deve continuar a sua discussão e negociação com o Governo, no sentido de reduzir no máximo possível a percentagem da receita que é transferida para o tesouro público, proveniente da taxa de regulação. Para o efeito, deve estabelecer alianças com outros actores, particularmente com entidades que defendem os direitos dos consumidores, para de forma colectiva se engajarem nesse processo.

Em segundo lugar, sendo o CRA uma entidade reguladora que se assume independente esta deve se abster de realizar consultas ao Governo no processo de regulação, particularmente no âmbito da definição de tarifas. Isto implica que o CRA deve deixar de estar sob tutela do Ministro das Obras Públicas, Habitação e Recursos Hídricos, havendo necessidade de se pensar em mecanismos de meta-regulamentação (regulamentação sobre a regulamentação), de forma a prover o país de um quadro institucional mais sólido para a criação de instituições reguladoras e mecanismos efectivos de garantia de cumprimento do quadro regulador, incluindo a fiscalização dos actores que actuam neste domínio, conforme Macuane também recomenda.

No domínio da monitoria das entidades reguladas, afigura-se fundamental o CRA aumentar a sua capacidade de recursos humanos, quer em quantidade assim como em qualidade, no sentido de estar à altura de acompanhar permanentemente o desempenho das entidades reguladas, deixando de depender apenas dos relatórios que lhe são fornecidos por estas. Entretanto, mais do que capacidade humana, o CRA para este fim precisa de possuir recursos financeiros e como nos referimos anteriormente, este deve alargar a sua base de receita através da inclusão das pequenas e médias empresas do sector de água no processo de regulação, no sentido de se beneficiar da taxa de regulação. Igualmente, ainda para aumentar a sua capacidade financeira, o CRA mais uma vez deve continuar a convencer o Governo sobre as implicações, para o seu pleno funcionamento, da percentagem que transfere para o tesouro público, proveniente da taxa de regulação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALMEIDA, Paula (2007). *O controle da actuação das Agências Reguladoras Federais Brasileiras*, São Paulo.
2. AYEE, Joseph (2008). *Reforming the African Public Sector: Retrospect and Prospects*, Dakar: CODESRIA Green Book.
3. BARANDIARAN, Xabier, DI PAOLO, Ezequiel & ROHDE, Marieke (2009). *Defining Agency individuality, normativity, asymmetry and spatio-temporality in action*, Journal of Adaptive Behavior, in press.
4. BARBOSA, Gomes J.B. (S/d). *Agências reguladoras: A “Metamorfose” do Estado e da Democracia (Uma reflexão de Direito Constitucional e Comparado)* disponível em: <http://www.adami.adv.br/artigos/artigo17.asp>
5. BIANCULLI, Andrea, FERNÁNDEZ-I-MARÍN, Xavier & JORDANA, Jacint (2013). *The world of regulatory agencies: institutional varieties and administrative traditions*, in: Jerusalem Papers in Regulation & Governance, Jerusalem.
6. BOLOGNESI, Thomas & PFLIEGER, Géraldine (2017). *In the Shadow of Sunshine Regulation: explaining disclosure biases*, Working Paper
7. BONI, Valdete & QUARESMA, Sílvia (2005). *Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais*, UFSC.
8. CABEZA, Eliane & CAL, Arianne (2009). *O risco de captura nas agências de regulação dos serviços públicos: uma abordagem à luz da teoria económica*, Para;
9. CAERS, Ralf; DU BOIS, Cindy; JEGERS, Marc; DE GIETER, Sara; SCHEPERS, Catherine; PEPERMANS, Roland (2006). *Principal-Agent Relationships on the Stewardship-Agency Axis*, in: Nonprofit Management & Leadership, vol. 17, no. 1;
10. CARVALHO, Roberto & MARQUES, Herika (2012). *A possibilidade de captura das agências: formas de controlo e responsabilidade civil dos seus agentes – uma análise do caso concreto – COELCE*;
11. CHRISTENSEN, Tom & LAGREID, Per (2005). *Agencification and Regulatory Reforms*, Stanford University.
12. CISTAC, Gilles (2007). *A regulação compartilhada entre o Conselho de Regulação do Abastecimento de Água e as Autarquias Locais no sistema de abastecimento de água em*

- Moçambique*, Texto da comunicação apresentada na *WaterRegulatory Conference – WaterRegulatoryCouncil*, Maputo.
13. CRA (2016). *Manual de Governança e Substância Regulatórias: Análise das Práticas e do Quadro Regulatório*, Maputo.
  14. CRA (2007). *Transformando a indústria da água num negócio justo para servir a todos*, Conferência sobre a Regulação da Água, Maputo.
  15. CRA (2009). *Relatório Retrospectivo 1999-2009*, Maputo.
  16. De CÓRDOBA, Manuel Benabent F. (2010). *Public interest in political philosophy. A necessary ethical and regulatory concept for territorial planning*, Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles N. ° 53
  17. DE LIMA, Telma & MIOTO, Regina (2007). *Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica*, Florianópolis.
  18. DINIZ, Célia & Da SILVA, Iolanda (2008). *Metodologia científica*, Campina Grande.
  19. ESTACHE, António & WREN-LEWIS, Liam (2009). *Toward a Theory of Regulation for Developing Countries: Following Jean-Jacques Laffont's Lead*.
  20. ESAWAS Regulatory Association (2016). *Peer Review of Water Supply and Sanitation Services Regulatory System in Mozambique*.
  21. FAEL, Baltazar (2016). *Quadro legal e institucional das entidades reguladoras deve ser revisto urgentemente: Outras entidades reguladoras importantes devem ser criadas*, Centro de Integridade Pública, Maputo.
  22. FIGUEIREDO, Rodrigo (2014). *Função Normativa das Agências Reguladoras: Natureza e Hipóteses de Exercício*, Dissertação de Mestrado, São Paulo.
  23. Freitas, Wesley & Jabbour, Charbel (2011). *Utilizando Estudo de Caso(S) como Estratégia de Pesquisa Qualitativa: Boas Práticas e Sugestões*, Estudo & Debate, Lajeado, v. 18, n. 2, p. 07-22.
  24. GIL, António Carlos (1999). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*, 5ª ed. São Paulo: Atlas.
  25. GODOY, Arnaldo (2014). *Agências reguladoras: Origens, fundamentos, direito comparado, poder de regulação e futuro*, Belo Horizonte.
  26. GONÇALVES, João Luís Mendonça (2014). *Da Independência Das Autoridades Reguladoras Independentes*, Lisboa.

27. GONÇALVES, Ricardo (2014). *A Captura Regulatória Uma Abordagem Introdutória*, Centro De Estudos De Direito Público e Regulação, online nº 25, Universidade de Coimbra.
28. GUERRA, Elaine (20014). *Manual de Pesquisa Qualitativa*, Belo Horizonte.
29. HORN, Murray (1995). *The Political Economy of Public Administration: institutional choice in the public sector*. New York: Cambridge University Press.
30. ISMAIL FILHO, Salomão (2014). *Interesse Público, Interesses Sociais e Parâmetros de Prossecução no Estado Social e Democrático de Direito*, RIDB, nº. 2. Este artigo encontra-se em: <http://www.idb-fdul.com/> .
31. KOOP, Christel& LODGE, Martin (2015). *What is regulation? An interdisciplinary concept analysis*, London.
32. JENSEN, M.C. & MECKLING, W.H. (1976). *Theory of Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Capital Structure*. Journal of Financial Economics.
33. JUSTEN FILHO, Marçal (2002). *O direito das agências reguladoras independentes*, São Paulo.
34. LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade (2007). *Metodologia científica*, 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas.
35. LANE, Jan-Erik (2000). *The Public Sector: concepts, models and approaches*. London: Sage. ThirdEdition.
36. LEVI-Faur, David (2010). *Regulation & Regulatory Governance*, The Hebrew University, Jerusalem.
37. MACUANE, José Jaime (2013). *Sector Público*. In Relatório de Governação e Integridade. Maputo: Centro de Integridade Pública.
38. MAGGETTI, Martino (2007). *The Role of Independent Regulatory Agencies in Policy-Making: a Comparative Analysis of Six Decision- Making Processes in the Netherlands, Sweden and Switzerland*, University of Lausanne.
39. MARQUES NETO, Floriano (2002). *A Nova Regulação Estatal e as Agências Independentes*, in SUNDFELD, Carlos Ari. (coord.) *Direito Administrativo Económico*, São Paulo: Malheiros.
40. MEIRINHOS, Manuel & OSÓRIO, António (2010). *O estudo de caso como estratégia de investigação em educação*, EDUSER: revista de educação, Vol 2, Instituto Politécnico de Bragança.

41. MELO, Thiago Dellazari (2010). *A captura das agências reguladoras: uma análise do risco de ineficiência do Estado regulador*, dissertação de mestrado, Recife.
42. Ministério das Obras Públicas e Habitação (2011). *Estratégia Nacional de Água e Saneamento Urbano 2011-2025*, Maputo.
43. MISSE, Daniel (2010). *História e Sentido da Criação das Agências Reguladoras no Brasil*, Rio de Janeiro.
44. MUTAHABA, Gelase & BANA, Benson (2009). *Strengthening Regulatory and Oversight Role of Public Administration Institutions in African Countries*.
45. OLIVEIRA, Gesner, FUJIWARA, Thomas & MACHADO, Eduardo Luiz (2004). *A experiência brasileira com Agências Reguladoras*, Conselho Nacional de Indústrias.
46. QUIVY, Raymond, CAMPENHOUDT, Luc Van (2003). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Paris: Gradiva.
47. ROSA, Paulo (2013). *Uma Introdução à Pesquisa Qualitativa em Ensino de Ciências Sociais*, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande.
48. SILVA, Edna & MENEZES, Estera (2001). *Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação*, 3a edição revisada e actualizada, Florianópolis,
49. STIGLITZ, Joseph (2009). *Regulation and Failure*, Chapter I.
50. TRICHE, Thelma (2009). *Gestão Delegada do Abastecimento de Água Urbana em Moçambique: Estudo de Caso do FIPAG e CRA*. Maputo.
51. UANDELA, André (2012). *Gestão descentralizada dos sistemas de abastecimento de água: desafios de eficiência e sustentabilidade. Três estudos de caso, in Moçambique: Descentralizar O Centralismo*, Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos.

## **Legislação Consultada**

1. Lei nº 7/2012 de 8 de Fevereiro, Aprova a Lei de Base da Organização e Funcionamento da Administração Pública.
2. Decreto n.º 72/98, de 23 de Dezembro, Institucionalização do Quadro de Gestão Delegada
3. Decreto n.º 74/98, de 23 de Dezembro que cria o Conselho de Regulação de Abastecimento de Água.
4. Decreto nº. 30/2001, de 15 de Outubro, que aprova as normas de funcionamento dos serviços da administração pública.

5. Decreto 23/2011, de 08 de Junho, altera a designação do CRA, revê as ferramentas de regulação e clarifica os mecanismos de imposição da autoridade do CRA.
6. Decreto n.º 18/2009 de 13 de Maio, que alarga o âmbito da abrangência do Quadro de Gestão Delegada do abastecimento de água aos sistemas públicos de distribuição de água e de drenagem de águas residuais.
7. Resolução A/RES/64/292 de 2010 das Nações Unidas.
8. Resolução n.º 46/2007 de 30 de Outubro, que aprova a Política Nacional de Águas.
9. Resolução n.º 7/95, que aprova a Política Nacional de Águas.

#### **Web**

<http://www.cra.org.mz/documentos.html>

<http://www.adami.adv.br/artigos/artigo17.asp>

<http://www.verdade.co.mz/tema-de-fundo/35-themadefundo/35811-a-eterna-crise-de-agua>

<http://www.cra.org.mz/Relatorio-Retrospectivo-CRA.pdf>

## ANEXOS

### Anexo1:Quadro Síntese dos Resultados da Pesquisa

#### Quadro Síntese

Objectivo Geral	Reflectir sobre o papel desempenhado pelas agências reguladoras para garantir a provisão de serviços públicos de qualidade		
Objectivos Específicos	Hipóteses	Resultados	Pesquisas futuras
1. Aferir em que medida as agências reguladoras possuem independência suficiente para garantir o equilíbrio entre o interesse dos clientes e dos provedores dos serviços.	1.1. As agências reguladoras estabelecidas em Moçambique não actuam em benefício do interesse público, por estas terem sido capturadas.	1.1.1. O mecanismo pelo qual o CRA colecta informação para o processo de regulação do serviço de abastecimento de água, que é através dos relatórios de desempenho produzidos e submetidos pelas entidades reguladas, coloca esta entidade numa condição de dependente, conduzindo deste modo a uma captura <i>ex post</i> . 1.1.2. O CRA enfrenta dificuldades para garantir o equilíbrio entre os consumidores e os operadores porque ele sofre interferência política no exercício da sua função, o que dificulta a sua governação regulatória, sobretudo na definição de tarifas.	1.1.1.1. Mecanismos alternativos para as agências reguladoras realizarem uma monitoria imparcial e consistente do desempenho das entidades por elas reguladas.  1.1.2.1. A interferência política nas actividades das agências reguladoras e as suas implicações na provisão de serviços públicos de qualidade



<p>2. Identificar os instrumentos de regulação usados pelas agências reguladoras para o cumprimento do seu mandato.</p>		<p>2.1.O CRA procede o seu processo de regulação com base em dois principais instrumentos, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• O Acordo Regulatório (AR) que constitui o instrumento base de regulação, a partir do qual se define o Quadro Regulatório específico a cada sistema regulado, de abastecimento de água, principal ou secundário, ou de saneamento de águas residuais. Nele são definidos os principais termos, condições e responsabilidades para a regulação do CRA, incluindo as matérias de regulação a incluir nos contratos com as entidades gestoras, bem como as obrigações do CRA e das entidades titulares em termos de matéria de regulação.</li> <li>• Os Quadros Regulatórios (QR) que determinam especificamente as</li> </ul>	<p>2.1.1. A eficácia dos instrumentos de regulação para a garantia de serviços público de qualidade.</p>
---	--	---	--

		matérias de regulação a considerar, nomeadamente no que se refere à qualidade de serviço, à eficiência e ao desempenho das entidades gestoras, à definição de tarifas, taxas e encargos por serviços, à protecção dos utilizadores e à disponibilização de informação.	
--	--	--	--

<p>3. Conferir a capacidade das agências reguladoras para assegurar o acompanhamento efectivo do desempenho dos provedores dos serviços regulados.</p>	<p>3.1. As limitações financeiras e técnicas encaradas pelas agências reguladoras comprometem o cumprimento do seu mandato, que neste caso consiste em garantir que os provedores dos serviços de abastecimento de água forneçam um serviço de qualidade.</p>	<p>3.1.1. A capacidade técnica e financeira necessária para o CRA actuar de forma efectiva constitui um dos principais desafios desta entidade, sobretudo num contexto em que o número de sistemas por si regulados tende a expandir.</p> <p>3.1.2. As limitações financeiras não permite ao CRA realizar uma monitoria para aferir efectivamente o desempenho dos provedores de serviços de abastecimento de água, o que tem consequências directas na protecção dos consumidores.</p>	<p>3.1.2.1. As possíveis fontes alternativas para o financiamento das agências reguladoras para o pleno exercício do seu mandato.</p>
--	---	---	---

**Guião de Entrevistas**

**(DNAAS)**

1. Sabendo que é papel do DNA a definição de políticas e estratégias de desenvolvimento e abastecimento de água potável, que tipo de interacção estabelece com o CRA na qualidade de regulador?
2. Sabendo que é um dos objectivos do DNA garantir a expansão dos serviços de abastecimento de água no sentido de abranger mais consumidores, particularmente nas zonas urbanas, como é avalía a intervenção do CRA para o alcance deste objectivo?
3. Como é que analisa o mecanismo de acompanhamento efectuado pelo CRA às empresas por ela regulada, particularmente através do Acordo Regulatório e Quadro Regulatório?
4. Como é que avalia o CRA, em termos de condições financeiras e técnicas, para exercer de forma efectiva as suas actividades de regulação?
5. Na sua opinião, acha que o CRA responde de forma efectiva as reclamações dos consumidores?
6. Como é que olha o nível de independência do CRA em relação à outros intervenientes do sector de águas, particularmente o Governo e os operadores?
7. Considera que o CRA no seu exercício de regulação consegue garantir o equilíbrio dos interesses dos consumidores e dos operadores?

### **Anexo 3: Guião de Entrevista\_Pesquisador no sector de águas**

#### **Guião de Entrevistas**

##### **(Pesquisador no sector de águas)**

1. Como é que analisa o mecanismo de acompanhamento efectuado pelo CRA às empresas por ela regulada, particularmente através do Acordo Regulatório e Quadro Regulatório?
2. Como é que avalia o CRA, em termos de condições financeiras e técnicas, para exercer de forma efectiva as suas actividades de regulação?
3. Como é que analisa o CRA como entidade de recurso para efeitos de reclamações, será que esta entidade tem sido explorada para o efeito? Se sim, qual tem sido a sua capacidade para responder de forma efectiva as reclamações de recurso dos consumidores?
4. Como é que olha o nível de independência do CRA em relação à outros intervenientes do sector de águas, particularmente o Governo e os operadores?
5. Considera que o CRA no seu exercício de regulação consegue garantir o equilíbrio dos interesses dos consumidores e dos operadores?

#### **Anexo 4: Guião de Entrevista\_CRA**

##### **Guião de Entrevistas**

##### **(CRA)**

1. Em que medida os mecanismos de acompanhamento efectuado pelo CRA às empresas por ela regulada, particularmente através do Acordo Regulatório e Quadro Regulatório, permitem realizar um acompanhamento efectivo?
2. Considera que o CRA possui condições financeiras e técnicas para exercer de forma efectiva as suas actividades de regulação?
3. Em que medida o CRA como entidade de recurso para efeitos de reclamações tem sido explorado para o efeito? O CRA tem estado a demonstrar capacidade para responder de forma efectiva as reclamações de recurso dos consumidores?
4. Como é que olha o nível de independência do CRA em relação à outros intervenientes do sector de águas, particularmente o Governo e os operadores?
5. Considera que o CRA no seu exercício de regulação consegue garantir o equilíbrio dos interesses dos consumidores e dos operadores?

**Guião de Entrevistas**

**(WaterAid)**

1. Como é que analisa o mecanismo de acompanhamento efectuado pelo CRA às empresas por ela regulada, particularmente através do Acordo Regulatório e Quadro Regulatório?
2. Como é que avalia o CRA, em termos de condições financeiras e técnicas, para exercer de forma efectiva as suas actividades de regulação?
3. Como é que analisa o CRA como entidade de recurso para efeitos de reclamações, será que esta entidade tem sido explorada para o efeito? Se sim, qual tem sido a sua capacidade para responder de forma efectiva as reclamações de recurso dos consumidores?
4. Como é que olha o nível de independência do CRA em relação à outros intervenientes do sector de águas, particularmente o Governo e os operadores?
5. Considera que o CRA no seu exercício de regulação consegue garantir o equilíbrio dos interesses dos consumidores e dos operadores

## **Anexo 6: Guião de Entrevista\_FIPAG**

### **Guião de Entrevistas**

#### **(FIPAG)**

1. Como é que avalia a intervenção do CRA no sentido garantir a sustentabilidade financeira dos provedores de serviços de abastecimento de água?
2. Como é que analisa o mecanismo de acompanhamento efectuado pelo CRA às empresas por ela regulada, particularmente através do Acordo Regulatório e Quadro Regulatório. Será que permitem uma regulação efectiva?
3. Com que frequência o CRA realiza visitas de monitoria aos sistemas de abastecimento de água?
4. Com que frequência o CRA solicita o FIPAG para a resolução de reclamações que emergem dos clientes?
5. Considera que o CRA é independente o suficiente em relação ao Governo, principalmente no processo de definição e aprovação de tarifas?



## **Anexo 7: Guião de Entrevista\_Embaixada dos Países Baixos**

### **Guião de Entrevista**

#### **(Embaixada dos Países Baixos)**

1. Como é que analisa o mecanismo de acompanhamento efectuado pelo CRA às empresas por ela regulada, particularmente através do Acordo Regulatório e Quadro Regulatório?
2. Como é que avalia o CRA, em termos de condições financeiras e técnicas, para exercer de forma efectiva as suas actividades de regulação?
3. Como é que analisa o CRA como entidade de recurso para efeitos de reclamações, será que esta entidade tem sido explorada para o efeito? Se sim, qual tem sido a sua capacidade para responder de forma efectiva as reclamações de recurso dos consumidores?
4. Como é que olha o nível de independência do CRA em relação à outros intervenientes do sector de águas, particularmente o Governo e os operadores?
5. Considera que o CRA no seu exercício de regulação consegue garantir o equilíbrio dos interesses dos consumidores e dos operadores