

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE REGIONAL DE BLUMENAU
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

VANESSA FERNANDA SCHMITT

**ATUAÇÃO DO CONSÓRCIO PÚBLICO AGIR ENQUANTO INSTÂNCIA DE
GOVERNANÇA REGULATÓRIA NA ÁREA DO SANEAMENTO BÁSICO E SUA
CONTRIBUIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL**

BLUMENAU

2016

VANESSA FERNANDA SCHMITT

**ATUAÇÃO DO CONSÓRCIO PÚBLICO AGIR ENQUANTO INSTÂNCIA DE
GOVERNANÇA REGULATÓRIA NA ÁREA DO SANEAMENTO BÁSICO E SUA
CONTRIBUIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional do Centro de Ciências Humanas e da Comunicação da Universidade Regional de Blumenau, como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre. Programa de Bolsas de Estudo de Educação Superior UNIEDU/FUMDES.

Orientador: Prof. Dr. Oklinger Mantovaneli Júnior

BLUMENAU

2016

**ATUAÇÃO DO CONSÓRCIO PÚBLICO AGIR ENQUANTO INSTÂNCIA DE
GOVERNANÇA REGULATÓRIA NA ÁREA DO SANEAMENTO BÁSICO E SUA
CONTRIBUIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL**

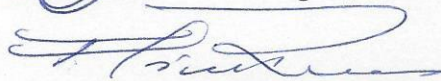
Por

VANESSA FERNANDA SCHMITT

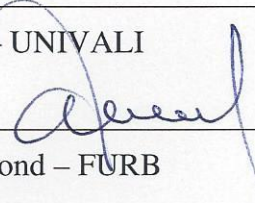
Dissertação aprovada como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento
Regional no Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento Regional – PPGDR, da
Universidade Regional de Blumenau – FURB,
pela banca examinadora formada por:



Presidente: Prof. Dr. Oklinger Mantovaneli Junior – FURB



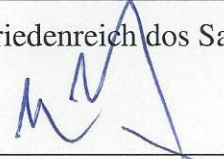
Membro: Prof. Dr. Flávio Ramos – UNIVALI



Membro: Prof. Dr. Juarês José Aumond – FURB



Membro: Prof. Dr. Gilberto Friedenreich dos Santos – FURB



Prof. Dr. Marcos Antonio Mattedi
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento Regional

Blumenau, 29 de setembro de 2016.

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL - PPGDR

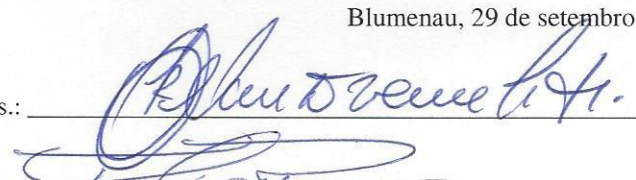
ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

1 Ata da reunião da Comissão Julgadora da Dissertação de Mestrado, apresentada por VANESSA
 2 **FERNANDA SCHMITT**, sob orientação do Professor Dr. Oklinger Mantovaneli Junior, para obtenção
 3 do título de Mestre em Desenvolvimento Regional. Aos vinte e nove dias do mês de setembro de dois mil
 4 e dezesseis (29/09/2016), às 10:30 horas, na Sala S-309, no Campus I, da Universidade Regional de
 5 Blumenau - FURB reuniu-se a Comissão Julgadora indicada pela Coordenação e aprovada pelo
 6 Colegiado do Curso de Mestrado em Desenvolvimento Regional da FURB, para examinar o trabalho
 7 intitulado **“ATUAÇÃO DO CONSÓRCIO PÚBLICO AGIR ENQUANTO INSTÂNCIA DE**
 8 **GOVERNANÇA REGULATÓRIA NA ÁREA DO SANEAMENTO BÁSICO E SUA**
 9 **CONTRIBUIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL”**.
 10 O Professor Dr. Oklinger Mantovaneli Junior, presidente, fez a composição da mesa e declarou aberta a
 11 sessão, passando, em seguida, a palavra a candidata, a qual iniciou a apresentação do seu trabalho.
 12 Terminada a exposição o presidente passou a palavra ao Professor Dr. Flávio Ramos - Examinador para
 13 seus posicionamentos a qual fez algumas perguntas que, na sequência, a candidata teve a oportunidade de
 14 responder. Seguindo as arguições, o presidente passou a palavra ao Professor Dr. Juarês José Aumond –
 15 Examinador, para seus posicionamentos o qual fez algumas perguntas que, na sequência, a candidata teve
 16 a oportunidade de responder. Seguindo as arguições, o presidente passou a palavra ao Professor Dr.
 17 Gilberto Friedenreich dos Santos – Examinador, para seus posicionamentos o qual fez algumas perguntas
 18 que, na sequência, a candidata teve a oportunidade de responder. Em seguida, o Professor Dr. Oklinger
 19 Mantovaneli Junior, presidente, fez uso da palavra para fazer seus comentários e observações. Na
 20 sequência a Comissão reuniu-se individualmente, para avaliação final da candidata. Retornando à sessão,
 21 o presidente agradeceu a presença de todos e leu o termo de aprovação e em seguida, declarou que os seis
 22 (6) créditos relativos à dissertação somente serão conferidos e proporcionarão os seus efeitos, após as
 23 devidas correções solicitadas pelos membros da banca e a entrega do exemplar encadernado e
 24 devidamente assinado da versão definitiva, obedecendo ao prazo regulamentar e ao formato determinado
 25 nas normas do Mestrado em Desenvolvimento Regional. Às doze horas e trinta minutos, encerraram-se os
 26 trabalhos e foi lavrada a ata por mim, Elenita Schwartz de Borba, Secretária do Mestrado em
 27 Desenvolvimento Regional, que assina a mesma, juntamente com os demais membros da Comissão
 28 Julgadora.
 29 Aprovado
 30 () Aprovado condicionado à alterações
 31 () Não aprovado

Observação: _____

Blumenau, 29 de setembro de 2016.

Prof. Dr. Oklinger Mantovaneli Junior
 Presidente

Ass.: 

Prof. Dr. Flávio Ramos
 UNIVALI – Universidade do Vale do Itajaí
 Examinador

Ass.: 

Prof. Dr. Juarês José Aumond
 Examinador – FURB

Ass.: 

Prof. Dr. Gilberto Friedenreich dos Santos
 Examinador – FURB

Ass.: 

Elenita Schwartz de Borba
 Secretária do Mestrado em Desenvolvimento Regional

Ass.: 

AGRADECIMENTOS

Agradecer para mim sempre é melhor do que pedir. É uma tarefa muito gratificante diante de tantos conhecimentos acumulados e pessoas interessantes, com as quais tive o prazer de conviver nestes últimos três anos. São muitos agradecimentos, ninguém chega a lugar algum sozinho e eu sou muito abençoada por ter tantas pessoas maravilhosas que me ajudaram nesta caminhada.

A minha família: Afonso, Marlene e Scheila, minha base, minha inspiração, por terem acreditado em meu potencial e, por tantos e tantos dias e noites abrindo mão de meu carinho e de minha companhia em prol desta realização. Obrigada por me mostrarem que independente de qualquer coisa vocês sempre estarão ao meu lado.

À AGIR, meu local de trabalho, por me proporcionar há cinco anos aprendizado e conquista contínuas e, uma motivação de querer ir trabalhar todos os dias acreditando que a gestão pública pode dar certo. Igualmente, aos meus colegas de trabalho da AGIR, em especial ao meu Diretor Geral, Dr. Heinrich Luiz Pasold e à Agente Administrativo, Ana Claudia Hafemann, pelo apoio, confiança e compreensão.

Aos colegas do mestrado em Desenvolvimento Regional, sem os quais estes três anos de estudo não seriam os mesmos.

Aos professores do programa, pelos aprendizados e, em especial ao meu orientador, Professor Oklinger Mantovanelli Junior, meu maior incentivador, pelo voto de confiança a mim concedido. Este merece um agradecimento todo especial, pois mesmo em meus períodos conturbados, não desistiu de mim em nenhum momento. Professor, você tem toda a minha admiração e eu agradeço muito mesmo poder ser sua orientanda.

E a Deus, pois é nele e só nele que acredito e coloco minha vida em suas mãos, obrigada Senhor por ter iluminado sempre o meu caminho, por ter me dado força para transpor tantos obstáculos e, por colocar todas estas pessoas maravilhosas em minha vida... só tenho a agradecer, pois tenho demais e não sei se sou merecedora de tanto, obrigada de todo o meu coração meu Senhor.

RESUMO

Considerando a importância do saneamento para a saúde e qualidade de vida da população em contraposição às falhas de mercado, monopólio e déficit na prestação destes serviços dentro de um ambiente regulatório de qualidade, o presente estudo trata sobre a atuação do consórcio público AGIR (Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização dos Serviços Públicos Municipais do Médio Vale do Itajaí) enquanto instância de governança regulatória na área do saneamento básico e sua contribuição para o desenvolvimento territorial sustentável. Para tanto, objetiva-se: 1) contextualizar o panorama atual do saneamento básico e sua regulação por meio de consórcios públicos; 2) caracterizar os principais preceitos e indicadores da governança regulatória; 3) analisar por meio de indicadores a qualidade regulatória do consórcio público AGIR e sua relação com o desenvolvimento territorial sustentável. Nesse sentido, justifica-se a necessidade do tema ser estudado no âmbito do desenvolvimento regional na região do Médio Vale do Itajaí, área de abrangência da AGIR. Para tanto, a pesquisa é caracterizada como um estudo descritivo e exploratório de abordagem quali-quantitativa, realizada como uma pesquisa-participante, através de busca bibliográfica e documental, bem como de levantamento de dados por meio de pesquisa de campo mediante a realização de entrevistas e grupo focal. Além do exposto, o estudo divide-se em três partes principais: a) saneamento básico e regulação via consórcio público; b) governança regulatória e desenvolvimento territorial sustentável; c) apresentação AGIR e análise de sua governança regulatória por meio de indicadores. Ao aplicar os indicadores que avaliam a qualidade regulatória da AGIR inferiu-se que esta é integrada a sua região, considerando sua formação enquanto consórcio público de regulação, reconhecido pelas relações construídas dentro de um processo de desenvolvimento territorial sustentável apresentando uma atuação moderada dentro dos preceitos da governança regulatória.

Palavras-chave: AGIR. Governança regulatória. Desenvolvimento Territorial Sustentável. Regulação. Consórcio público. Saneamento Básico.

ABSTRACT

By considering the importance of basic sanitation for the population's health and quality of life against the market flaws, monopoly and shortfall in the provision of these services within a quality regulatory environment, this study is about the performance of the government-owned consortium AGIR (Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização dos Serviços Públicos Municipais do Médio Vale do Itajaí) as an instance of regulatory governance in the field of basic sanitation and its contribution to sustainable territorial development. Hence, it is intended to: 1) contextualize the current basic sanitation panorama and its regulation through a government-owned consortium; 2) characterize the main precepts and indicators of regulatory governance; 3) analyze, through indicators, the regulatory quality of the government-owned consortium, AGIR, and its bearings on sustainable territorial development. To this end, the need for the theme to be studied within the scope of regional development in the region of Médio Vale do Itajaí, area covered by AGIR, is justified. Hence, the research is characterized as a descriptive and exploratory study with a quali-quantitative approach, carried out as a participating research, through bibliographic and documental search, as well as data collection by the means of field research through focal group interviews. Additionally, the study is divided in three main parts: a) basic sanitation and regulation via government-owned consortium; b) regulatory governance and sustainable territorial development; c) AGIR presentation and analysis of its regulatory governance through indicators. By applying the indicators that review AGIR's regulatory quality, it was inferred that it was integrated to its region, given its making as a regulatory government-owned consortium, recognized by its relations within a sustainable territorial development process with moderate performance within the precepts of regulatory governance.

Keywords: AGIR. Regulatory governance. Sustainable Territorial Development. Regulation. Government-owned Consortium. Basic Sanitation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Trajetória do setor de saneamento básico brasileiro.....	21
Figura 2 - Porcentagem de municípios com ocorrência de doenças associadas ao saneamento básico – 2008.....	24
Figura 3 - Estrutura atual do setor de saneamento básico.....	33
Figura 4 - Mapa geral das agências reguladora conforme “Pesquisa Regulação 2008”.....	35
Figura 5 - Mapa geral das agências reguladora conforme “Pesquisa Regulação 2013”.....	36
Figura 6 - Linha do tempo para os consórcios públicos.....	44
Figura 7 - Perspectivas de observação da governança no setor público.....	55
Figura 8 - Relação principal-agente e sua interação.....	57
Figura 9 - Municípios consorciados à AGIR.....	89
Figura 10 - Estrutura organizacional da AGIR.....	89

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Panorama água e esgoto no Brasil em 2014.....	25
Quadro 2 - Panorama resíduos sólidos no Brasil em 2014.....	26
Quadro 3 - Evolução das agências reguladoras de saneamento básico – 2008 e 2013.....	34
Quadro 4 - Consórcios por sua área de atuação em Santa Catarina.....	47
Quadro 5 - Princípios básicos da governança versus princípios constitucionais e deveres da Administração Pública.....	58
Quadro 6 - Considerações gerais e específicas das atividades de fiscalização, normatização, regulação econômica e ouvidoria.....	72
Quadro 7 - Dimensões e indicadores para o monitoramento e avaliação da atividade regulatória.....	77
Quadro 8 - Valores do Código de Ética da AGIR.....	88
Quadro 9 - Pontos fortes da AGIR	91
Quadro 10 - Indicador política regulatória da dimensão 1.....	93
Quadro 11 - Indicador coordenação política regulatória da dimensão 1.....	96
Quadro 12 – Reuniões do Comitê de Regulação da AGIR em 2015.....	98
Quadro 13 - Indicador marcos regulatórios setoriais da dimensão 1.....	100
Quadro 14 - Marcos regulatórios setoriais.....	102
Quadro 15 - Indicador critérios para nomeação de dirigentes da dimensão 1.....	103
Quadro 16 - Habilitações mínimas para dirigentes da AGIR.....	104
Quadro 17 - Indicador grau de ocupação de cargos de direção da dimensão 1.....	104
Quadro 18 - Assembleias Gerais da AGIR em 2015.....	106
Quadro 19 - Reuniões do Comitê de Regulação da AGIR em 2015.....	106
Quadro 20 - Indicador diretrizes programáticas da Dimensão 2.....	107
Quadro 21 - Ação para qualidade regulatória oriunda do planejamento estratégico AGIR...108	108
Quadro 22 - Indicador status institucional da qualidade regulatória da dimensão 2.....	108
Quadro 23 - Indicador institucionalização do processo de planejamento da atividade de fiscalização da dimensão 2.....	110
Quadro 24 - Ação para fiscalização oriunda do planejamento estratégico AGIR.....	111
Quadro 25 - Fiscalizações realizadas pela AGIR em 2015.....	112
Quadro 26 – Indicador mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos da dimensão 2.....	113

Quadro 27 - Indicador especialização técnica da força de trabalho da dimensão 2.....	115
Quadro 28 - Relação de cargos e formações da AGIR.....	116
Quadro 29 - Indicador capacitação em qualidade regulatória da dimensão 3.....	117
Quadro 30 - Ação para capacitações oriundas do planejamento estratégico da AGIR.....	118
Quadro 31 - Indicador previsibilidade regulatória da dimensão 3.....	119
Quadro 32 - Indicador produção de atos normativos com Análise de Impacto Regulatório (AIR) da dimensão 3.....	120
Quadro 33 - Indicador simplificação administrativa da dimensão 3.....	122
Quadro 34 - Indicador avaliação do estoque da dimensão 3.....	124
Quadro 35 - Indicador avaliação <i>ex post</i> dos impactos regulatórios da dimensão 4.....	125
Quadro 36 - Indicador retroalimentação para a regulação da dimensão 4.....	126
Quadro 37 - Indicador satisfação da sociedade da dimensão 4.....	128
Quadro 38 - Ação para pesquisa de opinião/satisfação oriunda do planejamento estratégico da AGIR.....	129
Quadro 39 - Indicador carta de serviços da dimensão 4.....	129
Quadro 40 - Ação para drenagem urbana oriunda do planejamento estratégico da AGIR.....	131
Quadro 41 - Indicador mecanismos de monitoramento da dimensão 4.....	131
Quadro 42 - Indicador participação institucionalizada da dimensão 5.....	133
Quadro 43 - Indicador participação prévia da dimensão 5.....	134
Quadro 44 - Indicador transparência regulatória da dimensão 5.....	136
Quadro 45 - Indicador eficiência no acesso à informação da dimensão 5.....	137
Quadro 46 - Indicador estrutura de ouvidoria da dimensão 5.....	140
Quadro 47 - Quadro resumo dos indicadores de governança regulatória da AGIR.....	145

LISTA DE SIGLAS

- ABAR – Associação Nacional de Agências de Regulação
- AGIR – Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização dos Serviços Públicos Municipais do Médio Vale do Itajaí
- AMMVI – Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí
- ANAO – *Australian National Audit*
- ARES-PCJ – Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí
- ARIS – Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento
- BNH – Banco Nacional da Habitação
- CF/88 – Constituição Federal de 1988
- CIMVI – Consórcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí
- CITRESU – Consórcio Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos
- DST – Desenvolvimento territorial sustentável
- ECLAC – Economic Commission for Latin America and the Caribbean
- FEPAM – Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler
- FECAM – Federação Catarinense de Municípios
- FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
- FURB – Universidade Regional de Blumenau
- IBCG – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
- IFAC – Federação Internacional de Contadores
- LAI – Lei de Acesso à Informação
- MC – Ministério das Cidades
- OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.
- OGU – Ouvidoria Geral da União
- PLANASA – Plano Nacional de Saneamento
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- PPGDR – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional
- PSC – Comitê do Setor Público
- NPP – Núcleo de Políticas Públicas
- SNSA – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento

TCU – Tribunal de Contas da União

UNDP – United Nations Development Program

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 SANEAMENTO BÁSICO E A SUA REGULAÇÃO VIA CONSÓRCIO PÚBLICO ..	19
2.1 SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL	22
2.2 REGULAÇÃO EM SANEAMENTO BÁSICO	30
2.3 REGULAÇÃO VIA CONSÓRCIO PÚBLICO.....	40
2.3.1 Consórcios públicos.....	42
3 AS RELAÇÕES ENTRE GOVERNANÇA REGULATÓRIA, DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL E MEIO AMBIENTE.....	50
3.1 GOVERNANÇA PÚBLICA.....	53
3.2 GOVERNANÇA REGULATÓRIA.....	62
3.3 DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL.....	80
4 ANÁLISE DA GOVERNANÇA REGULATÓRIA DA AGIR POR MEIO DE INDICADORES.....	86
4.1 AGIR.....	86
4.2 APLICAÇÃO E ANÁLISE INDICADORES.....	92
4.2.1 Dimensão 1 – Ambiente institucional do sistema regulatório.....	93
4.2.1.1 Indicador: política regulatória.....	93
4.2.1.2 Indicador: coordenação da política regulatória.....	95
4.2.1.3 Indicador: marcos regulatórios setoriais.....	100
4.2.1.4 Indicador: critérios para nomeação de dirigentes.....	103
4.2.1.5 Indicador: grau de ocupação de cargos de direção	104
4.2.2 Dimensão 2 – Arranjo institucional do sistema regulatório.....	106
4.2.2.1 Indicador: diretrizes programáticas.....	107
4.2.2.2 Indicador: <i>status</i> institucional da qualidade regulatória.....	108
4.2.2.3 Indicador: institucionalização do processo de planejamento da atividade de fiscalização.....	110
4.2.2.4 Indicador: mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos.....	113
4.2.2.5 Indicador: especialização técnica da força de trabalho.....	115
4.2.3 Dimensão 3 – Formulação regulatória e processo decisório.....	117
4.2.3.1 Indicador: capacitação em qualidade regulatória.....	117

4.2.3.2 Indicador: previsibilidade regulatória.....	119
4.2.3.3 Indicador: produção de atos normativos com Análise de Impacto Regulatório (AIR).....	120
4.2.3.4 Indicador: simplificação administrativa.....	121
4.2.3.5 Indicador: avaliação do estoque.....	123
4.2.4 Dimensão 4 – Eficácia e efetividade regulatórias.....	125
4.2.4.1 Indicador: avaliação <i>ex post</i> dos impactos regulatórios.....	125
4.2.4.2 Indicador: retroalimentação para a regulação.....	126
4.2.4.3 Indicador: satisfação da sociedade.....	127
4.2.4.4 Indicador: carta de serviços.....	129
4.2.4.5 Indicador: mecanismos de monitoramento.....	131
4.2.5 Dimensão 5 – Participação social, prestação de contas e transparência.....	132
4.2.5.1 Indicador: participação institucionalizada.....	132
4.2.5.2 Indicador: participação prévia.....	134
4.2.5.3 Indicador: transparência regulatória.....	136
4.2.5.4 Indicador: eficiência no acesso à informação.....	137
4.2.5.5 Indicador: estrutura de ouvidoria.....	140
4.2.6 Análise resumo considerando as cinco dimensões da governança regulatória e o desenvolvimento territorial sustentável.....	144
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	150
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	153

1 INTRODUÇÃO

As ações de governança regulatória deveriam, em tese, auxiliar nas demandas da sociedade, no caso em tela, sobre as demandas relacionadas ao saneamento básico, estas fortalecidas com a introdução da Lei nº 11.445/2007, leia-se também como marco regulatório do saneamento básico. O fato é que, até então, nosso país apresentava um cenário precário e sem a devida regulamentação de uma legislação que viesse a nortear esse setor público vital ao bom funcionamento de áreas como meio ambiente e saúde pública.

A referida legislação trouxe consigo uma série de deveres e obrigações a serem cumpridas pelo ente público, o qual inclusive tem sua competência por imposição constitucional. Esta prevê que o município é o responsável pelo saneamento básico, que por sua vez poderá delegar as atividades de regulação para uma entidade, a qual pode ser municipal, intermunicipal ou estadual. É neste ponto, que se apresenta a AGIR (Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização dos Serviços Públicos Municipais do Médio Vale do Itajaí) como consórcio público intermunicipal legal e funcional enquanto mecanismo de eficiência, eficácia, economicidade e efetividade na regulação, controle e fiscalização dos referidos serviços integrantes da área de abrangência do saneamento básico.

Nesse ínterim, a governança em si, apresenta uma multiplicidade de elementos envolvidos quanto a sua competência, sendo importante enfatizar a sua relação com o desenvolvimento territorial sustentável, fator-chave para concretizar-se como um agente de mudança nas funções públicas. Nesse sentido, a AGIR é um exemplo da relação consórcio público e boa governança, com ação frente aos usuários, prestadores e poder público, atuando como mediadora dos interesses públicos e privados e fundamental ao atendimento das necessidades dos cidadãos.

Cabe então, à presente pesquisa, considerando o problema de pesquisa oriundo das falhas de mercado, do monopólio e do déficit na prestação dos serviços de saneamento dentro de um ambiente regulatório de qualidade, apresentar a atual situação vivenciada pela AGIR, bem como, os caminhos que se desenharam para verificação da atuação deste consórcio público enquanto instância de governança regulatória e sua contribuição para o desenvolvimento territorial sustentável. Considerou-se para tal, a aplicação e análise de indicadores em cinco dimensões específicas, extraídos e recomendados pela Associação Nacional de Agências de Regulação – ABAR, os quais avaliaram o grau de qualidade regulatória alcançado pela agência.

Portanto, o desafio desta dissertação, acerca da regulação e da universalização dos serviços de saneamento na região do Médio Vale do Itajaí, decorre da possibilidade de avaliar por meio de indicadores a qualidade regulatória da AGIR e sua atuação dentro dos preceitos da governança regulatória, apontando a regulação como instrumento efetivo para eficiência, efetividade, mudança cultural e, melhoria e continuidade da prestação dos serviços.

Assim, o presente estudo proporcionará contribuições para a academia e, igualmente, para a sociedade, oportunizando a interlocução teórica/prática sobre os consórcios públicos enquanto instâncias de governança regulatória, estes como uma importante forma de cooperação entre os entes federados, nesse objeto, os municípios, como ferramenta à regulação dos serviços públicos de saneamento básico prestados à população e ao desenvolvimento territorial sustentável da região consorciada.

A intenção originou-se pela atuação atual da pesquisadora em um consórcio público, a AGIR e, mediante a observação de outros consórcios no Brasil, com ênfase em Santa Catarina, e, igualmente, pelo entendimento de ele ser um importante instrumento para conquistas no desenvolvimento regional do Médio Vale do Itajaí. Cabe ressaltar que esse é um cenário novo aos meios acadêmicos e, igualmente, para o estado de Santa Catarina, com a constituição de consórcios públicos intermunicipais somente a partir dos anos 1990, fortalecidos com a descentralização e a transferência de competências aos municípios preconizadas com a promulgação da Carta Magna de 1988.

De forma prática, buscou-se compreender como o consórcio público AGIR contribui para o desenvolvimento territorial sustentável enquanto instância de governança regulatória dentro da área da regulação do saneamento básico, tanto para a criação de políticas públicas como para o mapeamento e incentivo dos consórcios existentes ou de novas formações de consórcios na prestação dos serviços públicos de forma regionalizada. O fato é que os consórcios públicos já são uma política federal consolidada, assim interessante se faz compreendermos melhor de que forma as governanças locais podem unir-se através de consórcios intermunicipais, visando resolver problemas comuns a vários municípios, como a regulação do saneamento básico, política pública que beneficia a população e desenvolve a região consorciada, no caso da AGIR, a região do Médio Vale do Itajaí, em Santa Catarina. Sendo assim, o trabalho possui os seguintes objetivos:

- Objetivo geral: analisar a contribuição do consórcio público AGIR para o desenvolvimento territorial sustentável enquanto instância de governança regulatória dentro da área do saneamento básico;
- Objetivos específicos: 1) contextualizar o panorama atual do saneamento básico e sua regulação por meio de consórcios públicos; 2) caracterizar os principais preceitos e indicadores da governança regulatória; 3) analisar por meio de indicadores a qualidade regulatória do consórcio público AGIR e sua relação com o desenvolvimento territorial sustentável.

Sobre a questão metodológica, a presente dissertação é caracterizada como um estudo descritivo e exploratório segundo os seus objetivos, de abordagem quali-quantitativa com realização de pesquisa de campo considerando suas fontes de informação, realizada segundo os procedimentos de coleta como uma pesquisa-participante, bibliográfica, documental e de campo. Para Neves (1996), a pesquisa qualitativa compreende diferentes técnicas interpretativas, que visam à descrição e decodificação dos componentes de um complexo sistema de significados. Ainda no tocante à pesquisa qualitativa, de acordo com Freitas (2002), ao valorizar os aspectos descritivos e as percepções pessoais, essa modalidade de pesquisa deve focalizar o particular como instância da totalidade social, procurando compreender os sujeitos envolvidos e, por meio desses, compreender também o seu contexto. Por fim, de acordo com a UAB/UFRGS (2009) a pesquisa quantitativa pode ser caracterizada pelo emprego de instrumentos estatísticos, tanto na coleta quanto no tratamento dos dados.

Quanto aos objetivos, a pesquisa é definida como descritiva, pois visa descrever características de determinados fenômenos, sendo as pesquisas descritivas e exploratórias as habitualmente utilizadas pelos pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática. (LOPES, 2006). Igualmente, é exploratória, pois buscou explorar, investigar um fato, fenômeno ou novo conhecimento (governança regulatória da AGIR) sobre o qual ainda se tem pouca informação (BOENTE; BRAGA, 2004).

Com relação ao meio de coleta, apresenta-se a pesquisa-participante, isto pois a autora, ao ser servidora da AGIR, faz parte do problema pesquisado. Para Boente e Braga (2004), este tipo de pesquisa também intitulado como pesquisa-ação, pressupõe uma intervenção na realidade social. Barros e Lehfeld (2007, p. 92) complementam ao afirmar que “nesse tipo de pesquisa, os pesquisadores desempenham um papel ativo no equacionamento dos problemas

encontrados. O pesquisador não permanece só levantando problemas, mas procura desencadear ações e avalia-las em conjunto com a população envolvida”.

Em referência aos seus procedimentos, além de pesquisa-participante, a pesquisa também é bibliográfica, onde buscam-se nos autores e nas obras selecionadas os dados para a produção do conhecimento pretendido. Marconi e Lakatos enunciam pesquisa bibliográfica da seguinte forma:

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 etc., até meios de comunicação orais: rádio, gravações em fita magnética e audiovisuais: filmes e televisão. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto 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. (MARCONI; LAKATOS, 1999, p. 73).

Assim, para a pesquisa bibliográfica poderão ser utilizados diversos meios propostos pelos autores em questão. Ainda, referente à pesquisa documental, a qual “desenvolve-se a partir da consulta a documentos e registros que confirmam determinado fato” (BOENTE; BRAGA, 2004, p. 12), será elaborada a partir de materiais que não receberam tratamento analítico, os quais estão disponíveis para consulta na própria sede da AGIR e em seus meios de publicação oficiais, quais sejam seu sítio eletrônico (www.agir.sc.gov.br) e no Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina – DOM/SC (www.diariomunicipal.sc.gov.br).

Quantos às fontes de informação, se realizará a pesquisa de campo, esta no conceito da UAB/UFRGS (2009) realizada via coleta de dados junto às pessoas, com o recurso de diferentes tipos de pesquisa. Como recursos para a pesquisa de campo foram utilizados grupos focais, estes se baseiam em proporcionar e analisar a interação entre seus participantes ao invés de perguntar a mesma questão para cada integrante do grupo por vez, propondo-se assim criar o consenso por intermédio das discussões geradas pelo grupo focal, as quais apresentam um ótimo desempenho na medida em que proporcionam insights dos processos, em vez de resultados prontos (BARBOUR, 2009). Para a presente pesquisa organizou-se um grupo focal com os servidores da agência, onde foram realizadas 03 (três) reuniões com toda a equipe nos meses de maio, junho e julho de 2016 para levantamento das opiniões sobre os indicadores apresentados na análise do item quatro, os quais também foram tema de duas entrevistas semi-estruturadas realizadas.

“A entrevista cabe quando queremos conhecer a ‘opinião’ ou o ‘posicionamento’ verbalizado’ [...]” do entrevistado (DEMO, 2011, p. 128), podendo ainda ser entendida como

uma conversa direcionada para um fim específico, qual seja recolher dados e informações por meio de um plano pré-organizado pelo pesquisador (CRUZ; RIBEIRO, 2003). Para Boni e Quaresma (2005), as entrevistas semi-estruturadas permitem a utilização de perguntas abertas e fechadas, possibilitando ao informante discorrer sobre o tema da entrevista. Sendo assim, foram entrevistados o Diretor Geral e o Ouvidor da AGIR, os quais foram escolhidos propositalmente, por se tratarem de pessoas fundamentais para a condução dos trabalhos em prol da busca contínua pela qualidade regulatória dentro dos preceitos da governança regulatória. No decorrer da análise dos indicadores, no item quatro, são identificados como Entrevistado 1 (E1) – Ouvidor e, Entrevistado 2 (E2) – Diretor Geral, cujas entrevistas aconteceram pessoalmente na sede da agência no mês de agosto do ano de 2016.

Para melhor entendimento, o trabalho está estruturado em três partes principais, sendo o primeiro capítulo destinado para a apresentação de discussões acerca do saneamento básico, regulação dos serviços e a possibilidade desta ser realizada por meio de consórcios públicos, além de caracterizar os mesmos. No segundo capítulo, a revisão teórica concentra-se da governança à governança regulatória, perpassando-se pela governança pública e, finalizando com o desenvolvimento territorial sustentável. O último capítulo concentra a parte empírica da dissertação, onde é possível verificar a análise de cada indicador com suas respectivas comprovações e justificativas para inferir a qualidade regulatória da AGIR, verificando sua atuação dentro dos preceitos da governança regulatória.

Por fim, registra-se que o presente trabalho foi realizado no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – PPGDR da Universidade Regional de Blumenau – FURB, estando vinculado a linha de pesquisa “Estado, Sociedade e Desenvolvimento no Território” e ao Núcleo de Políticas Públicas (NPP). Nesse sentido, levantar dados, percorrer os caminhos de formação de um consórcio público com ênfase na AGIR e externalizar todas as interações intergovernamentais no planejamento desses territórios é essencial para a identificação de conquistas, perdas e, igualmente, para o embasamento de novos consórcios a serem formados e/ou alterados na área do saneamento. Vale ressaltar ainda que a produção de conhecimento sobre essa temática é primordial para o desenvolvimento regional, pois a área de consorciamento público configura-se como uma nova possibilidade de discussão e implementação de políticas públicas, com ênfase na área da regulação no saneamento básico, além do que, pela sua relevância, deve constar na pauta das discussões governamentais.

2 SANEAMENTO BÁSICO E A SUA REGULAÇÃO VIA CONSÓRCIO PÚBLICO

Saneamento básico para o Instituto Trata Brasil (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público formada por empresas direcionadas aos avanços do saneamento básico e na proteção dos recursos hídricos do país) engloba um conjunto de serviços que visam “preservar ou modificar as condições do meio ambiente com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde, melhorar a qualidade de vida da população e à produtividade do indivíduo e facilitar a atividade econômica”. Este conjunto de serviços abrange o abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e, drenagem pluvial e, podem ser melhor explicados por Alochio (2007) da seguinte forma:

- Abastecimento de água potável: consiste nas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, englobando desde a captação até as ligações prediais e os respectivos instrumentos de medição;
- Esgotamento sanitário: aborda todas as atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, englobando desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;
- Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: trata das atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo orgânico, além da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas.
- Drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas.

Percebe-se que o conceito de saneamento básico, o qual até então abarcava apenas os serviços de água e esgotamento sanitário, evoluiu para o viés ambiental que engloba, além desses serviços, o manejo de resíduos sólidos, a limpeza urbana e a drenagem e manejo de águas pluviais, os quais, de forma sistêmica, integram-se ao ordenamento e ao uso do solo, visando à promoção de crescentes níveis de salubridade ambiental e a melhoria das condições de vida da população (WARTCHOW, 2011). Infelizmente, por mais que este conceito atualmente amplo seja bem disseminado entre os técnicos da área, ainda é muito confundido pelos demais atores

envolvidos com o conjunto destes serviços, principalmente pelos políticos, os quais “ainda” ao tratar de esgotamento sanitário, utilizam-se da expressão “saneamento básico”, o que confunde não somente suas propostas e discursos, como também quem os ouve.

Ao tratarmos sobre a responsabilidade destes serviços, Chieco (2012) nos traz que compete constitucionalmente à União, estados e municípios desenvolverem políticas públicas de saneamento básico para a melhoria da qualidade de vida e saúde pública da população. Porém, ainda afirma que não é surpresa para ninguém que, mesmo com políticas públicas federais para o saneamento, o Brasil ainda apresenta um largo déficit nesses serviços, fato agravado, inclusive, pela dificuldade na prestação deles, principalmente pelos municípios e, sustentado por muito tempo pela total omissão do âmbito federal e estadual em investir em programas efetivos na área, transferindo exclusivamente aos municípios essa responsabilidade.

O fato é que o contexto histórico do país com o saneamento básico é de descaso, necessitando de uma política pública federal compartilhada com estados e municípios, que seja eficiente, eficaz e efetiva e, igualmente de recursos para investimentos elevados nesse setor. Acredita-se que tal política foi parcialmente atendida com a Lei nº 11.445/2007, o marco do Saneamento Básico no Brasil, a qual alterou consideravelmente a dinâmica histórica do setor de saneamento em nosso país, conforme pode ser melhor demonstrada pela figura 1 abaixo, a qual apresenta por meio das décadas, desde antes de 1960, as principais características do setor, os eventos que mudaram até então as dinâmicas vigentes, quais os mecanismos de auto-reforço advindos destes eventos e, por fim quais seus resultados e as estruturas que realizam a prestação dos serviços.

Figura 1 – Trajetória do setor de saneamento básico brasileiro.

	Até a década de 60	Anos 70 e 80	Fim dos anos 80 e início dos anos 90	Meados dos anos 90 até 2007	De 2007 em diante
Característica	Tradição municipalista	Forte interferência do governo central	Escassez de recursos federais para o setor	Aumento das parcerias com a iniciativa privada	Inserção da regulação da atividade
Evento		PLANASA	Crise do Estado e colapso do PLANASA	Novas regulamentações, ao exemplo da Lei de Concessões (lei 8.987/95)	Marco regulatório (lei 11.445/07)
Mecanismos de auto-reforço	<ul style="list-style-type: none"> • Uso eleitoral • Retornos financeiros • Acomodação de aliados 	<ul style="list-style-type: none"> • Uso eleitoral • Retornos financeiros • Acomodação de aliados 	<ul style="list-style-type: none"> • Redistribuição de forças entre estados e municípios • Uso eleitoral • Retornos financeiros • Acomodação de aliados 	<ul style="list-style-type: none"> • Redistribuição de forças entre estados e municípios • Uso eleitoral • Retornos financeiros • Acomodação de aliados 	<ul style="list-style-type: none"> • Redistribuição de forças entre estados, municípios e capital privado • Uso eleitoral • Retornos financeiros para empresas públicas e privadas • Acomodação de aliados • Aumento de Credibilidade para atração de investimentos privados
Estrutura de prestação de serviços	Empresas municipais	<p>Forte participação Federal</p> <p>Empresas municipais remanescentes</p> <p>Empresas estaduais</p>	Empresas municipais remanescentes	<p>Empresas municipais remanescentes</p> <p>Empresas concedidas</p> <p>Empresas estaduais</p> <p>Empresas estaduais de capital misto</p>	<p>Regulação</p> <p>Empresas municipais remanescentes</p> <p>Empresas concedidas</p> <p>Empresas estaduais</p> <p>Empresas estaduais de capital misto</p>
Resultados		Criação das empresas estaduais de saneamento	Aumento das tensões entre estados e municípios sobre a titularidade do setor	Entrada de mais um ator no jogo: o capital privado	<ul style="list-style-type: none"> • Ambiguidade da Lei no que tange à titularidade • Obrigatoriedade legal da regulação da atividade • Diferentes arranjos de entes reguladores

Fonte: Souza (2013, p. 37).

Tal trajetória perpassa da forte tradição municipalista anterior à década de 60 (e ainda vigente em muitos serviços autônomos municipais até os dias de hoje), pela criação e implementação pelo Governo Federal do Plano Nacional de Saneamento, o Planasa, este por meio do Banco Nacional da habitação (BNH) com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), era o responsável pela proposição de políticas públicas para o setor e igualmente, pelo financiamento destas (SOUZA, 2013). Como a figura 1 bem nos mostra, nesta época fortaleceram-se as empresas estaduais de saneamento, as quais permaneceram como prioritárias nas políticas públicas federais até os anos 90, considerando para tanto o colapso do Planasa e o próprio advento da Lei nº 8.987/1995, a Lei de Concessões, a qual representou a inserção do setor privado na área do saneamento básico.

Na sequência desta trajetória, chegamos então à Lei nº 11.445/2007 e, com a promulgação desta, estabeleceram-se diretrizes nacionais para o saneamento básico, este conceituado pela própria lei como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Para Souza (2013), este marco regulatório além de explicitar as diretrizes nacionais para o saneamento básico, explicitou a universalização do setor como um de seus princípios fundamentais, criando assim um grande desafio de política pública, pois ainda existe uma enormidade de pessoas em nosso país sem acesso, em suas residências, aos serviços de água e esgoto. Tal panorama pode ser

melhor clarificado na sequência, onde apresenta-se dados acerca do saneamento básico em nosso país.

2.1 SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

A Revolução Industrial ampliou os efeitos negativos sobre a biodiversidade, termo esse que descreve a riqueza e a variedade do mundo natural: plantas, microorganismos, animais e que pode ser considerado em dois níveis distintos: todas as maneiras de vida, bem como os genes compreendidos em cada indivíduo, e as inter-relações, ou ecossistemas, na qual a vida de uma espécie atinge inteiramente muitas outras (WWF, s/d).

Com o passar dos anos, a preocupação da sociedade, principalmente da comunidade científica e do movimento ambientalista, com a biodiversidade foi aumentando. Foi a partir dos anos 1970 que os primeiros resultados frente aos impactos das ações humanas sobre a biodiversidade começaram a aparecer, com a criação, por exemplo, de uma nova área da ecologia, a Biologia da Conservação (SEVEGNANI; SCHROEDER, 2013). Essa biologia se refere ao estudo científico da natureza e do estado da biodiversidade do mundo, com o intuito de resguardar espécies, seus habitats e ecossistemas dos demasiados índices de extinção e de erosão das relações entre os seres vivos (OECD, s/d).

Outro avanço importante, ainda na década de 1970, que fez pressões sobre os governos, foi a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, no ano de 1972, em Estocolmo. A Conferência foi precursora de eventos similares, que ocorrem a cada década, em países distintos, sendo um momento para avaliar globalmente as questões ambientais e apontar cenários para os próximos anos (SEVEGNANI; SCHROEDER, 2013).

Quando são tratados os elementos da natureza, Sevegnani e Schroeder (2013) discorrem que a poluição da água, causada pelos dejetos industriais e esgoto urbano, cada dia mais compostos por produtos químicos, aliada à quantidade de resíduos sólidos (lixo) que se encontram no leito dos rios, acarretam na morte da biodiversidade dos rios e do oceano. Acrescentam os autores que, existem, ainda, as mudanças do tamanho, da largura e da dinâmica dos cursos de água, decorrentes de dragagens, aterramentos, entre outros, que afetam o ecossistema. Não menos importante é a contaminação do solo, gerada pelo lixo e por líquidos tóxicos. Há de se mencionar também o volume imenso de resíduos enviados para aterros controlados, os quais poderiam ser menores com ações de redução, reutilização e reciclagem.

D'Antona e Carmo (2011) relatam que em Estados tido como muito urbanizados, a exemplo de São Paulo, onde a maioria da população mora em áreas urbanas, ainda há questões ambientais essenciais a serem solucionadas, como saneamento básico (coleta e tratamento de esgotos domésticos e destinação final dos resíduos sólidos, em especial). Apesar de a cobertura do serviço de abastecimento de água ter sido ampliada nos últimos anos, o fato de haver tubulação não significa que sempre tenha água nos imóveis, assim como as captações de água, a exemplo de mananciais, talvez não sejam capazes de abastecer a demanda que cresce exponencialmente.

Ao se relacionar a questão populacional e ambiental, há um elemento presente em todas as discussões: o tempo. Os processos nele envolvidos demoram a acontecer. Isto porque não são criadas perspectivas de longo prazo quando da formulação de políticas sociais. Pensar o volume populacional é necessário, visto que as políticas públicas precisam atender à população. Dessa forma, devem-se considerar as políticas de saneamento ambiental e de acesso a água, por exemplo. Contudo, elementos como o consumo dos recursos são imprescindíveis, visto que a sua utilização precisa estar em consonância com o tamanho da população (D'ANTONA; CARMO, 2011).

Dessa forma, vislumbra-se que “[...] o aumento populacional, o uso do território e a ampliação do consumo têm gerado impactos negativos sobre a biodiversidade, reduzindo espécies e populações destas, alterando ecossistemas – simplificando-os e alterando sua qualidade física, química e biológica” (SEVEGNANI; SCHROEDER, 2013, p. 213).

Ao abordar os ecossistemas, relacionamos o desenvolvimento sustentável, o qual, para Abramovay (2010), trata-se do processo de ampliação constante das liberdades dos indivíduos em situações que propiciem a manutenção e a reestruturação dos serviços ofertados pelos ecossistemas à sociedade. O ponto crucial desse processo é o conteúdo da própria cooperação humana e a forma como os indivíduos escolhem utilizar os ecossistemas dos quais necessitam.

As mudanças ambientais também trazem a necessidade de novos parâmetros que norteiem os estudos entre sociedade e ambiente em nível mundial. Novamente, a urbanização é tema recorrente nas discussões, já que ela é uma das principais maneiras de intervenção do homem, seja nos aspectos sociais, econômicos, culturais ou políticos, considerando-se que a cidade é fruto de um conjunto de práticas sociais (OJIMA, 2009; PENNA, 2002).

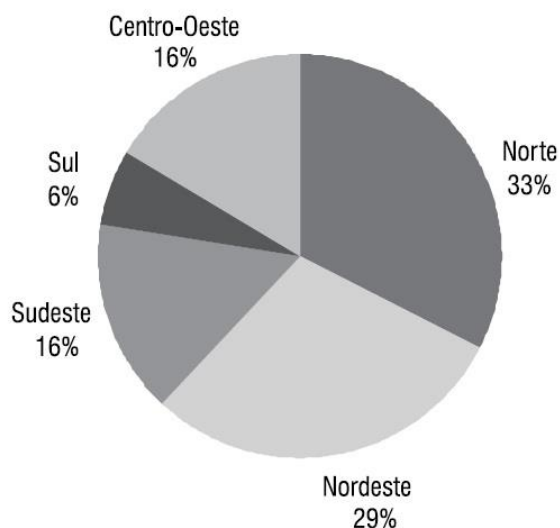
Ademais, esse processo de produção do espaço urbano, aliado às classes sociais, é complexo e está relacionado aos aspectos físicos do território no que se refere à apropriação do

espaço. Por vezes, a questão ambiental ou os conflitos dela advindos somente ganham ênfase quando uma parte da população começa a passar por riscos ambientais em sua moradia devido à ocupação do espaço. Essa situação reforça o fato de que a questão ambiental está intrinsecamente ligada aos processos sociais do espaço urbano. Analisar a vulnerabilidade nesse caso é essencial, visto as grandes populações presentes nas áreas urbanas; esse aspecto deve ser levado em consideração ao se pensar no planejamento urbano e ambiental e na criação das políticas públicas e serem discutidas com gestores públicos, sociedade, grupos organizados, entre outros (D'ANTONA; CARMO, 2011).

As carências de infraestrutura e saneamento básico, assim como as desigualdades regionais na distribuição desses elementos, fortalecem a falta de eficiência na gestão do espaço urbano e de políticas públicas que sejam eficazes, pontos esses fundamentais para melhorar a qualidade de vida da sociedade e frear as mudanças climáticas futuras. Quanto às desigualdades, Bueno (2010) ressalta o fato de que os indivíduos dispõem de uma vida desigual nas cidades, isto porquê a infraestrutura de saneamento básico, por exemplo, não é universal.

Essa desigualdade, no que tange ao saneamento, pode acarretar em riscos sociais, configurando situações de vulnerabilidade da população. A figura 2 abaixo demonstra a forte ocorrência de doenças relacionadas ao saneamento básico, em especial nas regiões Norte e Nordeste.

Figura 2 - Porcentagem de municípios com ocorrência de doenças associadas ao saneamento básico – 2008.



Fonte: Fundação IBGE (2008).

O déficit de saneamento básico no Brasil é democrático, afetando todas as regiões brasileiras, de norte a sul e, impactando negativamente vários outros setores, como saúde, educação, turismo e meio ambiente. Para o Instituto Trata Brasil ter saneamento básico é essencial para o desenvolvimento de um país, levando à melhoria da qualidade de vidas das pessoas, melhorias na educação, expansão do turismo, valorização dos imóveis, despoluição dos rios e preservação dos recursos hídricos etc. Tal panorama deficitário pode ser melhor visualizado no quadro 1 abaixo, o qual traz por regiões de nosso país indicadores operacionais de água e esgoto, oriundos do Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos, com base em dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, referente ao ano de 2014.

Quadro 1 – Panorama água e esgoto no Brasil em 2014.

TOTALIZAÇÃO POR REGIÃO	INDICADORES OPERACIONAIS - ÁGUA			INDICADORES OPERACIONAIS - ESGOTO		
	Índice de atendimento total de água	Índice de atendimento urbano de água	Índice de perdas na distribuição	Índice de atendimento total de esgoto (coleta)	Índice de atendimento urbano de esgoto (coleta)	Índice de tratamento de esgoto
	percentual	percentual	percentual	percentual	percentual	percentual
	IN055	IN023	IN049	IN056	IN024	IN016
Norte	54,51	67,83	47,90	7,88	9,92	78,21
Nordeste	72,90	89,48	46,94	23,81	31,12	78,49
Sudeste	91,73	96,83	32,62	78,33	83,26	65,40
Sul	88,18	97,30	33,38	38,14	44,40	84,14
Centro-Oeste	88,88	96,69	34,24	46,91	51,65	91,07
TOTAL:	83,03	93,16	36,67	49,84	57,64	70,87

Fonte: Adaptado de SNSA/MCIDADES (2016a).

O quadro 1 acima alude sobre os índices em percentuais de cobertura dos serviços de água tratada nas regiões brasileiras e finaliza com uma média nacional para o ano de 2014 em 83,03%, sendo que neste percentual são inclusas as populações urbanas e rurais, mas ao isolar a população urbana atinge-se a marca de 93,16%. A região Norte é a que apresenta o menor índice de cobertura deste serviço com 67,83% e a região Sul, a maior com 97,30%. No aspecto das perdas na distribuição da água tratada alcança-se um índice de 36,67% na média, sendo que novamente a região Norte figura com o maior percentual de perdas na ordem de 47,90% e a região Sudeste com o menor índice de 32,62%. Cabe informar que as perdas são aqueles volumes de água que não atingem a finalidade desejada, resultantes principalmente de

vazamentos ocultos ou volumes não faturados por problemas de micromedição (hidrometração).

Em contrapartida, em relação ao serviço de esgotamento sanitário, a realidade é bem outra, enquanto no serviço de água tratada o percentual de cobertura é acima de 80%, a coleta de esgoto fica na média de 49,84% (população urbana e rural) e, a Região Norte com índice bem abaixo das demais regiões, alcançando 7,88%. Destaca-se neste ponto a região Sudeste, detentora do maior índice, com 78,33% de sua população com esgoto coletado. Por fim, outro indicador impactante é que, destes 49,84% de esgotos coletados, somente 70,87% recebem tratamento adequado, e em se aplicando o cálculo percentual sobre os 49,84% apura-se que apenas 35,32% efetivamente foram tratados no ano de 2014.

Na sequência, apresenta-se também o panorama para os resíduos sólidos em nosso país, com indicadores acerca da cobertura total e urbana dos serviços de coleta convencional e da coleta seletiva, bem como da massa coletada *per capita*, estes oriundos do "Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos", do ano de 2014, publicação que divulga anualmente a base de dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, em seu componente "Resíduos Sólidos" (quadro 2).

Quadro 2 – Panorama resíduos sólidos no Brasil em 2014.

TOTALIZAÇÃO POR REGIÃO	INDICADORES OPERACIONAIS - RESÍDUOS				
	Índice de cobertura total do serviço de coleta	Índice de cobertura urbana do serviço de coleta	Massa coletada <i>per capita</i>	Índice de cobertura de coleta seletiva sob quaisquer modalidades	Índice de cobertura de coleta seletiva porta a porta organizada
	percentual	percentual	(kg/hab./dia	percentual	percentual
	IN015	IN016	IN021		
Norte	84,00	96,30	1,09	10,20	6,70
Nordeste	86,40	97,10	1,21	10,10	7,80
Sudeste	96,90	99,20	1,02	46,20	41,70
Sul	93,80	99,50	0,83	55,80	51,40
Centro-Oeste	93,10	99,00	1,26	21,50	17,70
TOTAL:	92,70	98,60	1,05	35,10	31,30

Fonte: Adaptado de SNSA/MCIDADES (2016b).

Do quadro 2 acima pode-se observar a média de coleta de lixo pelas cinco regiões do Brasil em 92,70% ,considerando a população rural e urbana atendida com este serviço voltado

aos resíduos com características domiciliares. Na coluna de massa *per capita* o indicador é aplicado na razão entre quilograma de lixo coletado por habitante diariamente, com esse índice é possível identificar as grandezas de produção de resíduos. Quanto menor o índice melhor, sendo que a média nacional do Brasil fica em 1,05, com a região Sul apresentando o menor índice do país, 0,83, o que demonstra que a população é a menor geradora de resíduos *per capita*/dia e, em relação à média nacional, envia 21% a menos de resíduos para sua destinação final. O fato pode ser fruto de uma maior consciência quanto à importância da reciclagem, tanto é verdade que o maior índice de cobertura de coleta de resíduos recicláveis porta a porta é o da região Sul com 51,40%, enquanto a média nacional de 31,30%.

Conforme os dados apresentados de alguns dos serviços que compõem o saneamento básico, verifica-se que surge a necessidade de uma nova organização social do espaço, que considere que os recursos naturais são finitos. “Considerar a volatilidade e imprevisibilidade da mobilidade populacional torna-se, pois, crucial para garantir a sustentabilidade. E os limites ambientais sinalizam a necessidade urgente de conciliar esses limites com a distribuição das atividades humanas no espaço” (HOGAN, 2005, p. 328). Em determinadas regiões, por exemplo, a água é o recurso que impõe o limite para o crescimento. Esses problemas podem ser respondidos através de planejamento e obras de engenharia, que façam o processo de captação, tratamento e distribuição, ou ainda por meio de técnicas que visem à utilização mais eficiente da água, com a redução do desperdício e tratamento dos dejetos urbanos que permitam sua reutilização.

Para Hogan (2005), as ações sobre o recurso água recaem para um uso mais sustentável dela. Todavia, para qualquer região, o tipo de atividade econômica sustentável e o tamanho da população têm limites. Sugere o autor que as atividades que demandam água de forma intensiva precisarão ser redirecionadas para áreas apropriadas, como a agricultura irrigada, e os desdobramentos disso para a distribuição populacional precisam ser pensados regionalmente. O objetivo principal é ter uma unidade territorial que possa observar a dinâmica da natureza e a organização social. Os limites dos municípios podem ser apropriados para se analisarem as políticas econômicas e sociais, contudo, falhos para captar os ciclos hidrológicos determinantes de um município. Assim, diferentes territórios contarão com distintos limites conforme os recursos. Considerando a sociedade, em seu conjunto, o meio-termo estará na definição das diversas vocações ecológico-econômicas dos territórios dos quais ela é formada. Além disso, o planejamento econômico-ambiental é a solução própria para ampliar os interesses da sociedade.

Para Porto (2013), os conflitos ambientais caracteristicamente urbanos compreendem, praticamente, problemas em regiões chamadas de “zonas de sacrifício”, isto é, áreas nas quais populações discriminadas e abandonadas precisam morar e trabalhar em condições críticas, ausentes de saneamento básico, vulneráveis à poluição, enchentes ou outros impactos. Tais acontecimentos estão no fundo das estatísticas de diversos desastres “naturais”, como nas enchentes em Santa Catarina, no ano de 2008, nas chuvas em Alagoas e Pernambuco, no ano de 2010 e nas inundações e deslizamentos de terra na Região Serrana do Rio de Janeiro, no ano de 2011.

Sobre a questão dos resíduos sólidos, este tema é recorrente nas discussões sobre sustentabilidade e justiça ambiental, uma vez que a população periférica e os pobres são aqueles que sofrem mais. Também são abordadas as mobilizações contra o estabelecimento de lixões ou ainda de projetos de criação de aterros de resíduos pelo Brasil. A questão dos catadores de materiais recicláveis é relevante em face da cidadania, agrupando temas como ambiente, saneamento, saúde e inclusão social; nos últimos anos foram instituídos diversos programas para a retirada de crianças dos lixões e de criação de associações de catadores. Contudo, o problema ainda persiste devido à grande quantidade de lixo das residências no Brasil e às mobilizações de comunidades que se sentem injustiçadas pela escolha de localidades para novos aterros sanitários (PORTO, 2013).

Apesar dessas problemáticas, já há legislação própria que versa sobre a proteção da qualidade do ar, do solo e da água, assim como normas para combater a poluição vem sendo postas em prática pelos órgãos ambientais. Em paralelo, diversos municípios e indústrias dispõem de sistemas de tratamento de poluição, e a população está cada vez mais ciente da importância de controlá-la. Sobre legislação voltada para o meio ambiente, os avanços nesse quesito se intensificaram a partir da década de 1960, com as seguintes leis, por exemplo: Código Florestal Brasileiro (Lei nº 4.771/1965), Proteção à Fauna (Lei nº 5.197/1967), Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979), Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997), Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998), Sistema de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000), Lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006) e Novo Código Florestal - Lei de Proteção à Vegetação Nativa (Lei nº 12.651/2012). Ainda temos como exemplos os decretos e as resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), no âmbito federal, assim como leis e portarias do Estado – a exemplo do Código Ambiental de Santa Catarina (Lei nº 14.675/2009) - e as próprias leis instituídas pelos municípios.

Porém, clarificado está que legislações existem muitas, mas ações suficientes e efetivas em prol do atendimento de tantas legislações, não. Diante desta dura realidade, cabe relatar que a gestão das políticas públicas de saneamento está sujeita às premissas de qualidade necessárias a todo e qualquer processo de gestão, às quais devem ser inseridas no universo das políticas públicas e em suas arenas decisórias. O desafio da gestão das políticas públicas na área do saneamento básico consiste em acompanhar e consolidar as ações de modernização do setor a partir de seu novo marco regulatório, introduzir o controle social e, gerir de forma eficaz na busca por uma justa e universal distribuição dos benefícios dos serviços (ROSSETTO; LERÍPIO, 2012).

Os serviços de saneamento básico precisam caminhar contíguos ao propósito do desenvolvimento sustentável, preservando a água e os recursos naturais. Para que esses serviços sejam prestados de forma eficiente e para todos, é primordial compreender a singularidade deles e seu impacto na vida da população. Assim, tanto usuários quanto prestadores (públicos ou privados), precisam ter ciência de que os investimentos em saneamento, mesmo pouco reconhecidos por não serem visíveis em sua grande parte, são necessários no agora. Aqueles que deixarem de investir hoje em saneamento, precisarão gastar muito mais posteriormente para reparar os danos, isto, se eles ainda puderem ser reparados (WARTCHOW, 2011).

Infere-se portanto, que mesmo nosso país tendo avançado em muitos outros setores, como o social, por exemplo, falta muito para a questão do saneamento básico, considerando a equidistância entre nossas regiões e a realidade de que efetivamente a universalização do conjunto de serviços está muito longe de ser alcançada. Faltam políticas públicas mais incisivas e possíveis de serem executadas, faltam investimentos, falta a eficiente aplicação dos recursos advindos dos serviços já prestados, falta a conscientização da sociedade e, por fim, falta o comprometimento por parte das três esferas de governo, quais sejam, federal, estadual e municipal, de que saneamento básico é o mínimo que a população precisa. O caminho é longo e, ainda precisa-se de muito para o cenário do saneamento básico do Brasil poder ser melhorado, porém, o fato é que este caminho necessita de um ambiente regulatório de qualidade, o qual será discutido no próximo tópico.

2.2 REGULACÃO EM SANEAMENTO BÁSICO

Ao apresentar a história da regulação em nosso país, temos que até o início de 1990, a atividade da regulação integrava a cadeia da administração pública na área das políticas de planejamento, gestão e execução, sendo, no entanto, marcantes as experiências do Banco Central (Bacen), criado em 1964, da Superintendência de Seguros Privados (Susep), em 1966, e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), em 1976. Cabe relatar porém, que estas entidades governamentais apesar de serem dotadas de poder regulatório, não apresentam características de agências reguladoras, as quais foram então criadas na segunda metade da década de 1990 (PINHEIRO, 2009).

Mediante o exposto, vê-se que em seu início a regulação era realizada por outras instituições que possuíam como função precípua outras finalidades, que não especificamente a regulação, o que relevou esta a um segundo plano, não sendo possível desta forma apresentar efetivamente os benefícios advindos da mesma. Porém, conforme as políticas públicas foram sendo direcionadas para uma ideologia que permeava a diminuição do papel do estado executor na economia, o papel de uma regulação forte foi se desenhando e mostrando-se cada vez mais necessária. Tal fato, inclusive é complementado por Pinheiro (2009), o qual afirma que conforme foram instituídas medidas de governo direcionadas às privatizações e concessões dos serviços públicos, foram necessárias ações fundamentadas que buscassem o planejamento, a regulação, o controle e a fiscalização destes serviços públicos.

Conforme a OCDE (2008), a regulação trata do conjunto diverso de ferramentas, através das quais os governos definem exigências às empresas e aos cidadãos. As regulações abrangem as leis, os pedidos formais e informais e as normas subordinadas geradas por todos os níveis de governo, e as normas expedidas por organismos não governamentais a quem os governos transferiram poderes normativos. Baseada na conceituação exposta anteriormente, a legislação sobre a regulação é separada em três categorias (OCDE, 2008):

- Legislação econômica: intervém absolutamente nas decisões do mercado, como preços, concorrência, entrada ou saída do mercado. Têm por objetivo ampliar a eficácia econômica pela diminuição de barreiras à concorrência e à inovação, comumente através da desregulação e pelo aprimoramento da estrutura regulatória de funcionamento do mercado e de sua supervisão;

- Regulações sociais: resguardam os anseios públicos, como saúde, meio ambiente e segurança, e os meios de coesão social. Seus resultados econômicos podem ter importância secundária ou imprevista, contudo eles devem ser consideráveis ao desenhar novas ferramentas, como, por exemplo, a implantação de incentivos para o mercado que sejam simples, maleáveis, eficazes e com preços mais baratos;
- Regulações administrativas: são processos burocráticos e formalidades administrativas através das quais os governos colhem informações e interferem em decisões econômicas individuais. Elas podem ter um impacto considerável sobre a performance do setor privado, estabelecendo, simplificando e aperfeiçoando a transparência em sua atuação.

Nesta linha, considerando as regulações econômicas, sociais e administrativas a serem realizadas, quando se abordam os serviços na área do saneamento básico, as discussões em torno de todas as suas vertentes apresentam-se com grande repercussão na sociedade, seja pela pelas informações acerca do assunto em um volume cada vez maior, seja pela necessidade de entendimento de este ser um assunto imprescindível à civilização atual. Assim, a regulação hoje no país ainda se apresenta como um fator muito recente e ao analisar o início das primeiras considerações acerca do tema, Marques Neto (2009) afirma que até há pouco quase nada se havia discutido, salvo as discussões na academia nem sempre com grande profundidade, acerca do novo perfil da intervenção do Estado e sobre um dos seus principais instrumentos, a regulação.

O fato é que, apenas com a Lei nº 11.445/2007, insere-se de forma legal, o princípio de que os serviços públicos de saneamento básico precisam ser regulados e fiscalizados pelo poder público, instituindo a necessidade um ente regulador e explicitando de que forma esta regulação deverá ocorrer. Cabe ressaltar, que antes da lei em apreço, a Lei nº 8.987/95 (Lei de Concessões), de forma semelhante, também apontava a necessidade de regulação, instituindo que os contratos, que tivessem por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico mediante delegação, deveriam ser em regime de gestão associada (consórcio público ou convênio de cooperação) ou de concessão e, apenas teriam validade se fossem definidos no campo da política de saneamento básico e se tivessem normas de regulação que antecipasse os meios para cumprir suas diretrizes, acrescentando também a nomeação da entidade de regulação e de fiscalização, de acordo com o artigo 11, da Lei nº 11.445/2007.

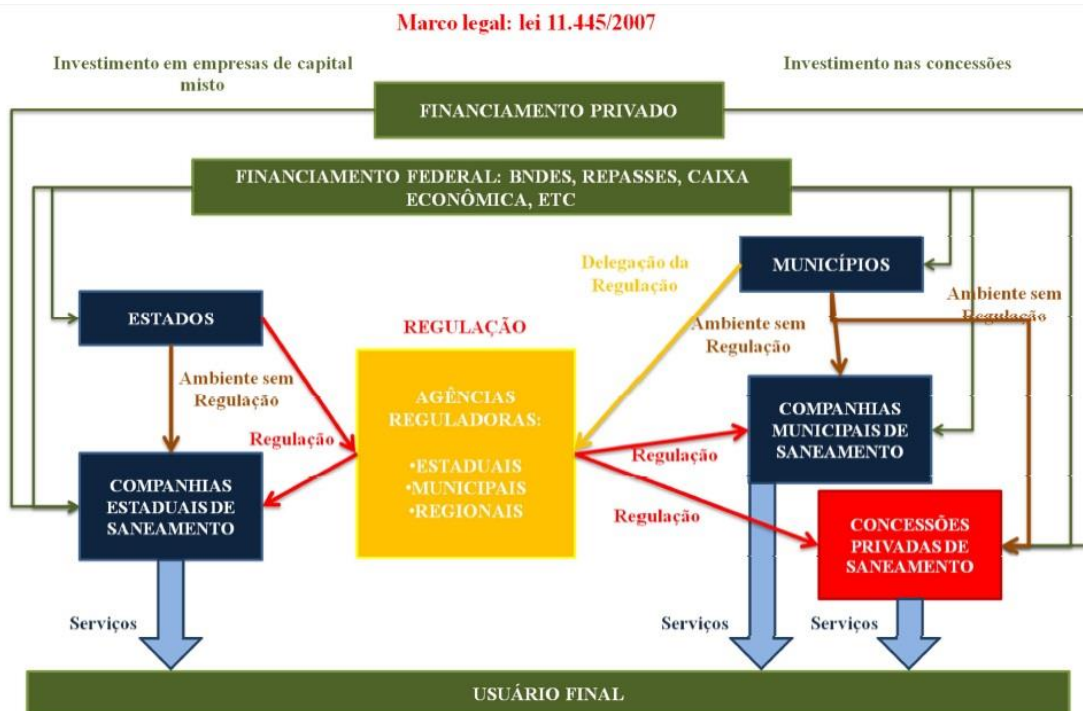
A Lei nº 11.445/2007, em seus artigos 21 e 22, instituiu ainda que o ente regulador determinado pelo titular, em especial para os serviços delegados, precisa ter independência

decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira; transparência, celeridade e objetividade das decisões e concessão para editar normas sobre as dimensões técnica, econômica e social da prestação dos serviços. Tais orientações se aplicam também para as situações em que as funções de regulação e fiscalização sejam confiadas pelo titular para entidade reguladora, formada dentro do mesmo estado.

No artigo 43 da mesma lei, nº 11.445/2007, foi determinado que a prestação dos serviços acolha a condições mínimas de qualidade, abrangendo a regularidade, a continuidade e aqueles voltados aos produtos oferecidos, ao atendimento dos usuários e às condições operacionais e de manutenção dos sistemas, conforme as normas regulamentares e contratuais. Ainda se referindo à Lei nº 11.445/2007, a prestação dos serviços não pode se guiar apenas na procura pela rentabilidade financeira, precisa sim, observar o objetivo principal, que é o de garantir a todos o direito ao saneamento básico. Diante disso, os investimentos não podem ser vislumbrados como uma decisão empresarial, e sim como metas de universalização, com vistas a garantir o acesso aos serviços, até mesmo daqueles que, por possuírem baixa renda, não podem pagar.

A Lei nº 11.445/2007 não estabelece a estatização ou a privatização do setor, apenas gera um ambiente legal a que precisam se subordinar todos os prestadores de serviços, sejam eles entes públicos estaduais, municipais e intermunicipais ou, ainda, entidades privadas e de economia mista. Souza (2013) enfatiza que a aprovação deste marco regulatório deu nova roupagem ao setor do saneamento básico, o qual já vinha passando por mudanças ao longo dos anos. Para o autor ao inserir-se o ente regulatório nesse contexto, tem-se a seguinte estrutura (figura 3):

Figura 3 – Estrutura atual do setor de saneamento básico.



Fonte: SOUZA (2013, p. 41).

Portanto, percebe-se que todos os atores até então conhecidos ao processo permanecem, quais sejam os financiadores públicos e privados, os estados e suas companhias estaduais de saneamento, os municípios e suas companhias municipais e/ou suas concessões privadas de saneamento e, o usuário final. O que acrescenta-se é a regulação, por meio das agências estaduais, municipais ou regionais, estas atuando na centralidade do processo e na mediação das relações entre os demais atores. Assim, conforme o evidenciado até este ponto, vê-se que a questão regulatória é apenas uma das questões tratadas dentro da Lei nº 11.445/2007, porém, é tão importante que, conforme o abaixo demonstrado (quadro 3), foi após ela que a criação de agências reguladoras na área do saneamento básico teve uma forte impulsão.

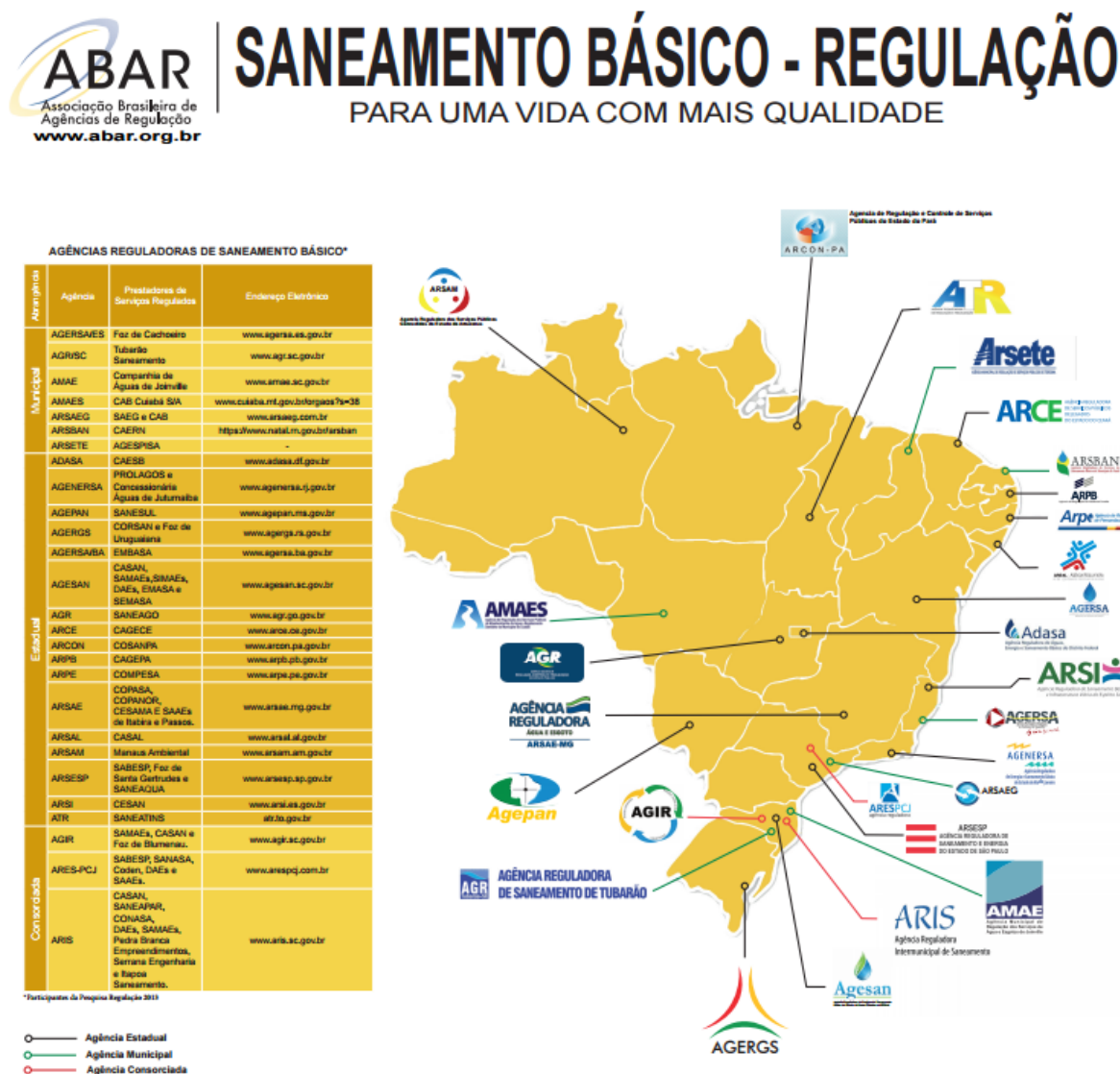
Quadro 3 – Evolução das agências reguladoras de saneamento básico – 2008 e 2015.

Agências Reguladoras de Saneamento Básico (ARSB) - ABAR				
Ano: 2008				
Agências Estaduais	Agências de Consórcios de Municípios	Agência Distrital	Agências Municipais	Total
12		1	3	16
Ano: 2015				
Agências Estaduais	Agências de Consórcios de Municípios	Agência Distrital	Agências Municipais	Total
22	3	1	24	50

Fonte: Adaptado de ABAR (2008; 2015).

Percebe-se que após a promulgação da lei em 2007 tivemos um grande impulso na criação de agências reguladoras, passando de 12 (doze) agências estaduais em 2008 para 22 (vinte e duas) em 2015, de apenas 3 (três) para 24 (vinte e quatro) agências municipais e, inclusive criando-se um novo formato de agência de regulação, via consórcio de municípios, também chamadas de agências intermunicipais. Estas últimas trazidas com o advento da Lei nº 11.445/2007, sendo este o modelo da agência foco da presente dissertação, a AGIR, modelo este que em razão de sua complexidade e importância será discutido em um item específico. Ainda, para melhor visualização deste notável crescimento na criação de agências reguladoras, seguem dois mapas, o primeiro (figura 4) que traz as agências reguladoras brasileiras no setor de saneamento, participantes da “Pesquisa Regulação 2008”, realizada anualmente pela ABAR e, na sequência o mesmo mapa referente à “Pesquisa Regulação 2013” (figura 5).

Figura 5 – Mapa geral das agências reguladora conforme “Pesquisa Regulação 2013”.



Fonte: ABAR (Disponível em: <http://abar.org.br/2016/07/10/regulacao-2013-mapa/>. Acesso em: 02. jun. 2016).

Ao comparar os mapas, pode-se perceber a mudança do cenário da regulação no Brasil e a sua multiplicidade de agências reguladoras, com diferentes formatos institucionais. Vale destacar o último mapa, onde as agências intermunicipais já estão presentes, quais sejam: Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento – ARIS, Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (ARES-PCJ) e a AGIR. Porém, respeitadas suas especificidades, todas as agências, independentemente de seu formato, devem seguir os princípios da Lei nº 11.445/2007, que em artigo 22 traz como objetivos da regulação:

- I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;
- II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas;
- III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência;
- IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

Diante do exposto, observa-se que, de acordo com a definição do Decreto nº 7.217/2010, artigo 2º, Inciso II, que regulamentou a Lei nº 11.445/07, a regulação corresponde a ação de disciplinar e organizar “[...] determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto socioambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e, fixação e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos [...]. Para tanto, as entidades reguladoras devem contar com as seguintes competências (CÔCO; ALMEIDA, (2013):

- **Normativa** – diz respeito à capacidade de emitir comandos;
- **Adjudicatória** – trata da prerrogativa de emissão de atos concretos direcionados a aceitar a integração de atores econômicos no setor regulado para lhes dar direitos específicos, como, por exemplo, na regulação tarifária;
- **Fiscalizatória** – com o intuito de monitorar a ação dos particulares e cobrar deles atuação de acordo com a ordenação do setor;
- **Sancionatória** - para conter comportamentos que discordem dos padrões instituídos e conter falhas de mercado ou violações aos direitos dos consumidores dos bens ou serviços regulados;
- **Arbitral** - para dirimir conflitos entre regulados;
- **De recomendação** - poder-dever de auxiliar, guiar e informar o poder político quanto às necessidades de formulação ou reformulação das políticas públicas setoriais.

Dentre tantas atribuições correlacionadas, ao desempenhar sua função normativa, a entidade reguladora, conforme o artigo 23 da Lei nº 11.445/2007, deverá editar normas relativas às dimensões técnica, econômica e social da prestação dos serviços, que envolverão, ao menos, os seguintes aspectos:

- I - padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;
- II - requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;
- III - as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;

- IV - regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;
- V - medição, faturamento e cobrança de serviços;
- VI - monitoramento dos custos;
- VII - avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;
- VIII - plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;
- IX - subsídios tarifários e não tarifários;
- X - padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;
- XI - medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento.

Além de trazer os deveres da entidade reguladora, a lei também afirma que os prestadores de serviços de saneamento básico, sejam estes públicos ou privados, fornecerão à entidade reguladora todos os dados necessários para o desempenho de suas atividades, conforme o artigo 25, da Lei nº 11.445/2007. A coleta de dados de forma simétrica é a base para a regulação, pois é através dela que a entidade reguladora acompanhará os prestadores e seus serviços, irá monitorar os indicadores, tomará decisões e procederá às fiscalizações, pois, a fiscalização também é função precípua desempenhada pela entidade reguladora, função esta entendida como “atividades de acompanhamento, monitoramento, controle ou avaliação, com vistas a garantir a realização de normas e regulamentos editados pelo poder público e a utilização, efetiva ou potencial, do serviço público”, segundo consta no Inciso III do artigo 2º, do Decreto nº 7.217/2010.

Probst (2013) trata da fiscalização, ao mencionar que a agência reguladora deve atuar em parceria com outros órgãos públicos, ressaltando que a atividade fiscalizatória realizada pelas agências é de extrema importância, interessando ao Poder Público concedente, em razão da interface existente com outros órgãos públicos, como é o caso da vigilância sanitária e da proteção do meio ambiente. Ainda, para o autor, em ambos os casos, a eventual autuação da agência reguladora não afasta a incumbência e responsabilidade dos órgãos municipais.

Na prática, a fiscalização realizada pelas entidades reguladoras, como aponta Oliveira (2013), corresponde à implantação, pela entidade, de uma série de atividades de averiguação das reais condições da operação do sistema do saneamento básico, através de visitas técnicas regulares às várias partes do sistema; análise de informações de monitoramento, por exemplo, das estações de tratamento de água e de esgoto e acompanhamento de indicadores de qualidade das atividades realizadas pelas prestadoras dos serviços. Dessa forma, a agência reguladora pode verificar o cumprimento das leis, notificando os possíveis descumprimentos e, caso necessário, aplicando as sanções pertinentes.

Tantas atribuições advêm da necessidade de atuar em um ambiente antes não regulado, em um país que precisa de altos investimentos na área deficitária do saneamento básico, e, não há outra forma, se não, precisar de dinheiro para universalizar os serviços à população. O Instituto Trata Brasil relata que “o custo para universalizar o acesso aos 4 serviços do saneamento (água, esgotos, resíduos e drenagem) é de R\$ 508 bilhões, no período de 2014 a 2033”. Ou seja, a necessidade de recursos para universalizar esse acesso ao saneamento é de um montante tão grande, que somente com a junção dos capitais públicos e privados poderá tentar se chegar a uma solução para enfrentar as questões do saneamento. Nesta linha, seja em serviços públicos e/ou privados, considerando o monopólio destes serviços, a regulação é fundamental. Marques Neto (2009, p. 16) apresenta a regulação como “[...] uma nova forma de intervenção estatal em face do domínio econômico”. Considerando o monopólio existente nos serviços de saneamento, Anjo Júnior (2011, p. 159) complementa aduzindo que:

Inserida em um ambiente regulado, uma empresa monopolista passa a ter que compartilhar suas informações de gestão, os seus indicadores de resultados, e até as suas estratégias com um interlocutor que tem capacidade técnica suficiente para criticá-los e poder suficiente para impor penalidades por descumprimento de metas. Mais ainda: esse interlocutor exerce sua autoridade diretamente sobre a política tarifária.

Em compensação, o ambiente regulado oferece proteção contra as ingerências políticas indevidas na gestão dos serviços. Esse tipo de proteção é criticamente importante no caso do setor de saneamento, devido à sua grande visibilidade pública e, por isso mesmo, à sua exposição política permanente em todos os níveis: municipal, estadual e federal.

Nesta relação de intervenção estatal, considerando esse ambiente monopolista da área do saneamento básico, o Estado necessita de uma transformação, onde sai de seu estado produtor do bem público para coprodutor deste, ativando novas formas de produção em conjunto com outros autores, porém, responsabilizando-se pela sua produção final, em razão de sua titularidade perante este. Nesta nova concepção ampliam-se as possibilidades de participação da iniciativa privada através de concessões, privatizações e terceirizações, bem como da sociedade através de arranjos produtivos locais, como as cooperativas. Assim, reforça-se a participação do Estado através de uma gestão participativa nestas novas concepções e também, através da formação de um forte Estado regulador destes serviços e não somente um Estado prestador destes. Com a promulgação da Lei nº 11.445, consolidou-se a formação deste Estado regulador para o saneamento básico e, como vimos anteriormente a regulação pode ser dar de várias formas, inclusive, via consórcio público, na forma de gestão associada, conforme indicado pela própria lei, tema este a ser tratado na condução do próximo tópico.

2.3 REGULACÃO VIA CONSÓRCIO PÚBLICO

A Lei nº 11.445/2007 considera a gestão associada como associação voluntária de entes federados, por convênio de cooperação ou consórcio público. Esta gestão associada dos serviços, com sua interdependência, interfaces, políticas integradas e iniciativas públicas coletivas, deverá garantir a sustentabilidade e a universalização do saneamento básico, considerando a capacidade de os consórcios públicos em interagir de forma participativa e transparente nas ações individualizadas e coletivas voltadas para os recursos hídricos, de planejar de forma integrada (planos de saneamento básico), de regular e fiscalizar e, de apresentar capacidade de operação de acordo com a realidade regional (SOARES, 2012).

Para possibilitar a inserção da gestão associada no âmbito do saneamento básico, a Lei nº 11.445/2007 previu em seu texto que os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderiam então delegar aos consórcios públicos (conforme o artigo 241 da Constituição Federal de 1988 – CF/88), estes disciplinados pela Lei nº 11.107/2005, a lei dos consórcios públicos, a organização, a regulação, a fiscalização e a própria prestação destes serviços. A necessidade de uma gestão associada para os serviços de saneamento básico decorre, por fim, de sua própria natureza, como, por exemplo, considerando as condições geográficas que envolvem o setor, o que direciona a prestação dos serviços de forma integrada a uma determinada região. Assim, não se trata apenas de uma simples delegação de serviços públicos de saneamento básico, e, sim, de uma soma de esforços de vários municípios para a viabilização desses serviços, no interesse comum dos entes consorciados em defesa da saúde pública, do meio ambiente e da população em geral.

Assim, traz-se à ensinança, visando ao melhor entendimento sobre consórcios públicos, o Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que regulamenta a Lei nº 11.107/2005 e conceitua consórcio público como:

[...] pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

Sobre esta conceituação, Probst e Balthazar (2015) aduzem que a formação de consórcios públicos como uma pessoa jurídica de direitos e deveres confirma a autonomia dos entes que estão o formando, sintetizando o intuito destes em cooperarem entre si no âmbito de

suas respectivas competências e interesses, celebrando assim uma relação firme voltada para o escopo de atuação para o qual o consórcio foi criado. Para os autores em discussão, esta forma sim, trata-se do efetivo federalismo de cooperação.

A criação de consórcios públicos assim, se organiza numa importante opção para a melhor otimização dos recursos públicos, decorrente da união de esforços de entes federados para a persecução de objetivos comuns. Tal união reforça e concretiza o federalismo de cooperação desenhado no texto constitucional e, inclusive trazido anteriormente pelo autores citados, cuja marca está na atuação unida das pessoas políticas procedentes da Constituição. Além do exposto, o consorciamento rompe e ultrapassa a visão tradicional institucional, em especial no âmbito municipal, quando se tem por foco pequenas e médias municipalidades, nas quais os recursos são poucos para compreender uma realidade cada vez mais complexa.

É dentro dessa ótica que os consórcios reguladores intermunicipais também se inserem, em um contexto de otimização e cooperação, constituindo-se de forma enfática em um importantíssimo instrumento de atuação estatal. O fato é que, considerando a escassez de recursos dos pequenos e médios municípios, mediante esta atuação, possibilita-se a concretização do mister constitucional de planejar, regular e fiscalizar os serviços e áreas sob a sua competência constitucional, o que muitas vezes requer um cabedal de recursos e conhecimentos indisponíveis e inacessíveis às municipalidades, se consideradas individualmente (CORRALO, s/d).

Na questão dos serviços de saneamento básico, é possível juridicamente se formarem consórcios públicos entre os entes federativos com o objetivo de atividade reguladora, desde que sejam respeitadas as condições legais de titularidade do serviço e escolha da personalidade de direito público. Porém, além do consorciamento para a regulação, cabe destacar os consórcios públicos entre municípios com vistas à prestação de um serviço dentro do saneamento básico. Uma experiência exitosa é a implantação do Consórcio Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos (Citresu) da região Celeiro do Rio Grande do Sul, conforme apresenta Weber (2009). O autor ainda expõe que os municípios consorciados adequaram-se à legislação ambiental, já que o destino dado ao lixo gerado está em conformidade com as recomendações da Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler (Fepam), trazendo segurança e tranquilidade para a população e para os gestores municipais. Acrescenta-se também que os governos municipais participantes do consórcio

expandiram o atendimento aos cidadãos de toda a região no que confere ao destino adequado dos resíduos, em face da disponibilidade maior de recursos e do apoio intermunicipal.

Outro ponto positivo é a maior eficiência do uso dos recursos públicos, já que foram compartilhados os custos de implantação e de funcionamento da unidade de tratamento de resíduos, gerando diminuição de custos para os municípios com a coleta dos resíduos. Assim, o volume de recursos aplicados como investimento no consórcio e o seu custeio são menores do que a soma dos recursos que seriam precisos a cada um dos municípios para gerar os mesmos resultados (WEBER, 2009). O referido autor ainda destaca a transparência dos atos, visto que através do consórcio houve um aumento da publicidade das decisões públicas nesses municípios quanto à questão da reciclagem dos resíduos, pois todo o trabalho é realizado abrangendo os onze municípios. Como o assunto é em nível regional, o consórcio apresenta discussões mais profundas acerca dos problemas municipais, já que o tema passa a ser discutido regionalmente, ampliando o poder de diálogo, pressão e negociação dos municípios.

Por fim, infere-se que a Lei nº 11.445/2007, ao inserir o conceito de gestão associada por meio de consórcios públicos tanto para a prestação quanto para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, nos mostra que o caminho para a universalização destes serviços, prestados com continuidade e qualidade a um preço justo e módico, perpassa pela união dos esforços considerando os interesses comuns dos entes titulares destes serviços, que de forma conjunta possuem maior representatividade para assegurar o atendimento de suas responsabilidades perante à população. Dessa forma, claro está que regular via consórcio público, é possível, porém, a questão está em como formar legalmente um consórcio público? Tal questão procura ser respondida na sequência deste estudo.

2.3.1 Consórcios públicos

Atendo-se ao histórico de nossas Constituições, com ênfase à Constituição Federal de 1988, a “Constituição Cidadã”, tem-se a delimitação das competências de cada um dos entes federativos, quais sejam: a União, os estados e os municípios, no qual “a Constituição de 1988 consolidou novo processo de redemocratização e, mais uma vez, o sistema federativo foi restaurado” (RIBEIRO, 2007, p. 16). Porém, desde 1988, vem se tornando claro que o ente federado que mais recebe responsabilidades e menos recursos e que está mais perto dos cidadãos, ou seja, são os municípios, os quais podem apresentar dificuldades em proporcionar

e garantir a melhor solução para os problemas complexos de seus municípios e a implantação das políticas públicas elaboradas por esses e, igualmente, muitas vezes direcionadas e/ou impostas pelos estados e pela União.

Nesse ínterim, percebe-se que os municípios estariam mais propensos a ter problemas financeiros em razão da menor arrecadação em relação aos demais entes federativos e, em contrapartida pelo aumento da população e igualmente pela necessidade de realização da infraestrutura local para abarcar todas as necessidades ilimitadas desta população (LOES, 2011). O fato é que o cidadão bate na porta do município na busca de saúde, educação, lazer, infraestrutura, transporte público, assistência social, saneamento básico (foco desse projeto), entre outras tantas demandas a que, constitucionalmente, teriam direito. Por mais que a responsabilidade em muitos casos seja tripartite ou em outros, exclusiva dos estados ou da União, o cidadão não conhece e/ou entende isso, ele entende sim que necessita de condições dignas para viver e as busca no ente mais próximo, ou seja, no município.

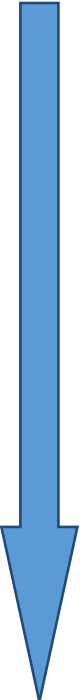
Com isso, fica evidente que a primazia na execução das políticas públicas é do município, mesmo quando o financiamento ou a responsabilidade dessas políticas pertence a outros entes da Federação. Nesse sentido, a cooperação não é um favor que o estado e a União fazem ao município, mas sim o cumprimento de um dever deles de arcarem com suas responsabilidades nas políticas públicas. Assim, muitas vezes é necessário que o nível federal redistribua recursos e que o âmbito local, mais próximo das demandas, execute-as, sendo necessário se mudar de paradigma e entender o papel fundamental que a cooperação federativa possui na execução das políticas públicas (RIBEIRO, 2007).

Assim, ao retomar neste assunto de cooperação, é verificado que os municípios se unem em consórcios públicos e promovem a gestão, execução e resolução de problemas regionais. Por sua vez, estes consórcios públicos atuam como um instrumento do federalismo de cooperação, no qual os interesses são convergentes. Desse modo, tratando-se de gestão associada de serviços públicos, a solução envolve múltiplos esforços, comprometimento de diversos agentes e articulação permanente, no qual se tem os consórcios como opção para o enfrentamento dos desafios anteriormente discorridos.

Porém, mesmo já em operação, os consórcios públicos obtiveram seu reconhecimento apenas em 1988 com a Emenda Constitucional nº 19. Antes os consórcios figuravam de maneira discreta, de forma diferente da que conhecemos nos dias de hoje e, muitas vezes foram

excluídos de nossas Constituições, como pode ser demonstrado na linha de tempo a seguir (figura 6):

Figura 6 – Linha do tempo para os consórcios públicos.



De 1891 a 1937	Os consórcios eram contratos celebrados entre municípios cuja eficácia dependia de aprovação do estado.
1937	A Constituição reconhece que os consórcios (“associações de municípios”) são pessoas jurídicas de direito público.
1961	É criado o BRDE, a primeira autarquia interfederativa brasileira.
De 1964 a 1988	Surgem os consórcios administrativos, meros pactos de colaboração sem personalidade jurídica.
De 1988 até hoje	Criação de inúmeros consórcios públicos. Em 2001, só na área da saúde, haviam 1969 municípios consorciados.
Em 1998	A Emenda Constitucional nº 19 alterou a redação do art. 241 da Constituição, introduzindo os conceitos de consórcio público e de gestão associada de serviços públicos.
2005	Lei de Consórcios Públicos.
2007	Decreto nº 6.017, de 17.1.2007, regulamenta a Lei de Consórcios Públicos.

Fonte: Ribeiro (2007, p. 19).

Conforme demonstrado na figura 6 acima, somente em 1995 o Governo Federal encaminhou ao Congresso Nacional uma Proposta de Emenda Constitucional que, aprovada em 1988, alterou a redação do artigo 241 da Constituição Federal, da seguinte forma:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). (BRASIL, 1988).

Porém, mesmo com os consórcios públicos e a gestão associada sendo instituídos e previstos na Constituição, tal fato não foi suficiente, pois para a praticidade dessa medida era necessária uma legislação federal delimitando o tema, e tal medida aconteceu por meio da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 – Lei de Consórcios Públicos e de seu regulamento, o Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Para Ribeiro (2007), essa lei consiste na primeira lei

brasileira a tratar exclusivamente de instrumentos de cooperação federativas, sendo considerada o marco do início do processo de institucionalização das relações federativas.

Para Carvalho Filho (2008, p. 205), “ao exame do delineamento jurídico dos consórcios públicos, pode afirmar-se que sua natureza jurídica é a de negócio jurídico plurilateral de direito público com o conteúdo de cooperação mútua entre os pactuante”. Dessa forma, tanto os entes que constituem o consórcio como os recursos que financiam a sua ação, são de origem pública. Ainda, tem-se o entendimento do conceito de consórcio como a colaboração entre diversos entes federativos com a consecução do objetivo comum pelo qual se consorciaram. Entre as vantagens apontadas na constituição do consórcio, Batista (2011a) destaca a agilidade na execução de projetos, o barateamento dos custos, a maior transparência à aplicação dos recursos públicos e a ampliação da captação de recursos.

Percebe-se assim o consórcio público como uma ação estratégica por parte de seus consorciados, os quais cooperam entre si, ou seja, “é possibilitar ação cooperada, compartilhada e efetiva entre entes federados” (BATISTA, 2011a, p. 58). O que se observa é que os consórcios públicos vislumbram a cooperação e o desenvolvimento, e não a competição e o puro e simples crescimento. Destaca-se ainda a autonomia com que os municípios agem frente às problemáticas apresentadas e aos planejamentos e ações propostas. O fato é que, juntos, os entes consorciados são mais fortes e economizam recursos, trabalham e pensam de forma colaborativa, agilizam as ações voltadas às políticas públicas e fomentam o desenvolvimento territorial sustentável. Este último tema, inclusive, por sua centralidade e importância, será abordado em um item específico nesta dissertação.

Na continuidade, entende-se que os consórcios públicos e sua gestão associada de serviços públicos são instrumentos de atuação conjunta de natureza voluntária, e um de seus referenciais é o princípio da subsidiariedade. Ao lado desse merece destaque o princípio da cooperação, no qual, considerando o princípio da subsidiariedade, a primazia da ação é do município, e se esse não possuir de forma isolada condições para atender as demandas populacionais, o correto é saber se, por meio da cooperação, essas insuficiências podem ser supridas. É claro que, por intermédio da subsidiariedade e da cooperação, reforçam-se as instâncias locais e regionais, resultando em políticas públicas que alcancem o cidadão em seu local de origem, o município (RIBEIRO, 2007).

Essa cooperação, para realizar ações de interesse comum, pode acontecer com a atuação conjunta de dois ou mais entes da federação, podendo ser vertical, composta por entes de esferas

diferentes (União e estados, União e municípios, estados e municípios ou União, estados e municípios) e horizontal, composta por entes de mesma esfera (estados e estados, municípios e municípios). A congregação desses esforços de forma organizada envolve inúmeras etapas e regramentos legais para a criação e implantação de um consórcio público, às quais são relacionadas por Batista (2011b) na seguinte ordem:

- ✓ 1ª Etapa – Identificação de objetivos e interesses comuns;
- ✓ 2ª Etapa – Elaboração de estudos de viabilidade técnica;
- ✓ 3ª Etapa – Definição e elaboração de Protocolo de Intenções;
- ✓ 4ª Etapa – Assinatura do Protocolo de Intenções;
- ✓ 5ª Etapa – Ratificação do Protocolo de Intenções;
- ✓ 6ª Etapa – Elaboração do estatuto do consórcio público;
- ✓ 7ª Etapa – Assinatura do estatuto do consórcio público;
- ✓ 8ª Etapa – Adoção de providências complementares de caráter institucional, visando à integração do consórcio público no âmbito da Administração Pública;
- ✓ 9ª Etapa – Obtenção do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e abertura de conta bancária;
- ✓ 10ª Etapa – Adoção pelos entes participantes de destinação orçamentária;
- ✓ 11ª Etapa – Medidas para o funcionamento do consórcio.

O fato é que a criação de um consórcio público é algo complexo, que exige planejamento, vontade governamental e união regional, no qual “a concretização de políticas públicas regionais é, sobretudo, resultado da vontade política dos representantes do poder público e será tanto mais fortalecida quanto mais amplo for o seu diálogo com a sociedade civil” (BATISTA, 2011a, p. 62). A AGIR, consórcio público de regulação, objeto de estudo da presente dissertação, nasceu dentro de um forte sentimento de municipalismo, presente tanto quanto na Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí – AMMVI, onde a mesma está inserida, tanto quanto no estado de Santa Catarina, detentor de grande representatividade e força de atuação em seus consórcios públicos.

Santa Catarina possui atualmente 295 (duzentos e noventa e cinco) municípios, no qual mais de 100 (cem) municípios não possuem cinco mil habitantes, limitando-os, inclusive, em seu orçamento público e, igualmente, na infraestrutura adequada para o atendimento às demandas populacionais na área do saneamento básico, em específico, bem como em outras como saúde, social, meio ambiente etc. Tal fato os direciona para a busca de uma possível

solução na gestão associada desses serviços. Assim, considerando o exposto, cabe apresentar o universo, em que a AGIR se insere, dentro dos 37 (trinta e sete) consórcios intermunicipais identificados no estado de Santa Catarina, pela Federação Catarinense de Municípios (Fecam), em sua publicação “Guia dos Municípios Catarinenses 2015/2016 e listados conforme o quadro 4 a seguir:

Quadro 4 – Consórcios por sua área de atuação em Santa Catarina.

Área:	Nome:	Região:	Sede:	Nº de municípios:
Saúde	Consórcio Intermunicipal de Saúde – CIS/AMARP	AMARP	Videira	13
Saúde	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto Uruguai Catarinense – CIS/AMAUC	AMAUC	Concórdia	16
Saúde	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto Vale do Itajaí – CIS/AMAVI	AMAVI	Rio do Sul	16
Saúde	Consórcio Intermunicipal de Saúde – CIS/AMERIOS	AMERIOS	Maravilha	28
Saúde	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região da Foz do Rio Itajaí – CIS/AMFRI	AMFRI	Itajaí	11
Saúde	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Meio-Oeste Catarinense – CIS/AMMOC	AMMOC	Joaçaba	16
Saúde	Consórcio de Saúde da Associação de Municípios do Médio Vale do Itajaí – CISAMMVI	AMMVI	Blumenau	14
Saúde	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Oeste de Santa Catarina – CIS/AMOSC	AMOSC	Chapecó	51
Saúde	Consórcio Intermunicipal de Saúde dos Municípios da Região do Contestado – CISAMURC	AMPLANORTE	Canoinhas	10
Saúde	Consórcio Intermunicipal de Saúde – CISAMREC	AMREC	Criciúma	-
Saúde	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Nordeste de Santa Catarina – CIS Nordeste	AMUNESC	Joinville	-
Saúde	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião da AMURES – CIS/AMURES	AMURES	Lages	24
Saúde	Consórcio Intermunicipal de Saúde da AMUREL – CIS/AMUREL	AMUREL	Tubarão	18
Saúde	Consórcio Intermunicipal de Atenção Psicossocial – CIAPS	AMMVI	Apiúna	3
Saúde	Consórcio Intermunicipal de Saúde – CONIMS	AMNOROESTE	Pato Branco	20

Saúde	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Extremo Oeste de SC – CISAMEOSC	AMEOSC	São Miguel do Oeste	19
Meio Ambiente e Saneamento	Consórcio Intermunicipal de Gestão Ambiental Participativa do Alto Uruguai Catarinense – LAMBARI	AMAUC	Concórdia	16
Meio Ambiente e Saneamento	Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização dos Serviços Públicos Municipais do Médio Vale do Itajaí – AGIR	AMMVI	Blumenau	14
Meio Ambiente e Saneamento	Consórcio Ambiental Quiriri – QUIRIRI	AMUNESC	São Bento do Sul	-
Meio Ambiente e Saneamento	Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento – ARIS	Todo o Estado	Florianópolis	174
Meio Ambiente e Saneamento	Consórcio Intermunicipal do Contestado – COINCO	AMURC	Curitibanos	9
Meio Ambiente e Saneamento	Consórcios Intermunicipal de Resíduos Sólidos Urbanos da Região Sul – CIRSURES	AMREC	Urussanga	6
Meio Ambiente e Saneamento	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico Social e Meio Ambiente – CIDEMA	AMOSC	Chapecó	20
Infraestrutura Urbana e Rural	Consórcio Intermunicipal de Infraestrutura Urbana e Rural – Consórcio Integrar	AMAUC	Piratuba	5
Socioassistencial	Casa Lar Pequeno Príncipe	AMAUC	Lindóia do Sul	3
Multifinalitário	Consórcio Intermunicipal Multifinalitário dos Municípios – CIM/AMAVI	AMAVI	Rio do Sul	-
Multifinalitário	Consórcio Público Intermunicipal Multifinalitário Meio Oeste Contestado	AMMOC	Joaçaba	12
Multifinalitário	Consórcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí – CIMVI	AMMVI	Blumenau	14
Multifinalitário	Consórcio Intermunicipal Serra Catarinense – CISAMA	AMURES	Lages	18
Multifinalitário	Consórcio Intermunicipal de Gestão Pública do Vale do Itapocu – CIGAMVALI	AMVALI	Jaraguá do Sul	7
Iluminação Pública	Consórcio Integrado de Gestão Pública do Entre Rios – CIGAMERIOS	AMERIOS	Maravilha	17
Turismo	Consórcio Intermunicipal de Turismo Costa Verde & Mar – CITMAR	AMFRI	Itajaí	11
Desenvolvimento	Consórcio de Desenvolvimento do Planalto Norte – CODEPLAN	AMPLANORTE	Mafra	6
Desenvolvimento	Consórcio Integrado do Contestado – CINCATARINA	AMARP	Fraiburgo	19

Sanidade Animal e Segurança Alimentar	Consórcio Intermunicipal de Atenção à Sanidade Agropecuária da Região Carbonífera – CIASAMREC	AMREC	Criciúma	12
Sanidade Animal e Segurança Alimentar	Consórcio Intermunicipal de Sanidade Animal e Segurança Alimentar – CONSAD	AMEOSC	São Miguel do Oeste	19
Informática	Consórcio de Informática na Gestão Pública – CIGA	Todo o Estado	Florianópolis	240

Fonte: Adaptado de Fecam (2015).

Os 37 (trinta e sete) consórcios cobrem praticamente todo o território do estado, alcançando municípios de maior expressividade, tanto em termos de concentração demográfica e posicionamento econômico, como municípios de pequena população e economia tradicional. Na sequência e mediante o quadro 4 exposto infere-se que dentro das áreas apresentadas, a que se sobressai em números de consórcios é a saúde, seguida por meio ambiente e saneamento e, pelos multifinalitários. Entre estes últimos inclusive, alguns possuem atuação igualmente na área do meio ambiente e saneamento, como é o caso do Consórcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí – CIMVI, consórcio este inclusive regulado pela AGIR, outro consórcio.

Ainda, cabe ressaltar os dois consórcios de regulação atualmente em funcionamento no estado de Santa Catarina, classificados como atuantes nas áreas de meio ambiente e saneamento, quais sejam, a ARIS e a AGIR. Por fim, ainda vale informar que o Consórcio Público Intermunicipal Multifinalitário Meio Oeste Contestado, classificado como área multifinalitária também atua na área do meio ambiente e saneamento básico, inclusive iniciando seus trabalhos na área da regulação.

Assim, neste cenário de cooperativismo histórico e propício nasceu a AGIR, enquanto consórcio público de regulação, mediante todos os passos legais para sua formação, conforme descrito neste item e, igualmente para atender todo o arcabouço de responsabilidades advindos da Lei nº 11.445/2007. Porém, o papel de uma entidade reguladora vai além de questões técnicas, necessita-se de gestão eficaz, participação popular, transparência, prestação de contas, entre outros posicionamentos e ações pertinentes a garantir governança regulatória, este o tema da sequência desta dissertação.

3 AS RELAÇÕES ENTRE GOVERNANÇA REGULATÓRIA, DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL E MEIO AMBIENTE

Para chegar à governança regulatória, convém perpassar os conceitos de governança e governança pública, considerando que estas são o caminho para a plenitude do alcance da primeira governança, a regulatória, foco desta dissertação. Assim, verifica-se que governança é uma palavra nova no vocabulário de formuladores de políticas públicas, cientistas sociais e economistas. Conforme Mayntz (1997), a expressão é de origem anglo-americana (*governance*) e não tem correspondente em outros idiomas. Em português, a palavra referente à *governance* é “governança”, no Brasil, e “governação”, em Portugal. O francês também moldou a expressão de forma literal, como *gouvernance*. Já em países de língua hispânica até hoje não há uma expressão paralela, traduzindo-se, na maioria, por “*buen gobierno*” ou “*governabilidad*”. Por sua vez, na Alemanha, o termo surge como sinônimo de “condução política” (*politische steuerung*).

O cenário no qual se originou o conceito de governança faz menção às décadas de 1980 e 1990 e caracteriza-se pela discussão sobre o papel do Estado em economias de mercado, e, num plano mais amplo, das relações entre a autoridade política e a sociedade civil (SENARCLENS, 1998). Nesse sentido, a boa governança era entendida como a governança mínima e tinha entre seus objetivos aumentar os controles financeiros e a eficiência administrativa, estabelecer metas e gestão por desempenho e reduzir a burocracias, conforme pontua Bento (2003). Assim, subentende-se que o conceito de governança esteve associado à capacidade do Estado de tomar decisões e efetivar políticas, estando dentro dos limites orçamentários e da responsabilidade fiscal.

Já a década de 90 (noventa) foi marcada pelo renascimento das preocupações com a atividade do Estado enquanto instituição fundamental para promoção do desenvolvimento econômico e de uma governança “forte”. Várias organizações internacionais passaram a tomar uma abordagem mais propositiva sobre o papel das estruturas de governança na promoção do desenvolvimento (BENTO, 2007). Outros autores, como Souza e Siqueira (2007), pontuam que o termo governança teve sua origem nos países anglo-saxões nos anos 70 (setenta), visando proteger os interesses de acionistas minoritários de empresas. Já os anos 80 (oitenta) trouxeram a utilização do termo em relatórios do Banco Mundial como sinônimo de bom governo. Porém, a ascensão ao termo veio com a sequência de escândalos empresariais das empresas Enron,

Tyco, Lucent e Xerox, escândalos que colocaram em evidência assuntos voltados à ética, transparência, governança corporativa e conflitos de interesse entre os *stakeholders*.

O fato é que o termo governança generalizou-se, e mesmo com seu significado ainda frequentemente impreciso e vago é utilizado em várias áreas. Registra-se que o termo surgiu de reflexões oriundas do Banco Mundial ao tentar construir condições que garantissem Estados mais eficientes, visando ampliar a análise limitada em aspectos econômicos para dimensões sociais e políticas da gestão pública (GONÇALVES, 2006). O Banco Mundial, então, define governança, como os modos pelos quais a autoridade é exercida em uma determinada sociedade. Compreende, assim, três aspectos: a forma do regime político, os processos segundo os quais o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país e a capacidade do governo de criar fórmulas, implementar políticas e desempenhá-las (WORLD BANK, 1999).

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) discorre que a governança está relacionada à maneira pela qual as coletividades administram seus problemas comuns, em todos os níveis. Envolve mecanismos, processos e instituições pelos quais cidadãos e grupos gerenciam seus interesses, exercem direitos, deliberam obrigações e intercedem suas diferenças. Ainda para o PNUD, a governança conta com três aspectos: o aspecto econômico (processos de tomada de decisão que afetam as atividades econômicas de um país e suas relações com outras economias), o político (abrange os processos de tomada de decisão em que se criam políticas públicas) e o administrativo (atividades de implementação dessas políticas) (UNDP, 1997; UNDP, s/d).

Pelo exposto, a tendência é identificar governança com governo. Contudo, segundo Bento (2007), a literatura mais atual caracteriza a governança como um fenômeno mais amplo. É um conceito que compete ao domínio sócio-político e está relacionado com a capacidade de atores sociais se estabelecerem para tomar decisões, resolverem seus problemas e conduzirem os assuntos que se referem a todos eles. Portanto, subentende-se que o governo estatal é somente uma de suas manifestações e uma das diversas instituições relacionadas nessas atividades. O autor ainda reforça que (BENTO, 2007, p. 202): “governança, portanto, diz respeito à interação entre atores sociais, sejam eles indivíduos ou organizações, para alcançar objetivos coletivos, sejam eles a resolução de problemas ou a satisfação de expectativas sociais, ou a criação de oportunidades, com a mediação de instituições”.

O presente autor inclusive, apresenta nove princípios de meta-governança¹, os quais estão relacionados abaixo para conhecimento (BENTO, 2007):

- Participação: homens e mulheres precisam ter voz no processo decisório, seja diretamente, seja por meio de instituições legítimas de intermediação que represente seus interesses. Essa participação é estabelecida sobre a liberdade de associação e de expressão, assim como capacidades de participar de forma construtiva;
- Orientação para o consenso (*consensus orientation*): a boa governança deve interceder diferentes interesses, com vistas a obter consensos amplos sobre o que forma o melhor interesse para o grupo e, onde possível, sobre políticas e procedimentos;
- Regra de direito (*rule of law*): o ordenamento jurídico precisa ser justo e exercido de maneira imparcial, em especial as normas referentes aos direitos humanos;
- Equidade (*equity*): homens e mulheres devem ter oportunidades iguais para melhorar ou manter o seu bem-estar;
- Transparência: é estabelecida sobre o livre fluxo de informação. Processos, instituições e informações precisam ser diretamente acessíveis a todos os interessados;
- Prestação de contas (*accountability*): aqueles responsáveis por tomar decisões, precisam prestar contas ao público, bem como às instituições interessadas. Os mecanismos de prestação de contas mudam conforme o tipo e a atividade da organização e de acordo com a decisão, seja interna ou externa à organização;
- Responsividade (*responsiveness*): instituições e processos precisam ter boa capacidade de resposta, tanto em termos de tempo – rapidez da resposta – quanto em termos de qualidade – sensibilidade às demandas e propriedade da resposta, de forma a atender as expectativas de todos os interessados (*stakeholders*);
- Efetividade e eficiência: processos e instituições devem gerar resultados que atendam à demanda de maneira satisfatória (efetividade), ao mesmo tempo em que procuram fazer o melhor uso possível dos recursos (eficiência);
- Visão estratégica: tanto os líderes quanto o público precisam adotar uma perspectiva ampla de longo prazo sobre boa governança e desenvolvimento humano.

¹ O autor designa princípios de meta-governança como os princípios normativos reguladores da governança global.

Assim, entende-se que o conceito de governança nasceu dentro do âmbito governamental, sendo disseminado pelo Banco Mundial aos seus financiados, na busca de Estados mais corretos e eficientes, porém, como a história nos mostra, após os escândalos de grandes empresas privadas, os conceitos que englobam a governança, como ética, transparência, equidade, responsividade etc., foram levantados como necessários em todos os âmbitos, seja este público ou privado, sendo que atualmente a governança corporativa é fortemente buscada no âmbito empresarial, esta como estratégia de sobrevivência no mercado. Mas, como o foco deste trabalho permeia a governança regulatória da AGIR, esta uma entidade pública, cabe aqui reforçar os conceitos da governança aplicada para esta área, qual seja a governança pública, sendo este o tema tratado na sequência.

3.1 GOVERNANÇA PÚBLICA

Os preceitos da governança pública estão apoiados nos estudos realizados no âmbito da ciência econômica e da ciência política, conforme explica Matias-Pereira (2010). Isso porque, há pluralidade de atores envolvidos quanto às competências que cabem ao termo governança, envolvendo suas fortes interligações e a aproximação do cidadão para ser um agente efetivo de mudança na gestão pública e na pressão sob a função do Estado.

A construção da governança pública está atrelada a uma dinâmica entre bases muito complexas, somadas aos momentos que se alteram nas estruturas governamentais e em alguns aspectos nas administrações que se mudam a cada mandato político, dentro do conjunto que estabelece o ritmo das relações da sociedade influenciadas pelas mudanças e pela globalização mundial. Kissler e Heidemann (2006) afirmam que não existe um único conceito sobre governança pública, e sim vários pontos de partida para a estruturação de uma nova relação entre o Estado e suas instituições federais, estaduais e municipais, além das organizações privadas com e sem fins lucrativos e dos atores da sociedade civil.

A governança pública pressupõe a ação conjunta de diferentes atores, quais sejam: o Estado, as empresas e a sociedade civil, objetivando a busca por soluções inovadoras para os problemas sociais e visando ao desenvolvimento sustentável. Para tanto, conta com a participação de atores locais e a busca da autogestão pautada nos princípios da negociação, comunicação e confiança, orientada para o bem-comum. Essa formulação nasce da percepção de que o Estado não tem mais possibilidades de ser conceituado como o provedor absoluto dos serviços públicos, tampouco somente o mercado e sua “mão invisível”. Nessa linha, a

governança pública entende o Estado como ativador dos processos, fomentando a cooperação dos setores público, privado e também do terceiro setor (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Para Ivo (2001), o grande desafio da governança é mudar o espaço estatal público, ampliando a articulação da ação governamental com setores privados e atores sociais na recondução do poder social acerca da formulação de projetos. O autor ainda define a governança pública como um conjunto, um processo de constituição com incidência em indicadores de inovação e descentralização (técnico-institucional), de parcerias e cooperação público-privado (poder local) e de justiça social (cultura política). Nesta linha, Secchi (2009) afirma que a governança incita o aceite de novos arranjos institucionais distintos dos modelos tradicionais na realização de políticas públicas, pois configura um modelo de relações em arenas compartilhadas, como, por exemplo, em redes de políticas públicas que são autônomas e autogovernáveis, nas plataformas organizacionais de democracia deliberativa e nas parcerias público-privadas.

Em linhas gerais, a governança pública propicia plataformas organizacionais para promover o alcance dos objetivos públicos, como o envolvimento de cidadãos na construção de políticas, utilizando-se de mecanismos de democracia deliberativa e redes de políticas públicas. Em contrapartida, a conceituação de boa governança trazida pelo Banco Mundial e citada por Frey (2008) é composta de quatro áreas básicas de ação: gerenciamento eficiente de setor público, prestação de contas, transparência e entrega de informação e, um quadro jurídico confiável. O Banco Mundial ainda estabeleceu 04 (quatro) dimensões-chave para a boa governança (BORGES, 2003):

- 1) Administração do setor público: refere-se à melhora da capacidade de gerenciamento econômico e de prestação de serviços sociais;
- 2) Quadro legal;
- 3) Participação e *accountability*;
- 4) Informação e transparência.

Estas 04 (quatro) dimensões-chaves estão intrinsecamente ligadas, pois para uma melhora na administração do setor público, um quadro legal que proporcione segurança jurídica nas ações é essencial, essas ações advêm da tomada de decisão, que deve ser embasada pelas informações disponíveis, estas confiáveis e simétricas, oriundas de levantamentos técnicos e igualmente, pela participação popular. Todo este processo deve ser transparente e, por fim, qualquer ação realizada deve ter sua prestação de contas, pois, os gestores públicos receberam

esta delegação de confiança da sociedade e a ela devem respostas, ou seja, a prática da *accountability* deve ser assegurada. Assim, ao considerarmos as dimensões anteriormente evidenciadas, tidas como relevantes, alcançaremos segundo Gonçalves (2006):

- 1) Caráter de instrumento de meio e processo capaz de produzir resultados eficazes;
- 2) Atores envolvidos no seu exercício, salientando a questão da participação ampliada nos processos de decisão;
- 3) Consenso e persuasão nas relações e ações, muito mais do que a coerção.

Considerando essas dimensões, a governança existe quando se articulam os diferentes atores – estatais e não estatais – no enfrentamento de dificuldades, agindo de forma articulada e construindo consensos para resolver problemas (GONÇALVES, 2006). Grahn, Amos e Plumtre (2003) trazem a governança no setor público, referindo-se aos meios de avaliação, direção e monitoramento e às interações entre estruturas, processos e tradições, às quais definem como os cidadãos e outras partes interessadas são escutadas, de que forma as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são realizados. Preocupam-se, assim, com a capacidade dos sistemas políticos e administrativos de atuar efetivamente e decisivamente para solucionar problemas públicos.

A governança no setor público pode ser observada a partir de quatro perspectivas de observação, conforme elenca o Tribunal de Contas da União – TCU (2013): sociedade e Estado; entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; órgãos, entidades e atividades intraorganizacionais. Tais perspectivas podem ser melhor visualizadas na figura 7 abaixo:

Figura 7 - Perspectivas de observação da governança no setor público.



Fonte: TCU (2013, p. 54).

Para um entendimento mais completo, a seguir cada uma das perspectivas apresentadas são explicadas de forma detalhada (TCU, 2013):

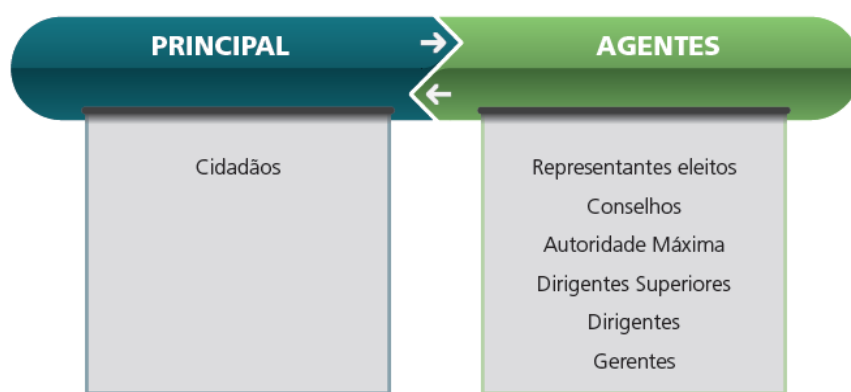
- a) Perspectiva sociedade e Estado: diz respeito à vertente política da governança pública, centralizada no desenvolvimento nacional, nas relações econômico-sociais, nas estruturas que viabilizem a governabilidade, isto é, a capacidade de um sistema político de gerar políticas públicas que solucionem os problemas da sociedade e do Estado;
- b) Perspectiva entes federativos, esferas de poder e políticas públicas: trata-se da vertente político-administrativa da governança no setor público, com diretriz para a formulação, implementação e efetividade de políticas públicas; nas redes transorganizacionais, que passam das barreiras funcionais de uma organização e na capacidade de auto-organização dos envolvidos;
- c) Perspectiva de órgãos e entidades: refere-se à vertente corporativa da governança no setor público, focada nas organizações, na manutenção de intenções e na otimização dos resultados oferecidos por elas aos cidadãos. A função da governança é avaliar que as ações das organizações estejam em acordo com o interesse público;
- d) Perspectiva de atividades intraorganizacionais: é a governança a partir da perspectiva de atividades intraorganizacionais, podendo ser entendida como o sistema pelo qual os recursos de uma organização são conduzidos, controlados e avaliados.

Recapitulando as quatro perspectivas, podemos entender que enquanto a primeira determina as regras e os princípios que guiam a atuação dos agentes públicos e privados dirigidos pela Constituição e, institui as condições estruturais de administração e controle do Estado; a segunda se atenta às políticas públicas e às relações entre estruturas e setores, compreendendo também diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada; já a terceira propicia que cada órgão ou entidade desempenhe seu papel; e a quarta diminui os riscos, otimiza os resultados e acrescenta valor aos órgãos ou entidades.

Outro ponto a ser observado é que quando se aborda sobre a governança pública, dois tipos principais de atores estão relacionados: principal e agente. Para entender como esses atores se manifestam no setor público, o TCU (2013) relembra o parágrafo único, do artigo 1º, da Constituição Federal de 1988, onde: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Infere-se portanto, que, no contexto público, a sociedade é o “principal, possuindo o poder social e podendo materializá-

lo de maneira conjunta e ordenada através de estruturas instituídas para representá-la. Por sua vez, os “agentes”, nesse cenário, são aqueles a quem foi confiada a autoridade para administrar os ativos e os recursos públicos, ou seja, autoridades, dirigentes, gerentes e colaboradores do setor público (figura 8). Vislumbra-se que principal e agente, no tocante às suas atribuições, podem se envolver com outras partes interessadas, como o terceiro setor por exemplo, de forma a contribuir para a formulação, implementação e efetividade das políticas pública demandadas pelos cidadãos.

Figura 8 – Relação principal-agente e sua interação.



Fonte: TCU (2013, p.19).

Marques (2007) aponta seis princípios de boa governança nas entidades do setor público, ao apoiar-se numa adaptação da *Australian National Audit* (ANAO) e literatura de autoria de Barret (2003): liderança, compromisso, integridade, responsabilidade, transparência e integração. Esses princípios são explicados mais claramente a seguir (MARQUES, 2007):

- Liderança: consiste em uma clara identificação e articulação da responsabilidade pela gestão dos recursos e dos resultados almejados e das relações com os *stakeholders*, além de uma transparente comunicação e definição expressa das prioridades do governo;
- Compromisso: faz menção ao comprometimento de todos os envolvidos. Necessita de orientação das pessoas, comunicação, conduta ética, amplo relacionamento com cidadãos e prestação de serviços com qualidade;
- Integridade: está relacionada à honestidade na gestão dos negócios, refletindo nos controles adotados e no profissionalismo do corpo da organização. Colabora nas práticas e processos de tomada de decisão e na credibilidade e qualidade dos resultados;

- Responsabilidade (*accountability*): identifica os interlocutores na organização, reconhecendo a relação entre os *stakeholders* e aqueles a quem delegam a gestão dos recursos e dos resultados;
- Transparência: ter confiança nos *stakeholders* para o processo de tomada de decisão nas ações das gestões públicas;
- Integração: trata-se da gestão estratégica integrada, compreendida e aplicada por todo o corpo da organização.

Alguns desses princípios também são relacionados pelo Comitê do Setor Público (PSC) da Federação Internacional de Contadores (IFAC), que em estudo realizado em 2001 menciona três princípios de governança para o setor público: transparência, integridade e responsabilidade (SLOMSKI et al., 2008). Esses princípios também vêm ao encontro da definição do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), que adapta o termo governança pública para um:

[...] sistema de gestão e monitoramento das instituições públicas pelas boas práticas de governança, orientadas para a ampliação do valor social agregado para a sociedade. Envolve o comprometido ético com a sustentabilidade democrática do Estado de Direito, obedecendo aos princípios de transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade social (PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS PARA A GOVERNANÇA PÚBLICA, s/d, p. 9).

Para melhor entendimento de que governança não é uma opção de gestão e sim uma obrigatoriedade, pois coaduna inclusive de forma ampliada com os princípios da CF/88, sendo uma forma de gestão que deve nunca estar dissociada da coisa pública, segue um comparativo (quadro 5) entre os princípios da governança e os princípios da Constituição e deveres da Administração Pública:

Quadro 5 - Princípios básicos da governança versus princípios constitucionais e deveres da Administração Pública.

Princípios Básicos da Governança	Princípios Constitucionais e Deveres da Administração Pública
Transparência: o gestor precisa cultivar o desejo de informar, com a finalidade de criar um clima de confiança tanto nas relações internas quanto na relação com a sociedade, e	Publicidade (art. 37 CF/88): a divulgação oficial dos atos praticados pela administração para conhecimento público e início dos seus efeitos, não é um elemento formativo do ato

não apenas cumprir com a obrigação de informar.	público, é requisito de eficácia e moralidade e abrange toda a ação estatal.
Equidade: O tratamento justo e igualitário a todos os grupos minoritários, sejam do capital ou dos chamados <i>stakeholders</i> (colaboradores, clientes, fornecedores etc.), constitui regra básica. Qualquer atitude ou política discriminatória é considerada falta grave.	Impessoalidade ou finalidade (art. 37 CF/88): exige que o ato seja praticado com finalidade pública, tem o pressuposto de excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos e não permite prevalecer interesses privados, por favoritismo ou perseguição dos agentes governamentais.
<i>Accountability</i> : os gestores têm obrigação de prestar contas a quem os elegeu e responder integralmente por todos os atos que praticam no exercício de seus mandatos.	Dever de prestar contas (art. 70 CF/88): o dever de prestar contas da gestão de bens e interesses da coletividade é indeclinável de todo administrador público (agente político ou servidor) e não se refere especificamente à gestão financeira, mas a todos os atos do governo e da administração.
Responsabilidade corporativa: prega a necessidade de zelar pela perenidade da organização, incorporando, para isso, considerações de ordem social e ambiental na determinação dos rumos dos negócios e operações.	Eficiência ou dever de eficiência (art. 37 e 41 CF/88/EC 119 e Dec. Lei 200/67): exercer a atividade administrativa com presteza, perfeição e rendimento funcional. Submete-se a atividade do Executivo ao controle de resultados e possibilita a dispensa ou demissão por ineficiência. Incorpora o âmbito administrativo a técnica e exigência quantitativa e qualitativa.
Integridade: compreende procedimentos corretos e perfeitos, com base na honestidade, objetividade, normas de propriedade, probidade na administração de fundos e recursos públicos e na gestão de negócios da entidade.	Legalidade, moralidade e dever de probidade (art. 37 CF/88): toda a atividade funcional está sob os mandamentos da lei de ordem pública e às exigências do bem comum, sob a pena de responsabilidade disciplinar, cível e criminal. O ato administrativo deve seguir à lei jurídica e a ética. O agente administrativo

	<p>não pode desprezar o elemento ético (legal, justo, conveniente e honesto) de sua conduta.</p> <p>O dever de probidade está integrado na conduta do administrador público como elemento imprescindível à legitimidade de seus atos.</p>
--	---

Fonte: Princípios fundamentais para a governança pública (s/d, p. 10).

Além do que foi definido na Constituição de 1988, outras ferramentas surgiram para fortalecer a governança pública, como: o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), que têm por intuito aspectos éticos e morais e o comportamento da liderança; o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), estabelecido em 2005 e revisado em 2009 e em 2013, cujos fundamentos baseiam-se nos princípios constitucionais da administração pública e nos fundamentos da excelência gerencial contemporânea; a Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, que trata do conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal; e as ferramentas de transparência, como, por exemplo, a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), que garante o direito essencial de acesso à informação e propicia o monitoramento e o controle de atos administrativos e da conduta de agentes públicos (TCU, 2014).

Em linhas gerais, a boa governança pública tem como objetivos conquistar e resguardar a confiança da sociedade, através de uma série eficiente de instrumentos para garantir que as ações realizadas estejam sempre atreladas ao interesse público. Para o Tribunal de Contas da União (2014, p. 21), governança pública pode ser entendida como:

[...] o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos — cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores — com vistas a políticas públicas e com as relações entre estruturas e setores, incluindo diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada; a terceira garante que cada órgão ou entidade cumpra seu papel; e a quarta reduz os riscos, otimiza os resultados e agrega valor aos órgãos ou entidades.

Dessa forma, pressupõe-se que, para ser efetiva, a governança pública necessita da existência de um Estado de Direito, de uma sociedade civil que participe dos assuntos públicos, de uma burocracia com ética profissional, de políticas desenhadas de maneira previsível,

transparente e aberta e, de um braço executivo que se responsabilize por suas ações. Nessa perspectiva, Gavazzoni aduz que governança surge então, na busca por um novo modelo de gestão democrática, legal, inclusiva e participativa, com a sociedade reconhecendo-se nesse governo e a gestão pública sendo tratada de forma sustentável, inclusive com seus recursos públicos direcionados à concretização dos anseios sociais (GAVAZZONI, 2014). O fato é que a governança pública visa a uma melhor prestação dos serviços públicos com benefícios, continuidade e qualidade para a população.

Para Gavazzoni (2014), a governança atua no combate à corrupção, violência, miséria e às demais mazelas sociais, de forma que os serviços públicos devem ser prestados com alta qualidade e de modo eficiente para atender indistintamente e de forma digna a toda a população, por meio de um governo legítimo, baseado na democracia por meio da participação ativa da sociedade. A governança, na afirmação de Gavazzoni (2014), além de suprir as responsabilidades socioambientais da gestão pública, deve proporcionar o desenvolvimento econômico através de novos valores, bem como de uma ética abrangente e participativa.

É fato, que ao fazer governança, não se faz de forma isolada, esta deve acontecer com a garantia de participação dos atores envolvidos no processo e, o processo da coisa pública envolve toda uma sociedade, composta por governantes, agentes públicos, grupos da sociedade civil organizados, iniciativa privada, terceiro setor, os usuários finais etc., onde a capacidade estratégica de confiança destes atores no caminho para coalizações da governança pública pode ser melhor ilustrada com uma analogia delineada por Kissler e Heidemann (2006), no qual as redes de atores são feitas de fios e nós, sendo que os fios representam expectativas, objetivos e demandas com relação à atuação dos atores e, já, os nós representam os próprios atores e suas ações. Nessa analogia, fios e nós constituem uma rede que reuni atores com interesses parcialmente diferenciados e conflitantes, porém, que por estar presos à rede, viabilizam seu trabalho conjunto, não podendo agir de acordo com seus interesses particulares como gostariam. Assim, nessa rede os atores devem sujeitar-se à negociação e ajustarem-se uns aos outros em uma aliança que assegure a sua sobrevivência.

Assim, ao pensarmos em governança pública incluímos fatores como a negociação, a comunicação e a confiança, sendo a governança uma alternativa para a gestão baseada na hierarquia, significando que na esfera local as cidades fortalecem cada vez mais a cooperação com os cidadãos, as empresas e as entidades sem fins lucrativos, na condução de suas ações. Nessa linha, a cooperação engloba o trabalho conjunto de atores públicos, comunitários e

privados, bem como as formas de transferência de serviços para grupos privados e comunitários, os quais mesmo transferidos devem ser regulados (KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Ao citarmos Kissler e Heidemann (2006), estabelecemos um novo entendimento do Estado como agente de governança pública, no qual podemos identificar quatro fases de transição do Estado convencional para um novo modelo de Estado, quais sejam:

- 1) De Estado tradicional de servidor e produtor do bem público para um Estado que serve de garantia à produção do bem público;
- 2) De Estado ativo e provedor solitário do bem público para um Estado ativador, que aciona e coordena outros atores a produzir com ele;
- 3) De um Estado dirigente ou gestor para um Estado cooperativo, que produz o bem público em conjunto com outros atores;
- 4) Do antigo Estado de serviço para um moderno Estado coprodutor do bem público, porém, sempre na condição de responsável último por sua produção.

Por fim, o Estado, deve ser o garantidor das políticas públicas e, ativador de parcerias para a execução destas de forma cooperativa, sendo que mesmo na linha de Estado coprodutor, este será sempre o responsável pelo bem público, independente de outros atores envolvidos no processo, pois a titularidade será sempre do Estado. O que se defende, portanto, é a formação de um Estado regulador forte e estruturado, pronto para assegurar a prestação dos serviços públicos à população, sejam eles feitos pelo próprio Estado ou por meio de parcerias envolvendo as empresas privadas, o terceiro setor etc. Assim, este Estado regulador deve atuar dentro dos princípios da governança vistos até então e, mais especificamente dentro da governança regulatória, a qual será explicada no próximo item.

3.2 GOVERNANÇA REGULATÓRIA

No contexto histórico e internacional, observa-se que é quase impossível calcular a data do surgimento da atividade regulatória no mundo. Como o conceito de regulação sugere também fiscalização, apesar de ir muito além disso, pressupõe-se que essa atividade, no seu status mais restrito, desempenhada por um Estado fiscalizador, faz menção a tempos antigos na história da humanidade, tanto no Oriente, como no Ocidente (SALGADO; MOTTA, 2008).

Ainda que milenar, a atividade regulatória fiscalizadora tem sido sempre relacionada à presença de um Estado central forte. Com isso, observa-se que essa atividade foi expressiva, como, por exemplo, no império romano, sendo que, em outros tempos, ela passou a ser quase inexistente, como na era feudal. Também se pode assegurar que a regulação, na maneira em que a compreendemos hoje, além da atividade fiscalizadora, é um resultado não pensado de transformações da base produtiva mundial em padrões capitalistas. Dessa forma, conforme tais padrões de produção se expandiram, com a revolução industrial, para a produção em massa, aumentaram também as necessidades de regulação em diversas indústrias, como, por exemplo, as de energia, telefonia, entre outras. Portanto, a regulação, na sua compreensão mais moderna, tomou impulso a partir do final do século XIX e início do século XX. (SALGADO; MOTTA, 2008).

Dessa forma, afirma-se que a atividade regulatória vem acompanhando a evolução do capitalismo e passou por diversos formatos no decorrer dos últimos dois séculos. Como a forma de estabelecer a oferta de serviços públicos tem mudado, não somente entre países, mas também entre setores num mesmo país, observa-se a presença de diferentes arquiteturas de regulação (SALGADO; MOTTA, 2008). Como atividade independente do Estado, com vistas ao interesse público, as políticas de Estado, como, por exemplo, as políticas de regulação, precisam favorecer a eficiência, assim como a equidade, que diz respeito à universalização do acesso aos serviços públicos regulados pelo Estado. Reforça Reynolds (1981 apud GALVÃO JUNIOR, 2009, p. 280) ao apontar que "efetivamente, a regulação objetiva a correção das falhas de mercado, ora em termos de eficiência, ora em termos de equidade, ou como resposta para ambas as situações".

No que tange à universalização dos serviços de saneamento básico, a regulação desempenhará diversas funções. Discorre Galvão Junior (2009) que uma delas é fazer cumprir, através das políticas de regulação, as diretrizes definidas nas políticas públicas setoriais, além da fiscalização dos planos de saneamento básico. Outra função é propiciar ambiente sólido para a concretização de investimentos, públicos ou privados, no setor.

Uma regulação efetiva e bem preparada, aponta Pinheiro (2009), é essencial para a proteção e o sucesso da sociedade, pois resguarda a vulnerabilidade e o meio ambiente, gera isonomia e aumenta o padrão de qualidade dos serviços. Também precisa alavancar a competição e propiciar segurança aos consumidores e às entidades reguladas na promoção dos seus negócios. As melhorias na regulação devem abranger elementos normativos mais

concretos quanto a sua formulação e a seu cumprimento, sem sobrepor os prestadores dos serviços com solicitações que não são necessárias. Em contrapartida, precisam estar fundamentadas em burocracia mínima, capazes de auxiliar na produtividade e na prosperidade.

Posto isso, a regulação cria meios que impulsionam a eficiência das empresas e/ou municipalidades que prestam serviços públicos, com ênfase para os serviços do conjunto do saneamento básico, já que assim mais recursos poderão ser direcionados para expandir a infraestrutura. Esse ganho de eficiência é importante para atingir a eficácia social, contudo, não único, pois é preciso que esse ganho seja apropriado pela sociedade, isto é, que a universalização dos serviços seja real.

A regulação assegura investimentos ao garantir aos operadores dos serviços a permanência na aplicação e nos processos de alteração das regras que versam sobre concessão e operação. Assim, uma regulação consolidada não é, apenas, para proteger o cidadão do serviço de concessão. “Regulação significa assegurar também a estabilidade das regras de operação de mercado para o concessionário desse direito monopolista”, pontua Motta (2009, p. 88). Tal estabilidade significa governança regulatória com autonomia e sem influência política ou corporativa. Essa governança regulatória deve ser “exercida por agências, com autonomia técnica e decisória em relação aos órgãos aos quais estão vinculadas, que façam valer tanto as obrigações como os direitos dos operadores dos serviços concedidos”, destacam Ribas e Godoy (s/d, p. 7).

No tocante à governança regulatória, esta trata das regras e das práticas que conduzem o processo regulatório, a metodologia de interação entre os atores relacionados e o desenho institucional no qual estão implantadas as agências, assim como os meios e ferramentas usadas pelos reguladores para uma regulação eficiente, transparente e legítima. Para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), um dos intuitos da governança está em descentrar a interferência do Estado e diminuir sua verticalidade para simplificar a horizontalidade na gestão dos bens públicos, com maior participação dos setores privado e civil (RIBAS; GODOY, s/d). Complementa Santos (1997), que o Estado deve restringir sua atuação como produtor direto de bens e serviços, além de reforçar sua atividade de regulação das políticas públicas, enfatizar seu papel de coordenação entre as várias agências governamentais e os três níveis de governo e entre a esfera pública e a privada, com o fim de reorientar suas funções de controle.

Nessa linha permite-se que o governo venha a se beneficiar da flexibilidade e da descentralização dos atores não estatais, porém, mantendo ainda o Estado como ator principal de todo o sistema, fortalecendo-o, pois governança sem governo consiste em governança sem poder e governo sem poder não funciona. Assim, é claro que alguns dos problemas da sociedade resultam do poder insuficiente do Estado para estabelecer a ordem, realizar a infraestrutura e prover os serviços públicos básicos. É certo que os atores privados podem assumir algum desses papéis, porém, não há substituto para o poder do Estado (SLAUGHTER, 1997 apud GONÇALVES, 2005).

Dessa forma, cabe fixar governança como meio e processo para produção de resultados eficazes sem a necessidade expressa de coerção e sem excluir a dimensão estatal, mas sim a envolvendo. O conceito compreende assim a ação conjunta do Estado e da sociedade ao buscarem solução para a resolução de problemas comuns (GONÇALVES, 2005). Ao considerarmos uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, veremos que o objeto é a ação conjunta de forma eficaz, transparente e compartilhada pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, com o fim de solucionar de forma inovadora os problemas sociais, além de criar chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os atores envolvidos (LÖFFER, 2001 apud KISSLER; HEIDEMANN, 2006).

Ao solidificar a governança, volta-se agora a questão da governança regulatória, onde Santos (s/d) vai além e analisa que a governança regulatória não se restringe, somente, ao confronto de assuntos relativos à organização e ao funcionamento das agências reguladoras e órgãos supervisores ou formuladores das políticas setoriais. Para o autor, ela integra um cenário mais amplo, que trata do funcionamento do governo como um todo, na realização de suas capacidades e em seu relacionamento com os cidadãos e os agentes econômicos. Acrescenta o autor que essa governança é ainda mais difícil devido às questões determinantes da democracia, seja na representatividade ou sobre a democracia participativa, que nasce pelas necessidades cada vez maiores da sociedade organizada e dos grupos de interesse.

Sobre as agências reguladoras, estas foram instituídas para garantir que os serviços públicos e os setores de infraestrutura, mesmo administrados por empresas privadas, forneçam condições para o desenvolvimento econômico (SALGADO; MOTTA, 2008). Para Lodge e Wegrich (2009), as agências reguladoras são observadas como um instrumento que possibilita solucionar o problema da instabilidade temporal, isto é, das mudanças nas políticas públicas geradas pelas alternâncias nas preferências políticas, ao passar do tempo.

Em paralelo, é papel das agências reguladoras garantirem, através de regras claras e permanentes, a promoção dos contratos e o fornecimento da segurança jurídica (SALGADO; MOTTA, 2008). Entretanto, isso não quer dizer que as agências apliquem a legislação isentas de pressões políticas e administrativas, ou ainda que elas sejam livres de qualquer domínio; recomenda-se, pois, que se use da transparência das decisões e da prestação de contas aos cidadãos, impedindo que a autonomia dos reguladores seja desempenhada de maneira arbitrária (RIBAS; GODOY, s/d).

Porém, o debate acerca das agências reguladoras no Brasil começou apenas na segunda metade da década de 1990, integrando as reformas então em processo no país. (OCDE, 2008). As primeiras agências reguladoras – Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) – foram instituídas a partir de 1996, inspiradas no modelo norte-americano de agência reguladora independente (SANTOS, s/d). Sob a ótica da governança pública, as agências reguladoras independentes são entidades instituídas de um poder expressivo e com determinado nível de autonomia na tomada de decisões, às quais correspondem a uma fase posterior na descentralização da administração pública (OCDE, 2008).

A experiência adotada nas agências voltadas à regulação da infraestrutura, a partir de 1996, ensaiou forte impacto no modelo seguido pelas instituições reguladoras do Governo Federal. As soluções tomadas para esse segmento acabaram por se reproduzir, na maioria, nas demais agências instituídas depois, cujos principais elementos são: autarquias sob regime especial, integrantes da administração indireta, estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira (SANTOS, s/da). Galvão Junior (2009) aponta que as agências possuem três espécies de atribuições:

- Executivas: para fiscalizar a prestação dos serviços.
- Legislativas: para criar resoluções e normas.
- Judiciárias: para resolver conflitos entre usuários e concessionários e prescrever penalidades.

Segundo Vânia (2006), o processo recente de implantação das agências reguladoras no país e a regulamentação das Parcerias Público-Privadas (PPP) têm requerido fiscalização e acompanhamento do desempenho dos contratos de PPP, de acordo com a Lei Federal nº 11.079/2004, que se refere às normas para a contratação de PPP no âmbito da Administração

Pública. Para a autora, o desafio será o de ampliar a legitimidade, a capacidade e a transparência das instituições, de maneira a melhorar a qualidade de vida da população.

As regras para que as agências possam atuar precisam estar elencadas num conjunto de leis, normas, decretos, regulamentos e contratos chamado de marco regulatório. Tais regras abrangem o poder concedente, com os limites institucionais de sua atuação no setor regulado, assim como as concessionárias, com critérios de avaliação de tarifas e normas de qualidade dos serviços, além dos usuários dos serviços, através da disposição de direitos e deveres. Cabe ressaltar que não basta um marco regulatório bem organizado, se não existir eficácia por parte da agência reguladora, detendo condições e ferramentas apropriadas para a realização de suas atividades e possuindo poderes para essa tarefa (GALVÃO JUNIOR, 2009).

Assim, a previsibilidade de regras para assegurar a estabilidade do mercado vem ao encontro de um dos intuitos da governança regulatória, expõe Ramalho (2009), visto que a atração do investimento direto tem relação com a confiança posta no ambiente regulatório. A proposta precípua de formação das agências efetiva esse papel – a de os legisladores não interferirem no processo de regulação –, acalmando os investidores efetivos e potenciais. Por isso, é imprescindível que as normas de atuação desses órgãos sejam claras para proporcionar segurança e confiança na atividade concedida, que é regular e fiscalizar.

Além disso, a eficiência das políticas de regulação conduzidas pelas instituições responsáveis por sua implementação precisam do claro apoio dos governos para determinar os objetivos e a importância da regulação nos dias atuais. “Para que as agências reguladoras possam atuar de forma consistente, é necessário que haja ambiente político favorável à aplicação de marcos regulatórios claramente definidos, incluindo-se aí os instrumentos adequados para elevar a sua efetividade.”, enfatizam Mello e Ramalho (2009, p. 239).

O marco regulatório precisa garantir que o desenho da agência defina instrumentos que garantam a eficiência e a eficácia para a atividade reguladora. Entre essas ferramentas, Galvão Junior (2009) elenca a independência da agência, os mandatos de seus dirigentes, as decisões tomadas por órgãos colegiados, a necessidade de capacidade técnica e a participação da sociedade. Assim, tais instrumentos permitirão à agência evitar os desvios de finalidade.

A instituição de autoridades com independência, que atuem fora da estrutura de comando do Poder Executivo, integra uma tendência que tem por objetivo oferecer mais clareza às atividades do governo central, visto que a função regulatória precisa diferir das funções de definição da estratégia pública e daquelas que lhe são próprias. Sendo assim, o intuito é prover

a tomada de decisões regulatórias independentes, que sejam resguardadas dos interesses privados ou públicos específicos, como, por exemplo, das empresas reguladas, e de interesses políticos de curto prazo (OCDE, 2008). Reforçam Salgado e Motta (2008 apud RAMALHO, 2009, p. 137): “Essa estabilidade pressupõe, portanto, uma governança regulatória com autonomia e sem ingerência política ou corporativa, que faça valer tanto as obrigações como os direitos dos operadores dos serviços concedidos”.

Nas agências reguladoras existem dois tipos de independência, conforme Marques Neto (2005) descreve: orgânica e administrativa. Ambas são tidas pelo autor como dependentes uma da outra. Marques Neto explica que a independência orgânica considera ferramentas que demarcam os espaços entre o ente regulador e o Poder Executivo, tais como a falta de controle de hierarquia e a estabilidade dos dirigentes. Por outro lado, na independência administrativa, estão as ferramentas indispensáveis para se assegurar a efetividade dos efeitos da agência, isto é, a liberdade para organizar os serviços, a autonomia de gestão e de suas finanças e o regime de pessoal próprio.

Eis, portanto, a necessidade de as agências reguladoras terem autonomia, seja em relação às autoridades políticas ou quanto aos entes regulados. “Uma regulação consistente e independente irá contribuir para minimizar incertezas regulatórias, e o prêmio de risco regulatório associado. Uma autoridade clara e reconhecida dentro da estrutura institucional mais ampla é essencial para esse fim”, afirma a OCDE (2008, p. 222). Cabe ressaltar, todavia, que o equilíbrio entre a independência e a prestação de contas deve ser levada em consideração em suas dimensões práticas, em decorrência das experiências institucionais e políticas.

Posto isso, “a governança regulatória será tão mais efetiva quanto menor for a assimetria de informação entre o regulador e o regulado. Isto é, quanto mais informação o regulador tiver do tipo e do desempenho do regulado e quanto mais isenção o regulador tiver para aplicar os princípios e normas regulatórias” (MOTTA, 2009, p. 97). Assim, a necessidade de isenção precisa de autonomia de decisão para evitar a ruptura dos órgãos reguladores pelos interesses daqueles agentes que são regulados ou pelo próprio governo com ações imediatistas e oportunistas. Para Motta (2009, p. 98), “a autonomia está centrada, sobretudo, nos mandatos dos diretores das agências e nas decisões colegiadas”.

Sobre os mandatos, contribuem Oliveira, Fujiwara e Machado (2005) ao afirmar que eles minimizam o controle de pressões de âmbito político sobre a agência e cooperam para que os objetivos da instituição, baseados em legislação, sejam realizados pelos dirigentes. Ainda

sobre a questão, Farina, Azevedo e Picchetti (1997) enfatizam que a limitação do prazo do mandato auxilia com que os dirigentes estabeleçam relações com grupos de interesse no processo de regulação. Isto pois, ao estabelecer critérios e mandatos para os dirigentes, leva-se a técnica e um cenário mais próximo do apolítico possível para esta direção, a qual deverá possuir formação e experiência específicas, estas podendo ser aplicadas com maior segurança de continuidade em razão do mandato previamente fixado.

No que tange às agências reguladoras serem conduzidas por órgãos colegiados, autores como Conforto (1998) e Oliveira, Fujiwara e Machado (2005) têm o mesmo pensamento: trata-se de proporcionar a diminuição dos riscos de captura. Além disso, a decisão através de um colegiado favorece mais diversidade de pensamentos e estabilidade quando ocorrem mudanças no cenário político externo, acrescentam os autores Marques Neto (2005), Jouravlev (2001) e Foster (2005). Todavia, Galvão Junior (2009) aponta algumas desvantagens nesse modelo, tais como mais tempo para tomada de decisões e maior custo administrativo.

Referente ao quadro técnico da agência reguladora, diversos autores, como, por exemplo, Conforto (1998), Pires e Goldstein (2001) e Salgado (2003) avaliam que ele deve ser formado por profissionais contratados via concurso público, os quais serão remunerados com salários compatíveis ou ao menos iguais aos do mercado. Galvão Junior (2009) acrescenta que esse quadro precisa de constante qualificação, visto que os reguladores devem estar qualificados para entender o permanente crescimento do ambiente regulado que atua sobre mudanças tecnológicas, métodos tarifários, qualidade de produtos e serviços, entre outros aspectos.

Cabe às agências reguladoras notificarem o que não estiver em conformidade com os produtos ou serviços prestados. Dessa forma, a empresa regulada deve, de acordo com questões técnicas e econômicas, estabelecer a melhor forma para atender os padrões estabelecidos pelo ente regulador, atendendo, com isso, as deliberações da agência (GALVÃO JUNIOR, 2009). No caso das notificações às empresas reguladas, podem-se aplicar sanções administrativas e introduzir, na metodologia tarifária, ferramentas para incentivar a eficiência e a melhoria da qualidade dos serviços realizados.

Galvão Junior (2009) traz como exemplo a situação de qualidade da água distribuída. Como se refere a parâmetros físico-químicos e bacteriológicos não verificados visualmente pelos usuários e como a fiscalização realizada pelos reguladores é por amostra, fica complexa a observância do atendimento às leis pela empresa regulada. Nessa situação, deve-se determinar uma série de medidas, como a inspeção física de laboratórios e locais de produção de água e

averiguação do controle de qualidade, de maneira que sejam diminuídas possíveis não conformidades na prestação dos serviços.

Outra ferramenta indispensável para a eficiência e a eficácia da atividade reguladora é a necessidade de articulação de medidas direcionadas à ampliação e melhoria do acesso à informação em todos os níveis da Administração. Para Hood (2001), a transparência é um valor cada vez mais essencial nas democracias modernas e adota um caráter de centralidade nas discussões atuais, tanto sobre governança democrática, como reforma do serviço público. O objetivo precípua da promoção da transparência e da responsabilidade da agência reguladora é tentar obter um correto equilíbrio entre independência e prestação de contas. Para isso, deve-se montar estruturas de governança compatíveis e um sistema de apelação eficiente, além de promover um diálogo entre as agências reguladoras, o Congresso Nacional e a sociedade, garantindo a credibilidade dessas agências (OCDE, 2008).

Portanto, a transparência e a participação dos cidadãos são elementos centrais. Sua ampliação é um desafio quando se refere a expandir espaços de participação e criar ferramentas institucionais que a viabilizem. Várias agências já contam com conselhos consultivos e órgãos semelhantes, ao mesmo tempo em que as ouvidorias, meios de consulta e audiências públicas são ferramentas importantes, que requerem a resolução de problemas como os custos de participação, diminuição da assimetria de informação e garantia de participação da diversidade de atores.

Reforçam Ribas e Godoy (s/d) que o processo se completará com a inclusão de instrumentos para o controle social, como, por exemplo, ouvidorias das agências reguladoras, com pessoal qualificado e assistência técnica para a implantação de ações que facilitem o controle social. Além da consulta pública, que propicia aos cidadãos e empresas a chance de cooperarem nas decisões regulatórias. Isso porquê, conforme a OCDE (2008), um programa de consulta bem claro e implantado pode colaborar para aperfeiçoar a qualidade da regulação; para encontrar alternativas mais eficazes, com custos mais baratos para empresários e para a administração; para maior cumprimento às normas e para dar retornos regulatórios mais breves, ante os processos inesperados de alteração. Igualmente, a consulta pode aprimorar a legitimidade e a credibilidade da ação governamental, conquistar o apoio de grupos relacionados em processos decisórios e ampliar a aceitação dos envolvidos com o processo de regulação.

Contribui Motta (2009) ao expor que os estudos técnicos que considerem os impactos regulatórios das decisões, e uma ampla discussão em consultas públicas que estimulam o caráter técnico das decisões fomentam a transparência e a prestação de contas ordenada aos cidadãos. Contudo, alerta a OCDE (2008), o Brasil precisa fazer o uso ordenado de diversos instrumentos de qualidade regulatória, como, por exemplo, a consulta pública, a qual poderia ser utilizada melhor. Apesar de garantir o acesso através de meios eletrônicos, assegurar a participação da sociedade no o processo de consulta pública ainda é um desafio, isso porquê o baixo nível de participação social pode ser confrontado com a pequena representação da sociedade civil.

Outro ponto de transparência é a efetividade da comunicação e a acessibilidade das normas para entidades reguladas, aponta a OCDE (2008). A transparência regulatória necessita de que os governos comuniquem ao público, de forma efetiva, que há regulações e tudo que as envolvem. É fato que nos últimos anos, no Brasil, observam-se grandes avanços quanto ao aumento da transparência e do acesso à informação, em parte pelas medidas adotadas para ampliação do governo eletrônico. A tecnologia facilita o acesso a todo e qualquer cidadão brasileiro, em todos os cantos do país, seja em termos de legislação ou em serviços públicos.

Ribas e Godoy (s/d) citam que incentivos públicos e a regulação na área da telecomunicação, que são de competência das agências federais, têm propiciado, cada vez mais, acesso às tecnologias, como, por exemplo, o uso de internet de banda larga e de celulares, contudo, a prestação de serviços básicos, como saneamento, especialmente acesso à rede de esgoto, não acompanharam a evolução de maneira similar em todo o país, situação que vem ao encontro do apontado por Correa et al (2009), que suscita a necessidade de melhorias consideráveis na atuação das agências, em especial acerca das diferenças e do relacionamento entre estas.

Sob o prisma dos avanços na regulação do saneamento básico, é primordial implantar as políticas e os planos de saneamento, bem como o conceito do desenho da agência, quais dirigentes são recomendados para ela e a capacidade do quadro com perfil técnico (GALVÃO JUNIOR, 2009). Portanto, apenas uma regulação dinâmica, em consonância com os princípios da Lei nº 11.445/2007 (Saneamento Básico), poderá cooperar substancialmente para ampliar os índices de atendimento de água e esgoto, principalmente, e, de modo geral, para a universalização dos serviços de saneamento básico. Diante das diversas informações apresentadas sobre o desenho das agências reguladoras, cabe sintetizar em quatro tópicos

(quadro 6) as considerações gerais e específicas das seguintes atividades: fiscalização, normatização, regulação econômica e ouvidoria.

Quadro 6 – Considerações gerais e específicas das atividades de fiscalização, normatização, regulação econômica e ouvidoria.

Atividades	Fiscalização	Normatização	Regulação econômica	Ouvidoria
Definição	Atividade de regulação técnica exercida com vistas à verificação contínua dos serviços regulados, objetivando apurar se são efetivamente prestados de acordo com as normas legais e regulamentares.	Detalhamento do marco regulatório setorial mediante o estabelecimento de normas e resoluções.	Determinação de tarifas e de estruturas tarifárias suficientes para prover serviços a um custo adequado e promover viabilidade econômico-financeira para o setor a longo prazo.	Órgão promotor do direito administrativo, de natureza imparcial, destinado a contribuir para o melhor funcionamento dos serviços públicos, criando condições para que a sociedade reivindique seus direitos negados pelas concessionárias.
Considerações gerais	<ul style="list-style-type: none"> • Não é função do regulador intervir diretamente na prestação dos serviços realizados pela empresa regulada; • O regulador deve conhecer e ter acesso aos dados e relatórios dos sistemas de informações da empresa regulada, anteriores à solicitação de documentos, assim como deve estar definida a periodicidade do envio dos dados pela concessionária; • As informações referentes aos processos regulatórios devem ser mantidas em sigilo até a decisão final da agência; • Para compensar a assimetria de informações, o regulador deve promover a participação o dos usuários no controle da prestação dos serviços. 			
Considerações específicas	<ul style="list-style-type: none"> • A fiscalização pode ser realizada de forma direta, por meio de inspeção presencial nas instalações operacionais, ou indireta, mediante o uso de indicadores; • O regulador deve ter poder de entrada para realização de inspeções na concessionária; • As fiscalizações técnicas devem ser realizadas por empresas certificadas e autônomas em relação às empresas reguladas; • Na montagem dos indicadores, os dados primários devem ter rastreabilidade; • As agências devem dispor de fontes de informação externas à concessionária. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regras específicas trazem mais segurança aos prestadores de serviço e previsibilidade às ações do ente regulador; • As normas devem ser realistas, viáveis, tecnologicamente racionais, passíveis de fiscalização e coerentes com a realidade econômica e social do setor; • No processo de elaboração de normas, deve haver publicidade e participação dos atores do setor na discussão das propostas; • Na definição dos prazos de vigência das normas, devem ser avaliados os impactos econômico-financeiros na concessão e a urgência e abrangência das regras. 	<ul style="list-style-type: none"> • O regulador deve ter acesso às informações econômico-financeiras e contábeis necessárias para realização das análises; • Na metodologia de fixação de tarifas, deve ser incorporada medida de qualidade dos serviços. 	<ul style="list-style-type: none"> • O trabalho de ouvidoria possibilita subsidiar a fiscalização exercida pela área técnica; • Para prover mais agilidade no tratamento das reclamações dos usuários, a ouvidoria deve propor audiências de mediação para solução dos conflitos; A ouvidoria deve receber a solicitação do usuário somente se esse procurou inicialmente o atendimento da concessionária; • Compete também à ouvidoria a realização de audiências e consultas públicas sobre temas relevantes para a concessão, como revisão de tarifas e edição de normas.

Fonte: Dantas, 2007; Ehrhardt et al., 2007; Galvão Junior et al., 2006; Holt, 2005; Jouravlev, 2003; Jouravlev, 2001; Trémolet e Hunt, 2006 (apud GALVÃO JUNIOR, 2009, p. 297).

Esse conjunto de atividades contribui para que a agência reguladora possa desempenhar sua função plenamente. Contudo, ao implantar-se a regulação e sua estrutura deve-se ater ao fato de que a estratégia principal a ser seguida não é o controle, mas sim atingir a máxima eficiência dos serviços públicos prestados. A sobrevivência da regulação, e por consequência das agências reguladoras, não é absolutamente gerada pela conduta autocentrada dessas agências e das burocracias governamentais. Pelo contrário, a atividade de regulação mostrou ser fundamental para a correção das falhas dos mercados e, dessa forma, assegurar seu correto andamento.

Assim, setores econômicos são regulados e agências reguladoras são criadas porque, conforme anteriormente citado, existem falhas de mercado a serem corrigidas, visando que as decisões dos agentes possam ser tomadas da forma mais eficiente possível do ponto de vista social. A atuação regulatória, contudo, também pode apresentar falhas, daí o esforço de desenvolvimento dos chamados mecanismos de governança regulatória (SALGADO; MOTTA, 2008). Jacobzone, Choi e Miguet (2007) apresentam o catálogo dos Princípios da Boa Governança Regulatória, publicado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 2004, que sintetiza os princípios gerais de governança, conforme o exposto:

- *Accountability*: capacidade de apresentar em que medida as ações e decisões são sólidas com objetivos nitidamente definidos e legitimados;
- *Transparência*: ações, decisões e o próprio processo decisório estão disponíveis a um nível apropriado de conhecimento por outras partes do governo, da sociedade civil e por governos e instituições estrangeiras;
- *Eficiência/efetividade*: realizar serviços públicos de qualidade, ao menor custo, e cuidar para que o desempenho esteja em conformidade com as intenções originais dos formuladores de política;
- *Responsividade*: ser capaz e flexível para responder em curto prazo às mudanças sociais, considerando-se os anseios da sociedade civil para encontrar interesse público geral e propenso a reexaminar de forma crítica seu papel;
- *Visão de futuro*: capacidade para prever problemas futuros com base em dados correntes e tendências e de criar políticas que considerem custos futuros e mudanças abreviadas, sejam de ordem demográfica, econômica ou ambiental;
- *Império da lei*: realizar com isonomia e transparência leis, regulações e códigos.

A boa governança pode ser almejada em períodos moderadamente curtos, contudo, a confiança não acontece ao mesmo tempo, sendo preciso um tempo para ser estabelecida. De modo geral, as agências têm estabelecido uma reputação de integridade e cooperado com expressivas melhorias na estrutura regulatória em seus setores, contudo, ainda são necessárias melhorias nas práticas regulatórias. Para tanto, a elencam-se alguns princípios que venham a representar uma plataforma de condutas com o intuito de melhorar a qualidade da regulação (PINHEIRO, 2009). Vejamos a seguir esses princípios:

- Princípio 1: apoio ao desenvolvimento econômico – os reguladores precisam admitir que um elemento-chave de sua atividade é o de conceder ou incentivar o desenvolvimento econômico e apenas interferir quando existir necessidade de proteção;
- Princípio 2: análise de risco das intervenções – os reguladores e o sistema regulatório como um todo precisam ordenar uma análise sólida de risco de suas intervenções, de forma a privilegiar os recursos nos setores que mais precisam;
- Princípio 3: informações e orientações – os reguladores precisam repassar, com autoridade, orientações de simples compreensão e de pouco custo;
- Princípio 4: inspeções – nenhuma inspeção pode ser realizada sem um motivo plausível;
- Princípio 5: solicitação de dados e informações – os agentes regulados não devem fornecer informações sem necessidade ou as mesmas informações mais de uma vez;
- Princípio 6: capacidade de coerção (*enforcement*) – os poucos prestadores de serviços ou regulados, que, de forma constante, não cumprem com a regulação, devem ser identificados imediatamente para a aplicação das penalidades a que correspondam;
- Princípio 7: transparência na prestação de contas (*accountability*) – os reguladores precisam ser examinados quanto à eficiência e efetividade de suas ações (*accountability*), permanecendo a independência nas suas tomadas de decisão.

Trazendo na continuidade ainda os ensinamentos oriundos da ABAR (2016), temos que esta conceitua governança regulatória como:

[...] o conjunto de mecanismos e instituições que uma sociedade utiliza para gerenciar a função regulatória. Mais detalhadamente, refere-se às ações e políticas governamentais organizadas sistemicamente a fim de permitir a gestão das responsabilidades no campo da regulação, de maneira a produzir uma regulação de alta qualidade. Requer esforço permanente de construção de um aparato institucional apropriado e continuamente em evolução.

Albuquerque (2009) afirma que os programas de melhora regulatória geralmente abrangem questões relacionadas à profissionalização da gestão pública; à gestão por metas e resultados; à avaliação de performance dos servidores públicos; ao uso necessário de ferramentas de consulta pública anteriormente ao lançamento de nova regulação; à facilitação de exigências administrativas e ao uso de expedientes de governo eletrônico para ampliar a participação dos cidadãos no decorrer da criação regulatória, o controle social e a prestação de serviços e informações à população. Todas estas ações direcionam a uma melhora regulatória, esta, conforme a OCDE (1997), trata-se de mudanças que ampliam a qualidade da regulação, ou seja, melhoram a performance, o custo/efetividade ou a qualidade legal da regulação e dos

protocolos burocráticos relacionados. Pode expressar a revisão de uma única lei, a revisão total de um regime de regulação e de suas instituições ou o progresso dos instrumentos de criação da regulação e de administração do processo de melhoria.

Sendo assim, a qualidade da regulação, considerando-se essa um dos principais instrumentos de atuação dos governos, tornou-se essencial para o desenvolvimento econômico dos países e para a efetividade da ação governamental. O país vem avançando no que diz respeito às ações de melhora regulatória, porém, ainda tem muito o que fazer. Albuquerque (2009) avalia que alguns dos principais desafios a serem encarados no Brasil são:

- Qualidade da regulação é maior do que a média da América Latina, contudo, abaixo da dos países da OCDE;
- Quantidade considerável significativa e dispendiosa de leis;
- Ausência de programa de garantia de qualidade regulatória;
- Falta da utilização ordenada de instrumentos que assegurem a qualidade da regulação, tais como a análise de impacto regulatório;
- Redução das capacidades institucionais para a regulação de alta qualidade e vulnerabilidade das ferramentas de coordenação;
- Necessidade de aumentar o processo de aperfeiçoamento institucional e de profissionalização da gestão nos órgãos reguladores para uma regulação pública de melhor qualidade;
- Dificuldade em equilibrar a autonomia das agências com a responsabilização e a prestação de contas à sociedade;
- Centralização demasiada do debate sobre regulação no desenho institucional das agências reguladoras e não nos assuntos maiores da agenda regulatória sobre governança pública.

Alguns desses desafios também são reforçados por Santos (s/d). Na sua avaliação, para que seja possível ter uma melhoria da governança regulatória no Brasil é necessário aumentar a legitimidade, a capacidade das instituições reguladoras e a transparência das ações, de modo que a sociedade tenha assegurado os melhores instrumentos para que seus interesses sejam atendidos. O autor traz ainda que outro desafio relacionado à governança regulatória é a judicialização do conflito administrativo, principalmente pelo sistema constitucional brasileiro, que facilita a submissão absoluta das decisões regulatórias à análise do Poder Judiciário, e ao debate, que se faz necessário, acerca da qualidade da justiça.

Sobre o desafio em tela, pontua-se que é preciso reduzir a judicialização, sem, entretanto, afetar o direito de acesso dos cidadãos e das empresas ao Poder Judiciário. Por conseguinte, o desafio exposto inclui melhorar a qualidade da regulação, assim como fazer com que as divergências sejam encaradas no decorrer do próprio processo regulatório. Dessa forma, ao encaminhar a resolução do problema ao Poder Judiciário, que este esteja preparado para julgar juridicamente e tecnicamente. Santos (s/d) considera que a implantação de câmaras ou varas especializadas em assuntos regulatórios e concorrências, apesar de ser apontado como necessário, é complexo e necessita de iniciativa do próprio Poder Judiciário.

Outro desafio pertinente é o desenho das instituições regulatórias no Brasil, que apresenta uma variável imprescindível na divisão do poder. Mesmo com o desenho institucional de agências que possuem autonomia e têm garantias para seus dirigentes quanto ao mandato fixo, isso ainda é uma inovação, que está em processo de criação e implantação (SANTOS, s/d).

Nesse sentido, torna-se essencial a distinção dos limites de autonomia das agências reguladoras no que, de fato, elas necessitam para bem desempenhar as suas funções em consonância com a Constituição. Também é preciso aprimorar as ferramentas de coordenação, supervisão e análise de impacto regulatório, às quais apenas serão asseguradas após um processo de parceria entre as instituições de governo e a sociedade. Não menos importante é a necessidade de aprimorar as normas, de forma a se diminuam as limitações dos marcos regulatórios como um todo, e aumentar os esforços para que sejam simplificados os processos administrativos e se reduzam os excessos burocráticos.

Para Ribas e Godoy (s/d) é preciso definir melhor o propósito das agências reguladoras e sua natureza de maneira orgânica, autônoma, administrativa e articulada com outros sistemas. Também é necessário introduzir ferramentas de acompanhamento e avaliação, isto é, indicadores de desempenho que possam analisar políticas públicas em mercados suscetíveis à regulação, assim como melhorar a coordenação e o alinhamento estratégico entre políticas diversas e o processo regulatório. Os indicadores são essenciais para monitorar e avaliar o desenvolvimento da governança regulatória para a conquista efetiva do desenvolvimento sustentável.

Nesta linha, a ABAR lançou em 2016, embasada nas orientações e princípios da OCDE, um documento estabelecendo parâmetros para fomentar o monitoramento e a avaliação da atividade regulatória das agências federais, visando seu aprimoramento contínuo na consecução da qualidade dos produtos, bens e serviços regulados, em benefício da sociedade (ABAR,

2016). Estes parâmetros encontram sua base em vinte cinco indicadores estruturados em cinco dimensões relacionadas à governança regulatória, conforme o abaixo apresentado (quadro 7), os quais foram aplicados na entidade reguladora foco desta dissertação, a AGIR, e descritos no capítulo quatro na sequência.

Quadro 7 – Dimensões e indicadores para o monitoramento e avaliação da atividade regulatória.

DIMENSÕES E INDICADORES	DESCRIÇÃO
Dimensão 1	Ambiente Institucional do Sistema Regulatório
1.1 Política regulatória	Diretrizes ou parâmetros gerais, editados em ato formal, para observância pelos órgãos ou entidades reguladoras federais na sua atuação regulatória.
1.2 Coordenação da política regulatória	Órgão destinado ao exercício de atividades de coordenação da política regulatória.
1.3 Marcos regulatórios setoriais	Leis, políticas e programas setoriais estabelecidos, atualizados e coerentes entre si, que contenham definições explícitas para a atuação regulatória.
1.4 Nomeação de dirigentes	Critérios previamente estabelecidos para nomeação de dirigentes.
1.5 Grau de ocupação de cargos de colegiado de direção	Preenchimento de cargos de direção, durante um ano.
Dimensão 2	Arranjo Institucional
2.1 Diretrizes programáticas	Política ou programa explícito sobre a qualidade regulatória na instituição.
2.2 Status institucional da qualidade regulatória	Nível hierárquico da organização que é responsável pelas atividades relacionadas à qualidade regulatória na instituição.
2.3 Planejamento institucionalizado das atividades de fiscalização	Aprimoramento de métodos e otimização de recursos destinados à fiscalização.
2.4 Mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos	Promoção de formas alternativas ao sistema judiciário para resolução de conflitos entre agentes regulados, ou destes com consumidores e usuários.
2.5 Especialização técnica da força de trabalho	Proporção dos servidores de nível superior que detém titulação de pós-graduação (<i>lato sensu</i> , mestrado ou doutorado) em área correlata à de atuação do órgão regulador.
Dimensão 3	Formulação Regulatória e Processo Decisório
3.1 Capacitação em qualidade Regulatória	Existência de um programa de capacitação permanente que contemple temas relacionados à qualidade regulatória.
3.2 Previsibilidade regulatória	Atos normativos previstos no planejamento regulatório que foram adotados pela instituição no período de um ano.
3.3 Produção de atos normativos com Análise de Impacto Regulatório (AIR)	Proporção de atos regulatórios com estudos de AIR realizados.
3.4 Simplificação administrativa	Capacidade da instituição em promover simplificação de procedimentos previstos em regulações.
3.5 Avaliação do estoque	Indica a existência de processo sistematizado e incorporado à rotina da instituição que preveja a realização de revisão do estoque regulatório.
Dimensão 4	Eficácia e Efetividade Regulatórias
4.1 Avaliação ex post dos impactos Regulatórios	Existência de procedimentos formais incorporados à rotina da instituição para a execução de Análise de Impacto Regulatório ex post.

4.2 Retroalimentação para a regulação	Revisão de atos normativos a partir de inputs externos.
4.3 Satisfação da sociedade	Percepção da sociedade quanto ao desempenho relacionado ao cumprimento das competências do órgão regulador.
4.4 Carta de Serviços	Cumprimento dos compromissos previstos na Carta de Serviços (Decreto nº 6.932/2009) dentro do prazo previsto.
4.5 Mecanismos de monitoramento	Proporção de atos normativos publicados no ano, com previsão de instrumentos de monitoramento e avaliação.
Dimensão 5	Participação Social, Prestação de Contas e Transparência
5.1 Participação institucionalizada	Existência de mecanismo formal para que os interessados participem do processo regulatório.
5.2 Participação prévia	Percentual de propostas regulatórias com participação social em etapa prévia à realização de consulta pública.
5.3 Transparência Regulatória	Divulgação, ao público em geral, de informações em linguagem clara e acessível, que comuniquem o propósito e abrangência das normas produzidas pela instituição.
5.4 Eficiência no acesso à informação	Atendimento ao prazo fixado pela Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) para respostas aos pedidos de informação apresentados pela sociedade.
5.5 Estrutura de Ouvidoria	Existência de Ouvidoria independente capaz de buscar soluções para as demandas dos cidadãos; oferecer informações gerenciais e sugestões ao órgão em que atua, visando o aprimoramento da prestação do serviço de responsabilidade do órgão.

Fonte: ABAR (2016, p. 37).

Ainda sobre indicadores, Ribas e Godoy (s/d) citam que um importante relatório de avaliação e mensuração dos reguladores do Brasil foi criado por Correa et al (2009), contemplando uma avaliação da situação da governança regulatória no País. O relatório avaliou que o nível de governança regulatória é praticamente igual entre as 21 (vinte e uma) agências reguladoras brasileiras pesquisadas e com divisão entre agências reguladoras federais e estaduais; as melhores pontuadas encontravam-se em localização regional mais favorável: Sul e Sudeste, em relação ao Norte e Nordeste. Além disso, as características formais nem sempre se refletem em efetiva governança, apesar de os dados sugerirem que agências melhoram com o tempo. Por fim, a independência foi a característica de responsabilidade mais desenvolvida quanto às ferramentas de regulação, principalmente no que se refere à qualificação de pessoal e à utilização de ferramentas de regulação e de procedimentos para a tomada de decisão.

O Brasil ainda tem que aprimorar sua capacidade de regular com qualidade e ampliar a transparência e a responsabilização para uma concreta governança pública. A decisão certa para equilibrar a independência e a responsabilização ao passo em que são delegadas competências regulatórias se traduz nas escolhas estratégicas de política públicas. Conforme a OCDE (2008, p. 8), “enquanto o principal foco inicial era a privatização e o equilíbrio do orçamento público,

hoje em dia as questões referentes ao desenho institucional estão recebendo mais atenção, junto com a necessidade de estabelecer uma política regulatória ampla de governo”.

Segundo a OCDE (2008), a ampla agenda da reforma regulatória internacional diz respeito à forma como os governos podem implantar um sistema compreensivo de gestão regulatória, o qual proveria a qualidade das novas e das atuais regulações, reuniria instituições específicas e adotaria uma série de ferramentas regulatórias, sejam econômicas, sociais ou administrativas, às quais os governos exigem às empresas e cidadãos. Quando tratado do caso brasileiro, as reformas perpassam o desenho institucional das agências reguladoras; o intuito é aprimorar o sistema jurídico do país como um todo e suas diversas ferramentas, de maneira a garantir o crescimento econômico sustentável e propiciar uma estrutura definida que vise à participação dos cidadãos e do setor empresarial privado. Tal objetivo faz menção a todas as regulações, não somente aquelas de nível federal, mas também às próprias dos estados.

Vislumbra-se, portanto, que se as agências desejarem alcançar a sua efetividade, por consequência suas estruturas precisarão se ajustar a uma série de reformas estruturais coerentes e necessárias, pois a independência irá garantir transparência, previsibilidade e qualidade no tocante à tomada de decisões. Além disso, considerando-se que qualquer reforma tem impactos negativos para determinados grupos da sociedade e que alguns irão se opor a ela, é preciso constituir uma base que seja favorável à reforma, expondo os seus benefícios, assim como os riscos.

Portanto, quando esses desafios forem enfrentados, o Brasil poderá atingir um novo status de desenvolvimento da governança regulatória, além de superar gargalos institucionais para que a qualidade da regulação no País alcance níveis superiores e em consonância com o grau de desenvolvimento de nossa democracia. Contudo, cabe frisar que o aprimoramento das instituições, até mesmo na regulação, é um trabalho constante, visto que seu crescimento precisará seguir o desenvolvimento político, econômico e social do Brasil. Caminhamos, assim, para a construção de uma política regulatória sustentável, esta compreendida aqui como sendo aquela capaz de reunir componentes técnicos, sociais e econômicos com a finalidade de agregar conhecimento e responder de maneira participativa aos conflitos que se apresentam no contexto do planejamento, elaboração e execução da política focada na prestação dos serviços regulados. Ao pensar em uma política regulatória sustentável, faz-se a ligação entre regulação e desenvolvimento territorial sustentável (este ampliado no seguimento) para alcançar-se assim a plena governança num ambiente regulatório de qualidade.

3.3 DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL

Ao abordar sobre o desenvolvimento territorial sustentável, cabe trazer os ensinamentos de Lévesque (2010), o qual reforça iniciativas colegiadas em nível regional e local como facilitadoras para a definição de estratégias e fomentadoras da governança local. Para o autor, tais iniciativas possibilitam a reunião de atores políticos (governo), econômicos (mercado) e sociedade civil na consecução de interesses comuns voltados para as políticas públicas, como no caso dos consórcios públicos, estes entendidos em sua caracterização de política de desenvolvimento territorial sustentável.

Na perspectiva do desenvolvimento territorial, relaciona-se território como a atividade humana em um determinado espaço, por meio de uma construção política, considerando sua organização e as ações realizadas por seus atores, estes que constroem, por fim, o território (JEAN, 2010). Nessa linha, para Raffestin (1993) o território é oriundo do espaço, este sendo o resultado de ações coordenadas por seus atores. O autor ainda constrói o conceito de território como o conjunto de relações em um campo de poder dentro do espaço.

Ao continuar com a abordagem de território, apresentam-se como suas características principais o fato de ele poder ser visto por meio de seu recorte institucional e por sua base político-administrativa, além de poder ser reconhecido através das relações que são construídas pelos atores que compõem esse território, dentro de um processo de governança territorial (MIRANDA, 2012). Igualmente e por extensão, os autores Mantovaneli Jr. e Sampaio (2010) apresentam a governança como determinante às instâncias de territorialização do desenvolvimento, conceituando-a como a capacidade efetiva de pactuação democrática e sustentável, a qual territorializa os processos de desenvolvimento.

O desenvolvimento territorial visa resgatar a identidade do território, num processo que articule a sociedade e o poder público. Tal consideração pode ser vislumbrada por Tonneau e Vieira (2006), que colocam a articulação entre esses dois em resposta a problemas gerados do subdesenvolvimento. Com isso, sua atuação tem por objetivo ter a harmonia, justiça e laços de solidariedade entre a sociedade. Putnam (1996) complementa que o desenvolvimento territorial está relacionado a uma série de características da organização social, fundamentada na confiança e nas regras que visam ampliar a eficiência da sociedade, propiciando, dessa forma, ações ordenadas.

Na avaliação de Pecquer (2005), o desenvolvimento territorial baseia-se num processo de mobilização dos atores, que conduza à criação de uma estratégia de adaptação aos limites externos, na busca de uma assimilação coletiva com uma cultura e um território. Já Boisier (1995) trata o desenvolvimento territorial como uma diversidade de fatores, abrangendo, ainda, o desenvolvimento de comunidades, meso-localidades, províncias ou regiões. Na concepção do autor, o desenvolvimento territorial conta com três características: o aprimoramento do território, compreendido aqui como sistema físico e social, ativo e complexo; o aperfeiçoamento da comunidade e da sociedade que mora num território; e, por fim o melhoramento de cada pessoa que faça parte da comunidade do determinado território.

Segundo Pike, Rodrigues e Tomaney (2006), o desenvolvimento territorial acontece de duas maneiras: exógeno ou endógeno, considerando-se que toda interferência no território (ou através de políticas públicas ou por meio de intervenções econômicas estrangeiras) é passível de gerar mudanças expressivas no espaço local. Nesse sentido, tal desenvolvimento é resultado da relação entre o desenvolvimento exógeno e endógeno, que tem como alicerce a fusão dos vários agentes sociais e seus interesses, o qual pode alcançar outras esferas além do local.

Atenção especial será dada ao modelo endógeno, que se dá, essencialmente, pelas experiências locais. No que tange ao processo de desenvolvimento territorial endógeno, Buarque (2006) salienta que ele compreende a capacidade e as potencialidades locais, como conhecimento, mão de obra e vínculos, criando mais dinamismo econômico e melhorias na qualidade de vida dos moradores. Oliveira (2009) reforça que nesse modelo é fundamental a participação dos atores locais, uma vez que eles passam a desempenhar o papel de protagonistas. Putnam (2005) complementa o pensamento de Oliveira ao acrescentar a questão da organização e da articulação, que contribuem para a formação de uma comunidade cívica, que participa e é ativa nas decisões.

Barquero (1998) frisa que o desenvolvimento endógeno pode advir de três formas, explicadas a seguir:

- Econômica: possibilita aos atores locais melhorias na produção, expandindo sua competitividade;
- Sociocultural: oportuniza a relação do sistema composto pelos atores sociais, locais e econômicos, congregando, dessa forma, valores sociais no processo;

- Política: destaca a formação de uma estrutura local, propiciando o desenvolvimento local.

A interação entre os setores público e privado é frisado por Boisier (2008), que avalia como uma parceria necessária para que o processo se concretize. Nesse caso, é fundamental ainda fortalecer a participação da sociedade civil organizada, como associações, sindicatos, organizações não governamentais, visto que com isso formulam-se estruturas regionais capazes de suprir as especificidades das localidades que estão envolvidas.

Os desafios para as políticas públicas de desenvolvimento territorial são diversos, segundo Filippim e Rótulo (2013), por três aspectos: primeiro porque há um problema da governança territorial devido à participação de uma ampla rede de atores públicos e privados, que se posicionam de várias formas; segundo é que a ampla participação necessita da formulação de ferramentas institucionais que impulsionem a coordenação e a cooperação para que as políticas de desenvolvimento tenham eficácia; terceiro, visto que tal governança está relacionada aos próprios princípios do pacto federativo sob a perspectiva de arena territorial de poder, que, através da descentralização, pode colaborar para manterem equilibradas as barganhas regionais e diminuir as disparidades presentes nas diversas regiões do território brasileiro.

De modo geral, os processos de desenvolvimento estão fortemente relacionados ao fator econômico. Quando da Revolução Industrial, conforme pontua Furtado (1996), o modelo desenvolvimentista aplicado apresentou prosperidade, ampliação do consumo e criação de novas tecnologias, mas também trouxe impactos sociais e ao meio ambiente. O modelo de desenvolvimento também não foi estendido da mesma forma para todos os países, de maneira igualitária, salienta Veiga (2005); uns consumiam mais, outros menos. Em paralelo, emergia um alerta ao fim do capital natural, colocando em cheque a necessidade de padrões de produção com vistas à equidade social e ao respeito ao meio ambiente (ECLAC, 1991).

Considera-se a década de 1970 como o ponto inicial para a discussão dos problemas ambientais, visto que em 1972 debateu-se o tema na Conferência de Estocolmo, colocando o meio ambiente como pauta principal da comunidade internacional (SACHS, 2009). Sachs (1986) relembra, ainda, que nessa Conferência foi introduzido o conceito de ecodesenvolvimento, tido como um estilo de desenvolvimento que, em cada ecorregião, persiste nas respostas particulares de seus problemas, considerando os dados ecológicos e culturais, as demandas imediatas e as de longo prazo.

Posteriormente, na década de 1980, é apresentado pela primeira vez o conceito de desenvolvimento sustentável, este no Relatório *Our Common Future* (Nosso Futuro Comum). Trata-se, pois, da capacidade de atender as necessidades atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de proverem suas próprias necessidades. O relatório ainda pontua a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento econômico, com foco na necessidade das pessoas, na distribuição equitativa de renda e na criação de técnicas de produção apropriadas à manutenção dos recursos naturais (BATISTI, 2015).

Mais tarde, em 1992, novamente um debate importante, dessa vez na Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, na cidade do Rio de Janeiro. Na oportunidade estabeleceu-se uma série de 2.500 recomendações, conhecida como Agenda 21, a serem implementadas por diversos setores: governos, empresas, organizações não governamentais e sociedade, com o objetivo principal de se unirem para a solução das questões ambientais (BATISTI, 2015).

Duas décadas depois, em 2002, foi realizada na cidade de Johannesburgo, na África do Sul, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10), que debateu o combate à miséria mundial. Dez anos depois, em 2012, ocorreu uma nova edição do evento, a Rio+20, na cidade do Rio de Janeiro, o maior evento já promovido. Na ocasião foi aprovado o relatório *The future we want* (O futuro que queremos), instituindo como principal meta a erradicação da pobreza global (BATISTI, 2015).

Acerca do exposto e das abordagens já apresentadas sobre o desenvolvimento territorial, será tratado o desenvolvimento territorial sustentável (DST). Para Vieira (2005), a abordagem do DST, tratado com um foco sistêmico do desenvolvimento, considera a procura por novas ferramentas de política que propiciem um desenho negociado e contratual de novos projetos de sociedade. Na avaliação de Barral (2005), tal concepção de desenvolvimento – DST – não pode se limitar somente ao lado econômico, mas favorecer a integração entre questões estruturais, sociais e humanas. Guimarães (2006) reforça a opinião de Barral ao salientar que o desenvolvimento precisa considerar dimensões ambientais, sociais, éticas e culturais, construindo, dessa forma, um equilíbrio com a questão econômica.

Schneider (2004) aborda o conceito do DST sob a perspectiva do território. Segundo o autor, a construção do território ocorre com base na relação entre o ambiente e os indivíduos, no meio em que eles fazem parte. Ainda considera que o âmbito mais favorável para resolver

problemas seja igual aquele em que as relações econômicas, sociais, políticas e institucionais se concretizem, isto é, os problemas precisam ser avaliados sob a realidade local.

Portanto, considera-se que o DST visto sob a perspectiva do território necessita de mudança: passar de um processo burocrático na realização do desenvolvimento e na gestão das políticas públicas para um processo fundamentado em projetos e que destaque as capacidades e os recursos próprios do território. Na concepção de Vivacqua e Santos (2008), o desenvolvimento territorial sustentável perpassa a questão da preservação dos recursos naturais, já que o conceito vai além, abarca o poder para as populações locais, o combate à pobreza, a descentralização das tomadas de decisões, o senso de pertencimento à comunidade, a criação de redes de cooperação e a solidariedade com as próximas gerações.

Batisti (2015) acrescenta que o desenvolvimento territorial sustentável deve propiciar a governança local, o planejamento de longo prazo e a descentralização da tomada de decisões, compreendendo a participação do poder público, do setor privado, das entidades sem fins lucrativos e da sociedade como um todo. Verifica-se, portanto, que o processo de DST propõe o envolvimento da comunidade em parceria com o poder público, ao qual sobressaem-se a transparência e o controle social.

Diante das diversas abordagens apresentadas a respeito do desenvolvimento territorial sustentável, pode-se relacioná-lo com o foco dessa pesquisa – governança e a regulação via consórcio público. Andion (2009) afirma que o desenvolvimento territorial possibilita por meio de estratégias como o estímulo à colaboração intermunicipal, a superação de limites da municipalização, tais como: excesso de localismo, influência de práticas patrimonialistas, falta de recursos e habilidades técnicas em municípios menores, cenários de desigualdades etc.

Complementa Cordioli (2001) ao expor que existe uma grande possibilidade de atuação dos consórcios no âmbito da promoção do desenvolvimento regional. O autor considera que o desenvolvimento regional trata-se de um processo dinâmico de articulação entre os atores de um dado território, que oferece melhores condições de vida a todos os envolvidos em uma certa região, nos campos individual, coletivo, econômico, cultural, político e social.

Para Gehlen e Riella (2004, p. 23), “o desenvolvimento territorial é uma construção social, remetendo à ação coletiva, às questões ambientais, à organização produtiva, financeira e comercial, ao ordenamento territorial, de gestão participativa e de fomento da cidadania”. Considerando esse entendimento, pode-se relacionar a formação de consórcios públicos com a temática exposta, perpassando as afirmações dos mesmos autores ao afirmarem que trata-se

simplesmente de estabelecer uma relação de cooperação e negociação de conflitos, que visa a representação de normas e códigos de conduta na constituição de parte da identidade social do território, visto que o território induz a novas modalidades de integração (GEHLEN; RIELLA, 2010).

Por fim, entende-se como uma nova modalidade de integração a formação de um consórcio público de regulação, como a AGIR, esta sendo reconhecida pelas relações construídas dentro de um processo de governança territorial. Dessa forma, para melhor entendimento da qualidade regulatória desta entidade, considerando sua atuação dentro dos preceitos da governança e, mediante as inferências dos resultados, da contribuição da mesma para o desenvolvimento territorial sustentável da região do Médio Vale do Itajaí, apresentam-se na sequência a aplicação de indicadores e a análise dos dados oriundos da pesquisa da presente dissertação.

4 ANÁLISE DA GOVERNANÇA REGULATÓRIA DA AGIR POR MEIO DE INDICADORES

Neste item trataremos sobre a qualidade regulatória da AGIR por meio da aplicação e análise de indicadores, porém, antes será apresentada a entidade, esta enquanto consórcio público de regulação e, igualmente, baseada nesta caracterização inicia-se o presente tópico reforçando que a aliança é uma característica forte das ações de governança, na qual ela sobrevive, principalmente, mediante a confiança mútua entre seus parceiros, que não devem sentir-se explorados ou enganados. Cabe ressaltar que uma cultura de confiança não se cria por si só, é um longo caminho para o desenvolvimento dessa confiança e de um processo de aprendizagem entre os participantes (KISLER; HEIDEMANN, 2006).

Nesta vertente, temos que a administração pública é concebida para proporcionar um ambiente favorável para o livre desenvolvimento dos mercados. A boa governança direciona a projeção e o desenvolvimento de instituições para restringir o aparelho burocrático, o qual, no passado, utilizou seu poder arbitrariamente no interesse privilegiado de poucos, agindo agora para o benefício do livre jogo das forças de mercado, em favor do crescimento econômico e, conseqüentemente, reduzindo a pobreza (FREY, 2008).

Assim, os municípios em razão da aliança municipal formada através dos consórcios públicos, desenvolvem confiança e aprendizagem entre si enquanto parceiros, desenvolvendo a si mesmos enquanto entes federativos e, igualmente ao ente criado, o consórcio. Ao apresentar aqui a AGIR, trazemos seus atores regionais, quais sejam os catorze municípios do médio Vale do Itajaí, Estado de Santa Catarina, integrantes deste consórcio público, os quais desenvolvem ações conjuntas por conseguirem avaliar de forma real os problemas de sua região, da mesma forma em que trabalham o planejamento e a execução de ações para a resolução dessas problemáticas.

4.1 AGIR

Diante de toda esta nova perspectiva dos serviços de saneamento básico a partir de seu marco regulatório, conforme apresentando no capítulo dois desta dissertação, os agentes políticos, nesse caso os municípios, detentores da realidade local e da responsabilidade constitucional por estes serviços públicos, se articulam em prol de um arranjo institucional

integrado na busca pela consolidação, gestão, execução e controle desses serviços. Um dos exemplos é o consórcio público AGIR.

A AGIR é pessoa jurídica de direito público, sem fins econômicos, constituída sob a forma de associação pública (consórcio público), dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, inscrita no CPNJ nº 11.762.843/0001-41. É regida pelas normas da Constituição Federal, da Lei nº 11.107/2005 e do Decreto nº 6.017/2007.

O Protocolo de Intenções com o objetivo de constituir consórcio público foi formalizado no dia 8 de dezembro de 2009 e ratificado pelas Câmaras Municipais de Vereadores de treze municípios no decorrer do ano de 2010 e de um município em 2013. Administrativamente, a AGIR começou a funcionar no final do mês de julho em 2011, mediante a cessão de servidora do município de Gaspar (consorciado) para atuar enquanto Diretora Administrativa, além de atuar interinamente enquanto Diretora Geral e igualmente mediante pactuação e pagamentos referentes ao Contrato de Rateio, este uma forma de repasse de recursos dos municípios consorciados para manutenção das atividades da AGIR.

A AGIR atua no controle, regulação e fiscalização dos serviços públicos municipais do setor de saneamento básico, compreendido como os serviços de:

- Abastecimento de água;
- Esgotamento sanitário;
- Limpeza urbana;
- Manejo de resíduos sólidos;
- Drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

A entidade apresenta como missão “garantir por meio da regulação a prestação de serviços públicos municipais efetivos e com qualidade, primando pela universalização do atendimento, proporcionando o diálogo e/ou fortalecimento da relação entre poder público, prestadores e usuários” e, sua visão consiste em “ser reconhecida pelo usuário, por meio de atuação efetiva e consolidada na regulação dos serviços públicos municipais do Médio Vale do Itajaí” (AGIR, 2016). Ainda, coadunando com sua missão e visão, estão os valores seguidos pela agência e seus colaboradores, os quais estão descritos no quadro 8 abaixo:

Quadro 8 – Valores do Código de Ética da AGIR.

Valor	Descrição do valor
Ética	Agir de forma coerente com os valores éticos estabelecidos e em harmonia com as políticas, diretrizes e posicionamentos adotados pela AGIR.
Comprometimento	Empenhar-se na realização de suas atividades, agindo com serenidade na identificação de problemas e na busca de soluções, de forma a atingir os melhores resultados.
Cooperação	Interagir com outras instituições com vistas ao aprimoramento da regulação dos serviços públicos.
Diálogo	Manter diálogo permanente com os usuários dos serviços públicos, os agentes regulados e a sociedade, a fim de atingir o aperfeiçoamento contínuo de seus processos no exercício de suas atribuições.
Eficiência	Buscar a excelência nos processos, tarefas e atividades, otimizando recursos de forma a obter os resultados esperados pela sociedade.
Equilíbrio	Pautar suas ações visando ponderar os interesses dos usuários, agentes regulados e entes associados.
Espírito de equipe	Reconhecer a interdependência de todas as áreas da Agência, valorizando a colaboração e o trabalho em equipe
Imparcialidade	Analisar os casos que forem apresentados de forma impessoal e justa, não emitindo juízo prévio de valor.
Independência	Tomar decisões com autonomia e liberdade com base em suas competências técnicas.
Isonomia	Adotar procedimentos que não diferenciem aqueles que estejam numa mesma situação e tenham os mesmos direitos e deveres.
Responsabilidade social e ambiental	Executar ações com responsabilidade e solidariedade, contribuindo para o desenvolvimento sustentável.
Transparência	Adotar procedimentos claros e transparentes, dando ênfase à publicidade e à prestação de contas de seus atos.

Fonte: AGIR (2016)

Entre as inúmeras atribuições da AGIR, pode-se citar a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico por meio da fixação de normas, regulamentos e instruções; o acompanhamento e fiscalização da prestação dos serviços públicos regulados; a manifestação quanto ao conteúdos dos editais de licitação, buscando o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão, permissão e autorização; a moderação ou arbitragem dos conflitos de interesse; a avaliação dos planos e programas de metas e investimentos das operadoras dos serviços delegados; a participação em audiências e consultas públicas referente à prestação dos serviços públicos regulados e a análise e concessão da revisão e o reajuste das tarifas.

Cabe informar que todos os municípios devem ter uma agência reguladora, delegar essa atribuição para uma entidade já constituída ou constituir uma entidade. No entanto, os custos para a instituição e manutenção de uma entidade reguladora são incompatíveis com a realidade da maioria dos municípios, de forma que o consorciamento dos entes federativos apresenta-se como o melhor custo-benefício, além de suprir a exigência da legislação.

Com isso, a participação dos municípios junto ao consórcio torna-se um viável e oportuno caminho a ser seguido, pois a Lei nº 11.445/2007 obriga a existência de uma entidade reguladora, como condição de validade dos contratos de concessão e terceirização na área do saneamento. Além disso, é imprescindível para obtenção de financiamentos de recursos públicos; realização do monitoramento da qualidade e eficácia na prestação dos serviços; fiscalização do controle do cumprimento dos contratos firmados com os prestadores; estabelecimento de normas e critérios para a prestação dos serviços e proteção dos interesses do Poder Público, dos prestadores e dos usuários.

A AGIR atua enquanto mediadora dos interesses dos usuários, prestadores dos serviços públicos e do próprio poder concedente (municípios). A respeito desta estreita relação, Marques Neto (2009) afirma que a moderna regulação estatal atua na busca da composição e articulação dos interesses públicos com os interesses privados, tendo como entendimento consolidado que a atuação privada em setores sujeitos à regulação é essencial para atingir o interesse público.

Atualmente, catorze municípios estão consorciados a AGIR, conforme figura 9 a seguir: Apiúna, Ascurra, Benedito Novo, Blumenau, Botuverá, Brusque, Doutor Pedrinho, Gaspar, Guabiruba, Indaial, Pomerode, Rio dos Cedros, Rodeio e Timbó.

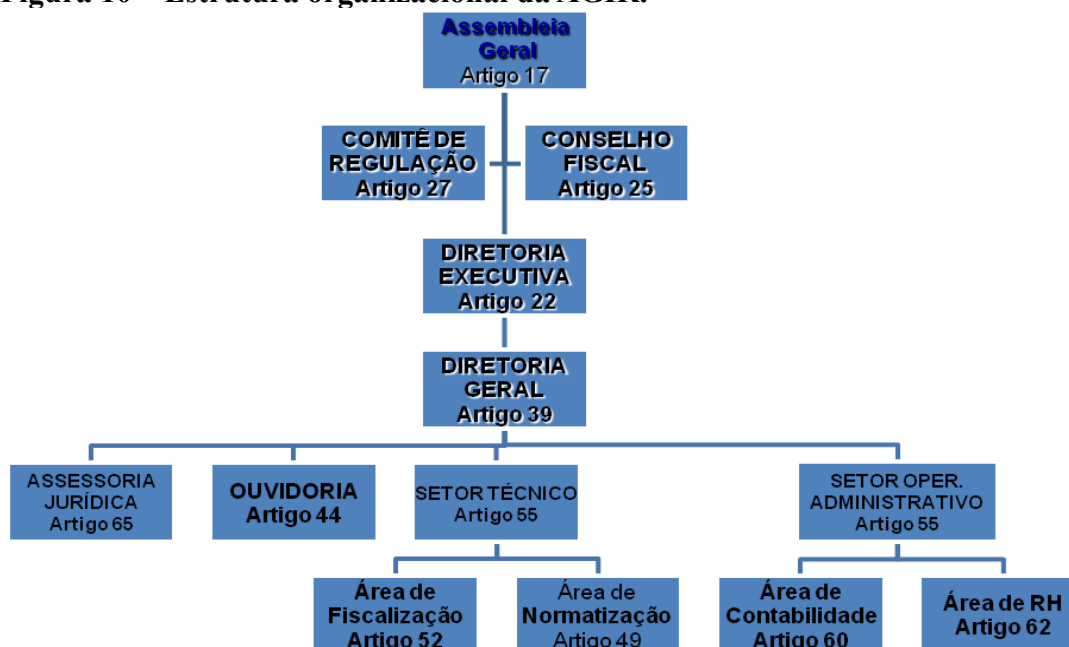
Figura 9 – Municípios consorciados à AGIR.



Fonte: AGIR (Disponível em: <<http://www.agir.sc.gov.br/agir/municipios>>. Acesso em: 8 maio 2015).

Quanto a sua estrutura organizacional, a agência apresenta o seguinte organograma (figura 10):

Figura 10 – Estrutura organizacional da AGIR.



Fonte: AGIR (Disponível em: <<http://www.agir.sc.gov.br/agir/organograma>>. Acesso em: 8 maio 2015).

Se considerarmos sua estrutura, desde 2011, quando do efetivo início de suas atividades, a AGIR ampliou seu espaço físico e quadro de pessoal, dispondo atualmente de uma

ampla área dentro da Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí – AMMVI, o que facilita seu trabalho regional com a própria Associação e igualmente com os outros consórcios inseridos nesta, quais sejam o CISAMVI (consórcio de saúde) e o CIMVI (consórcio multifinalitário). Igualmente, após a realização de dois concursos públicos, dispõe de uma equipe multidisciplinar para garantia da tecnicidade de seu trabalho, contando com advogados, economista, engenheiros, administradores, secretária executiva, contadores (estes últimos mediante Convênio de Cooperação com a AMMVI), entre outros profissionais.

Entres os pontos fortes da AGIR, podem ser destacados os seguintes aspectos (quadro 9):

Quadro 9 – Pontos fortes da AGIR.

1. Economia de escala (otimização de recursos);
2. Atendimento da Lei 11.445/07 (marco regulatório do saneamento básico);
3. Tecnicidade das ações regulatórias com equilíbrio, transparência e segurança jurídica;
4. Busca da qualidade dos serviços públicos prestados com independência decisória e política partidária;
5. Gestão de políticas públicas de forma regionalizada;
6. Capacitações dos servidores técnicos municipais e fomento nas experiências exitosas;
7. Processo decisório assegurado através de órgãos colegiados paritários;
8. Quadro de servidores com nível de graduação e pós-graduação;
9. Peso político regional para as demandas locais;
10. Impessoalidade nos reajustes e revisões de tarifas e preços públicos;
11. Comitê de Regulação atuante.

Fonte: A Autora (2016).

Atualmente, a independência financeira da AGIR advém da cobrança das taxas de regulação de cada prestador dos serviços públicos de saneamento, sendo cobradas as taxas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e de coleta transbordo, transporte, tratamento e destinação final de resíduos. As taxas referentes à regulação dos serviços de varrição e limpeza e drenagem pluvial ainda não são cobradas, embora haja previsão legal para tanto.

Mediante o exposto, demonstra-se a garantia da AGIR na busca continuada de sua independência técnica, decisória e financeira. Pinheiro (2009) traz a independência como um conjunto de propriedades financeira, estrutural e funcional, propriedades estas fundamentais para a tomada de decisões em bases técnicas. Ainda, acerca da fundamental importância da independência das agências, Pinheiro (2009, p. 42) enuncia que:

A independência financeira caracteriza-se pela presença de fontes de receitas próprias, normalmente oriundas dos serviços regulados. Já a independência estrutural é evidenciada pela existência de um quadro de pessoal especializado e próprio. A independência funcional materializa-se na disposição de uma diretoria colegiada, mandatos alternados de diretores e quarentena dos dirigentes. Não obstante essas inter-relacionadas liberdades, as agências estão vinculadas a regras gerais da administração pública brasileira, como as de estabelecer seus planos de trabalho em consonância com os orçamentos anuais do ente federativo a que está atrelada e de realizar dispêndios de acordo com a legislação que regula as licitações públicas.

Por fim, a AGIR apresenta-se como uma agência cada vez mais consolidada na região do Médio Vale do Itajaí, portanto, em pleno atendimento às palavras de Pinheiro (2009), o qual explana que as agências reguladoras devem garantir o bom funcionamento dos serviços públicos e o uso correto dos bens públicos, além de preservar a saúde econômico-financeira dos prestadores dos serviços e fomentar a harmonia com os gestores públicos.

4.2 APLICAÇÃO E ANÁLISE INDICADORES

Com base na fundamentação até aqui apresentada, perpassando sobre saneamento básico, consórcios públicos, regulação, regulação via consórcios públicos, governança regulatória, desenvolvimento territorial sustentável e a própria apresentação da AGIR como instância de regulação via consórcio público, cabe neste item, uma análise sobre a atuação desta agência quanto a sua qualidade regulatória, considerando as cinco dimensões relacionadas à governança regulatória, já apresentadas no item 3.2 desta dissertação e retomadas neste tópico, quais sejam: 1) Ambiente institucional do sistema regulatório; 2) Arranjo institucional; 3) Formulação regulatória e processo decisório; 4) Eficácia e efetividade regulatória; e 5) Participação social, prestação de contas e transparência.

Cabe informar que os indicadores correlacionados foram escolhidos por seguirem as orientações da OCDE para a governança regulatória e por serem indicados pela ABAR, associação da qual a AGIR faz parte, sendo estes os indicadores que estão sendo recomendados para todas as agências do país e, também, por esta autora fazer parte do Grupo Temático de Controle Social e Governança da Câmara Técnica de Saneamento da ABAR, no qual serão trabalhados (adaptação aos tipos de agências existentes) e comparados (entre as agências) todos estes indicadores.

Para a ABAR (2016, p. 7), a qualidade regulatória:

Remete ao contínuo aprimoramento da atividade regulatória e à promoção de uma regulação de alta qualidade. Engloba aspectos políticos, institucionais, organizacionais,

econômicos, sociais e ambientais, dentro de uma visão de “governo como um todo”. Volta-se especialmente a propósitos ligados a transparência, responsabilização, eficiência e efetividade, e está orientada a: materializar objetivos de política pública; atender a processos participativos; produzir benefícios que justifiquem os custos; utilizar incentivos corretos e colaborar para promover inovações; ser sistemicamente consistente e minimizar distorções, internas e externas ao Estado.

Assim, ao relacionarmos a atuação da AGIR com base em suas ações, documentos e publicações (leia-se Portal da Transparência, Site e Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina – DOM/SC), bem como pautada nas entrevistas e grupos focais realizados, apresenta-se na sequência a análise das cinco dimensões elencadas acima. Cabe relatar que os indicadores apresentados pela ABAR foram alterados e adaptados para direcionar sua aplicabilidade para uma agência de esfera intermunicipal, tal como a AGIR, visto que algumas de suas características não coadunam com as de âmbito federal, para as quais estas dimensões foram elaboradas. Igualmente, em cada quadro seguem as opções identificadas para a AGIR com sua posterior justificativa, com menção inclusive à referência documental que a fundamenta, conforme orientado pela ABAR.

4.2.1 Dimensão 1 – Ambiente institucional do sistema regulatório

A dimensão 1 em tela por meio de seus cinco indicadores (apresentados na continuidade) busca avaliar o contexto institucional norteador da organização, verificando o arcabouço legal de políticas públicas endereçadas à atividade regulatória, gerando consistência e estabilidade na conformação do sistema regulatório (ABAR, 2016).

4.2.1.1 Indicador: política regulatória

O primeiro indicador da dimensão 1 analisa a política regulatória da AGIR e segue descrito abaixo (quadro 10):

Quadro 10 – Indicador política regulatória da dimensão 1.

Indicadores componentes	Métrica	Interpretação
1.1 Política regulatória: diretrizes ou parâmetros gerais, editados em ato	O indicador é numérico e será calculado pela média aritmética da pontuação atribuída de acordo com os itens associados à política regulatória (tabela): IPReg = $\Sigma P \div N$ Onde:	Indica a existência de diretrizes ou parâmetros gerais da política regulatória para a Administração Pública.

formal, para observância pelos órgãos ou entidades reguladoras na sua atuação regulatória.	IPReg = Indicador de Política Regulatória; P = Pontuação obtida de acordo com a resposta em cada item avaliado; N = Número total de itens (5). A instituição obterá pontuação de acordo com as respostas em cada item avaliado (Sim = 1 ponto e Não = 0 ponto), conforme a seguir:		O resultado varia de 0 (zero) a 1 (um), sendo que quanto mais próximo de 1 (um) maiores serão as condições para o aprimoramento da regulação, conforme escala de valores a seguir: [0 ≤ IPReg ≤ 0,20] - MUITO BAIXO: indica ausência ou proporção muito ínfima de atributos atendidos de uma política regulatória. [0,20 < IPReg ≤ 0,40] - BAIXO: indica pequena proporção de atributos atendidos, denotando política regulatória incipiente. [0,40 < IPReg ≤ 0,60] - MODERADO: indica proporção de atributos atendidos muito próxima ou igual à metade do universo considerado, denotando política regulatória em desenvolvimento. [0,60 < IPReg ≤ 0,80] - ALTO: indica proporção de atributos atendidos superior à metade do universo considerado, denotando grau de maturidade da política regulatória. [0,80 < IPReg ≤ 1] - MUITO ALTO: indica elevada proporção de atributos atendidos, denotando grau avançado de maturidade da política regulatória.	
	Itens/atributos	Sim (1)		Não (0)
	Existência de autonomia orçamentária e financeira	✓		
	Existência de autonomia administrativa.	✓		
	Existência de mandato fixo e estabilidade dos dirigentes.	✓		
	Existência de carreira específica para os servidores das entidades reguladoras.	✓		
Obrigatoriedade de um tempo mínimo para que os membros do Comitê de Regulação, após o fim do mandato, prestem serviços às empresas reguladas (quarentena).	✓			

Fonte: Adaptado de ABAR (2016, p. 9).

Para aferição do indicador acima, apresenta-se o seguinte cálculo:

Cálculo: $IPReg = \Sigma P \div N$

$$IPReg = 5 \div 5$$

$$IPReg = 1$$

Considerando que para $0,80 < IPReg \leq 1$ atinge-se uma conceituação “**MUITO ALTO**”, infere-se que a AGIR atende a todos os atributos elencados, denotando grau avançado

de maturidade da política regulatória. Para responder ao indicador em tela, extrai-se do Estatuto do Consórcio Público a comprovação da existência de autonomia orçamentária, financeira e administrativa:

Art. 1º. O consórcio público denominado de Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos Municipais do Médio Vale do Itajaí – AGIR - é pessoa jurídica de direito público, sem fins econômicos sob a forma de associação pública, dotada de independência decisória e **autonomia administrativa, orçamentária e financeira**, inscrito no CNPJ sob n.º 11.762.843/0001-41, reger-se-á pelas normas da Constituição da República Federativa do Brasil, da Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005 e Decreto nº 6.017/07. (grifo nosso)

Quanto ao mandato fixo e estabilidade dos dirigentes, estes encontram respaldo igualmente no Estatuto do Consórcio Público, onde em seu artigo 16 traz o mandato de um ano com recondução pelo mesmo período uma única vez para os membros da Diretoria Executiva e do Conselho Fiscal. Já, ao tratar sobre os conselheiros do Comitê de Regulação, o artigo 38 aduz que estes exercerão mandato de 04 (quatro) anos, contados a partir da respectiva posse. Por fim, ainda temos o mandato da Diretoria Geral, órgão executivo da AGIR, a qual é dirigida por um Diretor Geral que exerce cargo eletivo, com mandato de dois anos com direito a recondução (AGIR, 2013).

A existência de carreira específica para os servidores da AGIR, além de ser demonstrada no Anexo I – Quadro Geral de Cargos Permanentes do Estatuto do Consórcio Público, ainda comprova-se pelo Anexo II – Estatuto dos Servidores Públicos da AGIR, do mesmo documento, o qual em seu artigo 53 dispõe sobre o Plano de Carreira e progressões dos servidores. Por fim, o último item que trata da quarentena dos membros do Comitê de Regulação está clarificado no Estatuto do Consórcio Público, “Art. 42. O ex-conselheiro fica impedido de exercer qualquer atividade ou de prestar serviço aos setores regulados pela AGIR por um período de 04 (quatro) meses contado da exoneração ou do término do seu mandato”.

4.2.1.2 Indicador: coordenação da política regulatória

Para a coordenação da política regulatória apresenta-se o seguinte indicador e sua forma de cálculo (quadro 11):

Quadro 11 – Indicador coordenação política regulatória da dimensão 1.

Indicadores componentes	Métrica	Interpretação															
<p>1.2 Coordenação da política regulatória: órgão destinado ao exercício de atividades de coordenação da política regulatória.</p>	<p>O indicador é numérico e será calculado pela média aritmética da pontuação atribuída de acordo com o grau de organização e capacidade da instituição, considerando a fórmula e o quadro seguintes: GCPReg = $\Sigma P \div N$ Onde: GCPReg = Grau de organização e capacidade de coordenação da política regulatória; P = Pontuação obtida de acordo com a resposta em cada item avaliado; N = Número total de itens (4). A instituição obterá pontuação de acordo com as respostas em cada item avaliado, conforme a seguir: [SIM] -> indica existência de diretrizes, simbolizada pelo número 1 (um), caracterizando boas condições para o aprimoramento da regulação. A instituição obterá pontuação de acordo com as respostas em cada item avaliado (Sim = 1 ponto e Não = 0 ponto), conforme a seguir:</p> <table border="1" data-bbox="480 981 1026 1570"> <thead> <tr> <th>Itens</th> <th>Sim (1)</th> <th>Não (0)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Existe órgão destinado ao exercício de atividades de coordenação da política regulatória.</td> <td>✓</td> <td></td> </tr> <tr> <td>O referido órgão se reúne periodicamente.</td> <td>✓</td> <td></td> </tr> <tr> <td>O referido órgão edita normatizações.</td> <td>✓</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Os produtos elaborados pelo órgão são disponibilizados à sociedade.</td> <td>✓</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Itens	Sim (1)	Não (0)	Existe órgão destinado ao exercício de atividades de coordenação da política regulatória.	✓		O referido órgão se reúne periodicamente.	✓		O referido órgão edita normatizações.	✓		Os produtos elaborados pelo órgão são disponibilizados à sociedade.	✓		<p>Indica a existência de instituição coordenadora da política regulatória para a Administração Pública. O resultado varia de 0 (zero) a 1 (um), sendo que quanto mais próximo de 1 (um) maiores serão as condições para o desenvolvimento de uma regulação de qualidade, conforme escala de valores a seguir: [0 ≤ GCPReg ≤ 0,20] - MUITO BAIXO: indica ausência ou proporção muito ínfima de atributos atendidos, denotando ausência ou grau muito baixo de coordenação da política regulatória de forma rotineira, sistematizada e proativa. [0,20 < GCPReg ≤ 0,40] - BAIXO: indica pequena proporção de atributos atendidos, denotando baixa capacidade para promover coordenação da política regulatória de forma rotineira, sistematizada e proativa. [0,40 < GCPReg ≤ 0,60] - MODERADO: indica proporção de atributos atendidos muito próxima ou igual à metade do universo considerado, denotando moderada capacidade para promover coordenação da política regulatória de forma rotineira, sistematizada e proativa. [0,60 < GCPReg ≤ 0,80] - ALTO: indica proporção de atributos atendidos superior à metade do universo considerado, denotando alta capacidade para promover coordenação da política regulatória de forma rotineira, sistematizada e proativa. [0,80 < GCPReg ≤ 1] - MUITO ALTO: indica elevada proporção de atributos atendidos, denotando excelente capacidade para promover coordenação da política regulatória de forma rotineira, sistematizada e proativa.</p>
Itens	Sim (1)	Não (0)															
Existe órgão destinado ao exercício de atividades de coordenação da política regulatória.	✓																
O referido órgão se reúne periodicamente.	✓																
O referido órgão edita normatizações.	✓																
Os produtos elaborados pelo órgão são disponibilizados à sociedade.	✓																

Fonte: Adaptado de ABAR (2016, p. 10).

Para aferição do indicador acima, apresenta-se o seguinte cálculo:

Cálculo: $GCPReg = \Sigma P \div N$

$$GCPReg = 4 \div 4$$

$$GCPReg = 1$$

Ao inferir o presente indicador, considerando que para $0,80 < GCPReg \leq 1$ atinge-se o conceito “**MUITO ALTO**”, indica-se elevado atingimento dos atributos pela agência, o que comprova sua capacidade para promover coordenação da política regulatória de forma rotineira, sistematizada e proativa. Para responder ao indicador em apreço, extrai-se do Estatuto do Consórcio Público a comprovação dos itens respondidos como “sim”, ao considerar a atuação do Comitê de Regulação da AGIR como o órgão destinado ao exercício de atividades de coordenação da política regulatória, este entendido como um conselho de participação institucionalizada e de natureza deliberativa com representantes da sociedade, dos prestadores de serviço e do próprio consórcio no processo de controle, regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico nos municípios consorciados. Compete ao Comitê de Regulação, de acordo com o artigo 36 do documento consultado (Estatuto do Consórcio Público):

Art. 36. Compete ao Comitê de Regulação:

I - analisar, deliberar e expedir orientações sobre a regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico;

II - deliberar a alteração da base de cálculo e das alíquotas das taxas devidas pelo exercício da atividade de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico, após análise da área técnica do consórcio;

III - apreciar e decidir sobre recursos e reclamações dos usuários, tomando as decisões por voto da maioria simples.

IV – apreciar e aprovar o nome para ocupar o cargo de Diretor Geral e os nomes dos servidores a ocuparem os cargos Comissionados constantes do Anexo I-B deste Estatuto.

V - julgar, por maioria absoluta de seus membros, o processo administrativo disciplinar contra o Diretor Geral da AGIR, para fins de perda do mandato e do cargo, por cometimento de infração disciplinar ou afronta ao Código de Ética, definido em Regimento Interno.

Quanto ao referido órgão se reunir periodicamente, o artigo 40 e seu § 1º oriundos do Regimento Interno da AGIR dispõem que “as reuniões do Comitê de Regulação serão ordinárias ou extraordinárias [...] as reuniões ordinárias serão mensais, segundo calendário estabelecido anualmente pelo Presidente do Comitê, podendo sofrer alteração de data a critério da maioria dos conselheiros”. Tal sentença pode ser comprovada pela relação de reuniões realizadas pelo Comitê, conforme a quadro 12 abaixo apresentado. Informa-se que além das convocações, todas

as atas resultantes das reuniões são disponibilizadas no sítio eletrônico e no órgão de publicação oficial da AGIR.

Quadro 12 – Reuniões do Comitê de Regulação da AGIR em 2015.

Reuniões Comitê de Regulação AGIR	
1ª Reunião Ordinária	14/09/2011
2ª Reunião Ordinária	19/10/2011
3ª Reunião Extraordinária	09/08/2012
4ª Reunião Extraordinária	16/08/2012
5ª Reunião Extraordinária	27/08/2012
6ª Reunião Ordinária	22/10/2012
7ª Reunião Ordinária	14/11/2012
8ª Reunião Ordinária	19/11/2012
9ª Reunião Ordinária	08/04/2013
10ª Reunião Extraordinária	22/04/2013
11ª Reunião Extraordinária	07/05/2013
12ª Reunião Ordinária	27/05/2013
13ª Reunião Extraordinária	29/07/2013
14ª Reunião Extraordinária	29/08/2013
15ª Reunião Ordinária	04/11/2013
16ª Reunião Extraordinária	09/12/2013
17ª Reunião Extraordinária	24/02/2014
18ª Reunião Ordinária	28/04/2014
19ª Reunião Ordinária	07/07/2014
20ª Reunião Extraordinária	29/10/2014
21ª Reunião Extraordinária	18/12/2014
22ª Reunião Extraordinária	13/01/2015
23ª Reunião Extraordinária	13/02/2015
24ª Reunião Ordinária	23/03/2015
25ª Reunião Ordinária	27/04/2015
26ª Reunião Extraordinária	25/05/2015
27ª Reunião Ordinária	29/06/2015
28ª Reunião Ordinária	27/07/2015
29ª Reunião Ordinária	31/08/2015
30ª Reunião Ordinária	28/09/2015
31ª Reunião Ordinária	26/10/2015
32ª Reunião Ordinária	15/02/2016
33ª Reunião Extraordinária	28/03/2016
34ª Reunião Ordinária	25/04/2016
35ª Reunião Extraordinária	14/06/2016
36ª Reunião Ordinária	04/07/2016
37ª Reunião Ordinária	25/07/2016

Fonte: A autora (2016).

Ao indicar “sim” como resposta para o questionamento sobre a edição de normatizações pelo referido órgão, trazemos para solidificar tal positiva resposta o trecho extraído do Estatuto do Consórcio Público abaixo transcrito:

Art. 77. Serão disciplinados por recomendação do Comitê de Regulação, sem prejuízo das demais atribuições previstas neste Estatuto e sujeito a ratificação pela assembleia geral da AGIR:

I - procedimentos de fiscalização dos serviços regulados;

II - procedimentos de cobrança das taxas de regulação e fiscalização;

III - regulamentação das sanções previstas no Estatuto;

IV - normas de regulação da prestação dos serviços de saneamento básico.

Desde sua instituição, o referido órgão deliberativo já editou e publicou as seguintes Resoluções Normativas:

- 1) Resolução Normativa nº 001, de 30 de agosto de 2013: Estabelece as condições gerais da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no âmbito da AGIR;
- 2) Resolução Normativa nº 002, de 30 de agosto de 2013: Estabelece condições gerais para os procedimentos de fiscalização da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, de aplicação de penalidades e dá outras providências;
- 3) Resolução Normativa nº 003, de 30 de agosto de 2013: Dispõe sobre as penalidades aplicáveis aos prestadores de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário;
- 4) Resolução Normativa nº 004, de 30 de agosto de 2013: Dispõe sobre procedimentos de consultas e reclamações dos usuários dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, coleta, transporte e disposição final de resíduos, limpeza urbana e sistema de drenagem;
- 5) Resolução Normativa nº 005, de 27 de janeiro de 2015: Estabelece os procedimentos para comunicação de interrupções programadas na prestação de serviços de abastecimento de água e da coleta de esgoto sanitário nos municípios regulados pela agir e dá outras providências.

Por fim, o último item do indicador em tela, confirma que todos os produtos elaborados pelo órgão são disponibilizados à sociedade, pois além das Resoluções Normativas relacionadas acima serem publicadas no órgão oficial da AGIR e igualmente em seu sítio eletrônico, todas, antes de aprovadas, além de passar por extensas discussões técnicas no âmbito do próprio Comitê, seguiram para Consulta Pública (nº 001/2013 e nº 002/2013) e para Audiência Pública

(nº 001/2013 e nº 001/2014), assegurando desta forma a participação da sociedade, leiam-se aqui os usuários, prestadores, Poder Público, grupos da sociedade civil organizada, Instituições de Ensino, órgão representativos de classes e profissões etc.

4.2.1.3 Indicador: marcos regulatórios setoriais

Na sequência apresenta-se o terceiro indicador da dimensão 1, o qual pretende auferir os marcos regulatórios setoriais (quadro 13):

Quadro 13 – Indicador marcos regulatórios setoriais da dimensão 1.

Indicadores componentes	Métrica	Interpretação												
<p>1.3 Marcos regulatórios setoriais: leis, políticas e programas setoriais estabelecidos, atualizados e coerentes entre si, que contenham definições explícitas para a atuação regulatória.</p>	<p>O indicador é numérico e será calculado pela média aritmética da pontuação atribuída de acordo com grau de abrangência dos marcos regulatórios setoriais contemplados no escopo de atuação do órgão regulador, conforme a fórmula e o quadro a seguir:</p> $\text{NAMR} = \Sigma P \div N$ <p>Onde: NAMR = Nível de abrangência do marco regulatório; P = Pontuação obtida de acordo com a resposta em cada item avaliado; N = Número total de itens avaliados</p> <p>A instituição obterá pontuação de acordo com as respostas em cada item avaliado, conforme a seguir: [0] Não existem planos de implantação; [0,25] Planejadas para o futuro; [0,50] Estão em processo de implantação; [0,75] Já estão implantadas; [1,0] Já estão implantadas e apresentando resultados importantes, relevantes e mensuráveis.</p> <table border="1" data-bbox="480 1473 1034 1995"> <thead> <tr> <th>Itens</th> <th>0</th> <th>0,25</th> <th>0,50</th> <th>0,75</th> <th>1,0</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Existência de leis, políticas e programas setoriais estabelecidos de forma clara, atualizados e coerentes entre si, que contenham definições explícitas para a atuação regulatória do órgão (o órgão tem política</td> <td></td> <td></td> <td>✓</td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Itens	0	0,25	0,50	0,75	1,0	Existência de leis, políticas e programas setoriais estabelecidos de forma clara, atualizados e coerentes entre si, que contenham definições explícitas para a atuação regulatória do órgão (o órgão tem política			✓			<p>Indica a existência e delimitação de marcos regulatórios setoriais para a atuação regulatória (tais como Lei específica para o setor e Política ou programas setoriais, editados em nível municipal); bem como avalia se há sinergia governamental ou conflito entre competências.</p> <p>O resultado varia de 0 (zero) a 1 (um), sendo que quanto mais próximo de 1 (um) maior será a eficácia do instrumento regulatório, em termos de sinergia e delimitação dos marcos, conforme escala de valores a seguir:</p> <p>[0 < NAMR < 0,20] - MUITO BAIXO: indica ausência ou ínfima sinergia e delimitação dos marcos regulatórios, denotando condições pouco favoráveis para o aprimoramento da regulação.</p> <p>[0,20 < NAMR < 0,40] - BAIXO: indica pouca sinergia e delimitação dos marcos regulatórios, denotando capacidade incipiente para o aprimoramento da regulação.</p> <p>[0,40 < NAMR < 0,60] - MODERADO: indica moderada sinergia e delimitação dos marcos regulatórios, denotando boa capacidade para o aprimoramento da regulação.</p> <p>[0,60 < NAMR < 0,80] - ALTO: indica ótima sinergia e delimitação dos marcos</p>
Itens	0	0,25	0,50	0,75	1,0									
Existência de leis, políticas e programas setoriais estabelecidos de forma clara, atualizados e coerentes entre si, que contenham definições explícitas para a atuação regulatória do órgão (o órgão tem política			✓											

	regulatória e as competências concorrentes ou comuns são compartilhadas e executadas com clareza e de modo harmônico entre as instituições).					regulatórios, denotando capacidade avançada para o aprimoramento da regulação. [0,80 < NAMR < 1] - MUITO ALTO: indica plena sinergia e delimitação dos marcos regulatórios, denotando excelente capacidade para o aprimoramento da regulação
Existência de instrumentos, métodos ou procedimentos que indiquem o esforço do órgão em atuar de forma alinhada às políticas regulatórias definidas (a atuação do órgão é alinhada à política regulatória).			✓			

Fonte: Adaptado de ABAR (2016, p. 11).

O indicador que avalia os marcos regulatórios setoriais pode ser calculado conforme a fórmula abaixo:

Cálculo: $NAMR = \Sigma P \div N$

$$NAMR = 1 \div 2$$

$$NAMR = 0,5$$

Considerando que para $0,40 < NAMR \leq 0,60$, o conceito atribuído é de “**MODERADO**”, verifica-se sinergia modesta e marcos regulatórios delimitados, o que denota boa capacidade para o aprimoramento da regulação. O fato, é ambos os itens obtiveram a resposta “estão em processo de implantação”, pois existem leis, políticas, programas e instrumentos, porém todos em fase de implantação. Quando tratamos do primeiro item respondido, apresentamos a própria Lei nº 11.445/2007, já tratada nesta dissertação, como o marco regulatório do saneamento básico e de sua regulação. Dela advém a obrigatoriedade de uma entidade reguladora e da elaboração dos planos municipais de saneamento básico – PMSB. Para melhor exemplificação, trazemos abaixo a listagem dos municípios regulados pela agência, com seus respectivos planos municipais de saneamento e bem como, com as leis que

ratificaram o consórcio público AGIR como sua entidade reguladora. Estas leis (elencadas no quadro 14) possuem em seu escopo o Protocolo de Intenções da AGIR, o qual contém as definições explícitas para a atuação regulatória do órgão.

Quadro 14 – Marcos regulatórios setoriais.

Município	Lei de Ratificação	PMSB
Apiúna	L.C. nº 108, de 12.03.2010	Decreto nº 1904-A, de 12.09.2013
Ascurra	L.C. nº 101, de 16.04.2010	L.C. nº 126, de 21.05.2012
Ben. Novo	L.C. nº 71, de 24.03.2010	L.C. nº 1.658, de 14.03.2012
Blumenau	L.C. nº 7.502, de 10.03.2010	Decreto nº 8.907, de 16.04.2009
Botuverá	L.C. nº 06, de 25.05.2010	L.C. nº 1.177, de 24.09.2012
Brusque	L.C. nº 206, de 19.03.2013	Decreto nº 7.087, de 08.04.2013
Doutor Pedrinho	L.C. nº 87, de 26.03.2010	Decreto nº 008, de 06.03.2012
Gaspar	L.C. nº 48, de 20.12.2010	Decreto nº 3.876, de 06.04.2010
Guabiruba	L.C. nº 1.200, de 13.05.2010	Decreto nº 580 de 20.12.2013
Indaial	L.C. nº 98, de 09.04.2010	L.C. nº 120, de 20.12.2011
Pomerode	L.C. nº 195, de 17.11.2010	Decreto nº 2.599, de 12.07.2011
Rio dos Cedros	L.C. nº 179, de 20.04.2010	L.C. nº 1.736, de 17.04.2012
Rodeio	L.C. nº 26, de 23.06.2010	L.C. nº 56, de 16.12.2015
Timbó	L.C. nº 387, de 16.07.2010	Decreto nº 2.829, de 14.08.2012

Fonte: A autora (2016).

Acerca da existência de instrumentos, métodos ou procedimentos alinhados aos marcos regulatórios setoriais constantes no quadro 14 acima, a agência dispõe de seu Protocolo de Intenções, seus Estatuto do Consórcio Público e seu Regimento Interno, todos visando atender o que a Lei nº 11.445/2007, traz para a regulação do saneamento básico. Além do exposto, ainda temos as Resoluções Normativas da agência, as quais foram elencadas no item 4.2.1.2. Cabe ressaltar que tanto os instrumentos da AGIR quanto os planos municipais de saneamento básico, embora já existentes, ainda estão em processo de implantação, sendo que a agência ainda tem um longo caminho para alcançar todas as suas responsabilidades atribuídas nas leis de ratificação, no Protocolo de Intenções, no Estatuto, no Regimento Interno e em suas Resoluções Normativas, como também, os municípios regulados tem um longo caminho para tornar seus planos municipais de saneamento exequíveis, os quais são acompanhados e fiscalizados em sua íntegra pela agência.

4.2.1.4 Indicador: critérios para nomeação de dirigentes

O quarto indicador da dimensão 1 pressupõe critérios para a nomeação dos dirigentes das entidades reguladoras conforme o exemplificado a seguir no quadro 15:

Quadro 15 – Indicador critérios para nomeação de dirigentes da dimensão 1.

Indicadores componentes	Métrica	Interpretação
1.4 Critérios para nomeação de dirigentes: critérios previamente estabelecidos para nomeação de dirigentes.	O indicador é categórico e possui apenas duas respostas possíveis, SIM ou NÃO, sendo que: SIM (1) NÃO (0) Resposta: SIM (1)	Indica transparência e previsibilidade dos critérios mínimos para a nomeação de cargos de direção, tais como formação e titulação acadêmicas na área, e experiência profissional compatível com o cargo. O resultado do indicador será 0 (zero) ou 1 (um), sendo que: [SIM] – indica existência de diretrizes, simbolizada pelo número 1 (um), caracterizando as condições para o aprimoramento da regulação.

Fonte: Adaptado de ABAR (2016, p. 12).

Para o indicador em apreço a resposta é “sim”, alcançando a pontuação máxima, que para este quesito é 1 (um), o que indica que a AGIR apresenta transparência e previsibilidade nos critérios mínimos para a nomeação de cargos de sua direção. Tal afirmação encontra primeiramente respaldo nos seguintes artigos do Estatuto do Consórcio Público:

Art. 49. [...]

§ 2º. É condição para o exercício do cargo eletivo de diretor geral ser brasileiro, com reputação ilibada, terceiro grau completo e notório conhecimento na área pública, sendo vedada a participação daqueles que tiveram rejeitadas as contas quando do exercício de cargos ou funções públicas, ou que tiverem condenação criminal ou por ato de improbidade. [...]

Art. 50. [...]

§ 3º. Aplicam-se ao Diretor Geral e aos Cargos Comissionados as disposições constantes nos artigos 39 a 41 deste Estatuto.

E, em segundo, ainda o Anexo I-A – Quadro de Cargo Eletivo e o Anexo I-B – Quadro de Cargo Comissionado do Estatuto trazem as habilitações mínimas para cada um dos cargos de direção da agência, conforme o relacionado no quadro 16 abaixo:

Quadro 16– Habilitações mínimas para dirigentes da AGIR.

Denominação do cargo	Habilitações mínimas
Diretor Geral	Nível superior completo, com especialização na área pública.
Assessor Jurídico	Bacharel em Direito e inscrição na OAB, com especialização em área afim.
Diretor Técnico	Bacharel em Engenharia Civil, Engenharia Sanitária e/ou Ambiental e Engenharia Química; registro no órgão competente e com especialização em área afim.
Diretor Administrativo	Bacharel ou tecnólogo em Administração, Administração Pública, Secretariado Executivo, Processos Gerenciais e Gestão Pública; registro na área competente, com especialização na área pública.

Fonte: A autora (2016).

4.2.1.5 Indicador: grau de ocupação de cargos de direção

Como último indicador da dimensão 1, tem-se o grau de ocupação de cargos de direção, indicador este que juntamente com o anterior está voltado para o grau de técnica e continuidade dos dirigentes das entidades reguladoras. Sua métrica apresenta-se no quadro 17 abaixo:

Quadro 17 – Indicador grau de ocupação de cargos de direção da dimensão 1.

Indicadores componentes	Métrica	Interpretação
1.5 Grau de ocupação de cargos de direção: preenchimento de cargos de direção durante um ano.	O indicador é numérico e será aferido pela média ponderada da frequência dos diferentes casos de ocupação dos cargos de direção durante um ano, por meio da utilização da seguinte fórmula (colegiados com número variável de membros): $GOC = (P0 \times FMIN + P0,5 \times FQ + P1 \times FMAX) / 365$ Onde: GOC - Grau de ocupação dos titulares de cargos de direção P0 - Pontuação igual a zero (0) utilizada como fator de ponderação para os períodos em que a ocupação dos cargos de direção seja um número inferior ao quórum mínimo para deliberação. P0,5 - Pontuação igual a zero vírgula cinco (0,5) utilizada como fator de ponderação para os períodos em que a ocupação dos cargos de direção seja igual ao quórum mínimo para deliberação.	Indica o grau de ocupação dos cargos de direção durante um ano, caracterizando o comprometimento político com a continuidade da estrutura decisória da instituição. O resultado do indicador varia de 0 (zero) a 1 (um) e será classificado em quatro graus de ocupação, de acordo com a escala abaixo: $[0 \leq GOC < 0,5]$ – INSUFICIENTE: grau de ocupação de cargos de direção que indica descontinuidade da estrutura decisória, caracterizando baixo comprometimento político com a instituição. $[0,5 \leq GOC < 0,75]$ – MODERADA: grau de ocupação

	<p>P1 - Pontuação igual a um (1) utilizada como fator de ponderação para os períodos em que haja ocupação dos cargos de direção acima do quórum mínimo.</p> <p>F - Frequência, em número de dias durante um ano, da ocupação dos cargos de direção, considerando-se cada um dos possíveis casos de preenchimento, ou seja, número de cargos ocupados inferior ao quórum mínimo para deliberação (FMIN); número de cargos ocupados igual ao quórum mínimo (FQ); número de cargos ocupados maior que o quórum mínimo (FMAX).</p>	<p>de cargos de direção que indica maior risco de descontinuidade da estrutura decisória, caracterizando moderado comprometimento político com a instituição.</p> <p>[0,75 ≤ GOC < 1] – ALTA: grau de ocupação de cargos de direção que indica menor risco de descontinuidade da estrutura decisória, caracterizando alto comprometimento político com a instituição.</p> <p>[GOC = 1] – PLENA: grau de ocupação que indica continuidade da estrutura decisória, caracterizando o grau máximo de comprometimento político com a instituição.</p>
--	--	---

Fonte: Adaptado de ABAR (2016, p. 12).

Apresenta-se o seguinte cálculo para aferição do indicador acima:

Cálculo: **GOC = (P0 x FMIN + P0,5 x FQ + P1 x FMAX) / 365**

$$GOC = (0 \times 0 + 0,5 \times 0 + 1 \times 365) / 365$$

$$GOC = 1$$

Mediante o cálculo apresentado verifica-se que **GOC = 1**, ou seja, que atinge-se uma situação tida como **PLENA**, a qual demonstra grau de ocupação com continuidade da estrutura decisória, caracterizando o grau máximo de comprometimento político com a Instituição. Para o indicador em tela, foi verificado junto à Direção Geral da AGIR que durante todo o ano de 2015 tanto os cargos da Diretora Executiva quanto os membros do Comitê de Regulação permaneceram regularmente ocupados. Ainda, foram pesquisadas todas as listas de presença, tanto das Assembleias Gerais quanto das reuniões do Comitê de Regulação do ano de 2015, onde verificou-se a presença de Prefeitos nas Assembleias e de conselheiros nas reuniões do Comitê sempre em número acima do quórum mínimo para deliberações, ou seja, 08 (oito) pra as Assembleias e 05 (cinco) pra o Comitê. Tais dados podem ser demonstrados nos quadros 18 e 19 abaixo, onde primeiramente apresenta-se a relação das Assembleias Gerais, ordinárias ou extraordinárias, realizadas no ano de 2015 e o quantitativo de Prefeitos e Vice-Prefeitos (quanto estes representam os Prefeitos) presentes:

Quadro 18 – Assembleias Gerais da AGIR em 2015.

Data	Prefeitos Presentes
13/02/2015	07 (+ 01 vice) = 08
27/03/2015	06 (+ 02 vices) = 08
22/05/2015	06 (+ 02 vices) = 08
26/06/2015	07
23/07/2015	09 (+ 01 vice) = 10
17/09/2015	08
08/10/2015	11
10/12/2015	09

Fonte: A autora (2016).

Da mesma forma segue a relação das reuniões do Comitê de Regulação da AGIR (quadro 19), quer sejam ordinárias ou extraordinárias e, igualmente o quantitativo de conselheiros titulares presentes:

Quadro 19 – Reuniões do Comitê de Regulação da AGIR em 2015.

Data	Conselheiros Titulares Presentes
13/01/2015	08
13/02/2015	09
23/03/2015	09
27/04/2015	08
25/05/2015	08
29/06/2015	09
27/07/2015	09
31/08/2015	07
28/09/2015	07
26/10/2015	07

Fonte: A autora (2016).

4.2.2 Dimensão 2 – Arranjo institucional do sistema regulatório

A dimensão 2 trata de questões estruturantes, operacionais e de conduta do órgão, as quais são consideradas como linhas mestras para a governança. Todos os indicadores desta

dimensão impactam diretamente na atividade da entidade reguladora, considerando seus aspectos normativos, programáticos e de gestão, e igualmente, determinam o grau de adequação a princípios e condutas tendentes a gerar qualidade na regulação (ABAR, 2016).

4.2.2.1 Indicador: diretrizes programáticas

O primeiro indicador da dimensão 2 analisa as diretrizes programáticas da AGIR e segue descrito abaixo (quadro 20):

Quadro 20 – Indicador diretrizes programáticas da Dimensão 2.

Indicadores componentes	Métrica	Interpretação
<p>2.1 Diretrizes programáticas: política ou programa explícito sobre a qualidade regulatória na instituição.</p>	<p>O indicador permite uma avaliação qualitativa sobre o esforço institucional para a promoção da qualidade regulatória na instituição, como segue:</p> <p>[0] Não existem planos de implantação;</p> <p>[0,25] Planejadas para o futuro;</p> <p>[0,50] Estão em processo de implantação;</p> <p>[0,75] Já estão implantadas;</p> <p>[1,00] Já estão implantadas e apresentando resultados importantes, relevantes e mensuráveis.</p> <p>Resposta: 0,25 = Planejadas para o futuro.</p>	<p>Indica a existência no planejamento estratégico ou processo similar com estratégias, ações e atividades voltadas especificamente para a promoção da qualidade regulatória na instituição.</p> <p>O resultado do indicador varia de 0 (zero) a 1 (um), sendo que:</p> <p>[DP = 0] - MUITO BAIXO: indica ausência ou ínfima sinergia na delimitação de política ou programa explícito sobre a qualidade regulatória, denotando condições pouco favoráveis para o aprimoramento da regulação.</p> <p>[DP = 0,25] - BAIXO: indica pouca sinergia na delimitação de política ou programa explícito sobre a qualidade regulatória, denotando capacidade incipiente para o aprimoramento da regulação.</p> <p>[DP = 0,50] - MODERADO: indica moderada sinergia na delimitação de política ou programa explícito sobre a qualidade regulatória, denotando boa capacidade para o aprimoramento da regulação.</p> <p>[DP = 0,75] - ALTO: indica ótima sinergia na delimitação de política ou programa explícito sobre a qualidade regulatória, denotando capacidade avançada para o aprimoramento da regulação.</p> <p>[DP = 1,0] - MUITO ALTO: indica plena sinergia na delimitação de política ou programa explícito sobre a qualidade regulatória, denotando excelente capacidade para o aprimoramento da regulação.</p> <p>Onde: DP = Diretrizes programáticas</p>

Fonte: Adaptado de ABAR (2016, p. 14).

Ao afirmar que ações e atividades voltadas especificamente para a promoção da qualidade regulatória na instituição são planejadas para o futuro, alcança-se a valor de 0,25, atingindo-se a conceituação “**BAIXO**”, o que indica pouca sinergia na delimitação de política ou programa explícito sobre a qualidade regulatória, denotando capacidade incipiente para o

aprimoramento da regulação. Tal resposta encontra respaldo através do planejamento estratégico da AGIR, onde encontra-se a seguinte ação voltada para a qualidade regulatória (quadro 21):

Quadro 21 – Ação para qualidade regulatória oriunda do planejamento estratégico AGIR.

Por que (causa / problema a ser resolvido / justificativa)?	O que (ações ou medidas para resolver o problema)?	Como (detalhar como a ação será executada)	Quem (nome do responsável pela ação) e envolvidos?	Quando (dia/mês/ano inicial e final)?	Onde (local da ação, se houver)?	Quanto e fonte recurso (estimativa a R\$)?
Falta de simetria das informações dos serviços regulados	Qualidade regulatória através da aplicação de indicadores	Ajuste dos indicadores federais, aplicação e acompanhamento	Vanessa	01/09/2016 até 30/04/2018	Setor Administrativo	Recursos Financeiros/Físicos/Humanos

Fonte: AGIR (2016).

Pode-se considerar a presente análise constante desta dissertação como o primeiro passo para a busca da qualidade regulatória da agência, devendo esta ser trabalhada posteriormente pela direção da entidade reguladora e disseminada aos seus servidores, a fim de melhorar os índices identificados como insuficientes e manter os índices positivos.

4.2.2.2 Indicador: *status* institucional da qualidade regulatória

Para avaliar o *status* institucional da qualidade regulatória da AGIR apresenta-se a métrica do indicador abaixo (quadro 22), o qual foi adaptado visando trazer o mesmo à realidade de uma agência intermunicipal, considerando a Assembleia Geral, o Comitê de Regulação da AGIR, as Direções Técnicas e o operacional:

Quadro 22 – Indicador *status* institucional da qualidade regulatória da dimensão 2.

Indicadores componentes	Métrica	Interpretação			
2.2 Status institucional da qualidade regulatória: nível hierárquico da organização que é responsável pelas atividades relacionadas à	O indicador possui cinco respostas possíveis (pontuações), de acordo com o nível hierárquico onde se encontrar a atribuição expressa de zelar pela qualidade regulatória na estrutura organizacional da instituição, conforme quadro abaixo: <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 33%;">Nível hierárquico</td> <td style="width: 33%;">Cargos da organização*</td> <td style="width: 33%;">Pontuação (P)</td> </tr> </table>	Nível hierárquico	Cargos da organização*	Pontuação (P)	Indica o comprometimento e a responsabilização institucional em relação à qualidade regulatória na instituição. O resultado do indicador será expresso em uma das pontuações abaixo, sendo que quanto maior a pontuação, mais elevado será o grau de responsabilização institucional pela
Nível hierárquico	Cargos da organização*	Pontuação (P)			

qualidade regulatória na instituição.	Alta Administração (Assembleia Geral)	Diretoria Executiva, Conselho Fiscal e demais Prefeitos.	1	<p>qualidade regulatória, conforme escala de valores a seguir:</p> <p>[P = 0] - AUSÊNCIA: indica inexistência do atributo avaliado, caracterizando condição desfavorável para o aprimoramento da regulação.</p> <p>[P = 0,25] - BAIXO: indica presença do atributo avaliado, com vinculação hierárquica ao nível operacional da organização, caracterizando condição limitada ou insuficiente para o aprimoramento da regulação.</p> <p>[P = 0,50] - MODERADO: indica presença do atributo avaliado, com vinculação hierárquica ao nível executivo da organização, caracterizando condição moderada para o aprimoramento da regulação.</p> <p>[P = 0,75] - ALTO: indica presença do atributo avaliado, com vinculação hierárquica ao nível estratégico da organização, caracterizando condição favorável para o aprimoramento da regulação.</p> <p>[P = 1] - MUITO ALTO: indica presença do atributo avaliado, com vinculação hierárquica ao mais alto nível político da organização, caracterizando máxima condição para o aprimoramento da regulação.</p>
	Estratégico (Comitê de Regulação)	Presidente e Conselheiros titulares e suplentes.	0,75	
	Executivo (Diretoria)	Cargos eletivos: Diretor Geral e Cargos comissionados: Diretores Administrativo, e Técnico e Assessor Jurídico.	0,50	
	Operacional	Cargos efetivos: Agentes administrativos, Ouvidor e Economista.	0,25	
	Ausência da atribuição	Não se aplica.	0	
<p>Resposta: 0,50 = Executivo (Diretoria).</p>				

Fonte: Adaptado de ABAR (2016, p. 15).

Considerando que para **P = 0,50**, ao afirmar que o nível Executivo, composto pelas Diretorias Geral, Administrativa, Técnica e pela Assessoria Jurídica são os responsáveis por zelar pela qualidade regulatória na estrutura organizacional da entidade, atinge-se o conceito “**MODERADO**”, o que indica presença do atributo avaliado, com vinculação hierárquica ao nível executivo da organização, caracterizando assim condição moderada para o aprimoramento da regulação.

Atualmente é o nível executivo o responsável pelo planejamento estratégico da agência, no qual a qualidade regulatória é objetivo e, cabe relatar que neste processo de elaboração, implantação e controle do planejamento participam igualmente de forma colaborativa todos os servidores da agência, ou seja, o nível operacional. Com menção à referência documental que fundamenta a presente resposta ao indicador em tela, extrai-se do Estatuto do Consórcio Público as seguintes atribuições aos cargos do nível executivo: “Art. 48. Compete à Diretoria Geral: I - promover a execução das atividades administrativas e de gestão da AGIR, dando cumprimentos

aos objetivos e às competências da mesma; [...]”. “Art. 53. Compete a Diretoria Técnica: [...] IV - articular e apoiar tecnicamente as ações de fortalecimento institucional e estruturação de áreas e processos da AGIR; [...]”. “Art. 64. Compete a Diretoria Administrativa: I - coordenar, supervisionar e controlar a execução de todas as atividades relativas às ações de administração e de gestão financeira e orçamentária da AGIR; [...]”. E, por fim “Art. 72-F. Compete a Assessoria Jurídica: I - prestar assessoria jurídica ao Consórcio, para plena eficácia jurídica dos atos administrativos, através de emissão de pareceres e resposta a consultas formais e informais, sugerindo, quando necessário, a alteração dos conteúdos; [...]”.

4.2.2.3 Indicador: institucionalização do processo de planejamento da atividade de fiscalização

O presente indicador da dimensão 2 trata da institucionalização do processo de planejamento da atividade de fiscalização da entidade reguladora e pode ser melhor entendido por meio do quadro 23 a seguir:

Quadro 23 – Indicador institucionalização do processo de planejamento da atividade de fiscalização da dimensão 2.

Indicadores componentes	Métrica	Interpretação
<p>2.3 Institucionalização do processo de planejamento da atividade de fiscalização: aprimoramento de métodos e otimização de recursos destinados à fiscalização.</p>	<p>O indicador permite uma avaliação qualitativa sobre o aperfeiçoamento dos procedimentos de fiscalização, como segue: [0] Não existem planos de implantação; [0,25] Planejadas para o futuro; [0,50] Estão em processo de implantação; [0,75] Já estão implantadas; [1,00] Já estão implantadas e apresentando resultados importantes, relevantes e mensuráveis.</p> <p>Resposta: 0,50 = Estão em processo de implantação.</p>	<p>Indica se a instituição adota métodos e otimiza o uso de seus recursos, para aprimorar suas atividades de fiscalização. Demonstra a preocupação da instituição em alcançar resultados positivos de forma mais eficiente</p> <p>O resultado do indicador varia de 0 (zero) a 1 (um), sendo que: [IPF = 0] - MUITO BAIXO: indica ausência ou ínfima sinergia na delimitação de planos de aperfeiçoamento, denotando condições pouco favoráveis para o aprimoramento da regulação. [IPF = 0,25] - BAIXO: indica pouca sinergia na delimitação de planos de aperfeiçoamento, denotando capacidade incipiente para o aprimoramento da regulação. [IPF = 0,50] - MODERADO: indica moderada sinergia na delimitação de planos de aperfeiçoamento, denotando boa capacidade para o aprimoramento da regulação. [IPF = 0,75] - ALTO: indica ótima sinergia na delimitação de planos de aperfeiçoamento, denotando capacidade avançada para o aprimoramento da regulação. [IPF = 1,0] - MUITO ALTO: indica plena sinergia na delimitação de planos de</p>

		aperfeiçoamento, denotando excelente capacidade para o aprimoramento da regulação. Onde: IPF = Institucionalização dos Procedimentos de Fiscalização.
--	--	--

Fonte: Adaptado de ABAR (2016, p. 16).

Neste indicador o conceito alcançado é **“MODERADO”**, pois **IPF = 0,50**, inferindo-se que a AGIR apresenta moderada sinergia na delimitação de planos de aperfeiçoamento, denotando boa capacidade para o aprimoramento da regulação. Ao acompanhar os processos de fiscalização da agência, pode-se verificar que estes seguem a Resolução Normativa nº 002, de 30 de agosto de 2013, a qual estabelece condições gerais para os procedimentos de fiscalização da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, de aplicação de penalidades e dá outras providências. Porém, este é um processo em constante aprimoramento pela agência, isto em razão de novas legislações, alterações nas tecnologias, nos prestadores, nos contratos e nos próprios governantes. Esta busca pelo aprimoramento constante inclusive está demonstrada no planejamento estratégico da entidade, que apresenta a seguinte ação voltada especificamente para a atividade de fiscalização (quadro 24):

Quadro 24 – Ação para fiscalização oriunda do planejamento estratégico AGIR.

Por que (causa / problema a ser resolvido / justificativa)?	O que (ações ou medidas para resolver o problema)?	Como (detalhar como a ação será executada)	Quem (nome do responsável pela ação) e envolvidos?	Quando (dia/mês/ano inicial e final)?	Onde (local da ação, se houver)?	Quanto e fonte recurso (estimativa a R\$)?
Falta de simetria das informações dos serviços regulados	Fiscalização on-line	Desenvolvimento de Software e aplicação deste	Caio	01/09/2016 até 31/12/2016	AGIR e Municípios Consorciados	Recursos Financeiros/Físicos/Humanos

Fonte: AGIR (2016).

Por fim, relatam-se as fiscalizações feitas no ano de 2015 pela agência (quadro 25), onde destas saem os relatórios de fiscalização, com as não conformidades indicadas e os prazos regularização pelos prestadores. Estes prazos são acompanhados pela agência e, se não cumpridos, mediante Termo de Notificação, tem as devidas penalidades aplicadas, conforme a Resolução Normativa nº 003, de 30 de agosto de 2013: Dispõe sobre as penalidades aplicáveis aos prestadores de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Quadro 25 – Fiscalizações realizadas pela AGIR em 2015.

Nº.	FISCALIZAÇÕES 2015	LOCAL	OBJETO
1	Parecer Técnico 065-2015_Fiscalização SAA CASAN Benedito Novo	Benedito Novo	Análise e Parecer Técnico de Fiscalização ao Sistema de Abastecimento de Água – SAA do município de Benedito Novo, Estado de Santa Catarina.
2	Parecer Técnico 066-2015_Transbordo e Triagem RSU SAMAE Blumenau	Blumenau	Vistoria técnica em campo, diagnóstico da prestação de serviços de coleta/transbordo de resíduos sólidos urbanos - RSU e triagem de materiais recicláveis do município de Blumenau. Verificação de atendimento às normativas ABNT/NBR, Código Estadual Ambiental e demais Legislações pertinentes.
3	Parecer Técnico 070-2015_Fiscalização Eventual_Vistoria Técnica SAA CASAN Guabiruba	Guabiruba	Análise e Parecer Técnico da Fiscalização Eventual/Vistoria Técnica ao Sistema de Abastecimento de Água – SAA do município de Guabiruba, Estado de Santa Catarina.
4	Parecer Técnico 071-2015_Fiscalização Eventual_Vistoria Técnica SAA CASAN Guabiruba_ETA Lageado Baixo	Guabiruba	Análise e Parecer Técnico da Fiscalização Eventual/Vistoria Técnica ao Sistema de Abastecimento de Água – SAA do município de Guabiruba, Estado de Santa Catarina.
5	Relatório de Fiscalização 001-2015_SAA SAMAE Blumenau	Blumenau	Fiscalização e averiguação das não conformidades na prestação dos serviços de abastecimento de água sob a responsabilidade do Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto de Blumenau – SAMAE.
6	Relatório de Fiscalização 002-2015_SAA SAMAE Gaspar	Gaspar	Fiscalização e averiguação das não conformidades na prestação dos serviços de abastecimento de água sob a responsabilidade do Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto de Gaspar – SAMAE.
7	Relatório de Fiscalização 003-2015_SAA SAMAE Pomerode	Pomerode	Fiscalização e averiguação das não conformidades na prestação dos serviços de abastecimento de água sob a responsabilidade do Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto de Pomerode – SAMAE.
8	Relatório de Fiscalização 004-2015_SAA SAMAE Timbó	Timbó	Fiscalização e averiguação das não conformidades na prestação dos serviços de abastecimento de água sob a responsabilidade do Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto de Timbó – SAMAE.
9	Relatório de Fiscalização 005-2015_SAA SAMAE Brusque	Brusque	Fiscalização e averiguação das não conformidades na prestação dos serviços de abastecimento de água sob a responsabilidade do Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto de Brusque – SAMAE.
10	Relatório de Fiscalização 006-2015_SAA CASAN Indaial	Indaial	Fiscalização e averiguação das não conformidades na prestação dos serviços de abastecimento de água sob a responsabilidade da Prefeitura de Indaial e Companhia Catarinense de Água e Saneamento – CASAN.
11	Relatório de Fiscalização 007-2015_SAA CASAN Ascurra, Apiúna e Rodeio	Ascurra, Apiúna e Rodeio	Fiscalização e averiguação das não conformidades na prestação dos serviços de abastecimento de água sob a responsabilidade da Companhia Catarinense de Água e Saneamento – CASAN.
12	Relatório de Fiscalização 008-2015_SAA CASAN Rio dos Cedros	Rio dos Cedros	Fiscalização e averiguação das não conformidades na prestação dos serviços de abastecimento de água sob a responsabilidade da Companhia Catarinense de Água e Saneamento – CASAN.

13	Relatório de Fiscalização 009-2015_SAA CASAN Benedito Novo	Benedito Novo	Fiscalização e averiguação das não conformidades na prestação dos serviços de abastecimento de água sob a responsabilidade da Companhia Catarinense de Água e Saneamento – CASAN.
14	Relatório de Fiscalização 010-2015_SAA CASAN Doutor Pedrinho	Doutor Pedrinho	Fiscalização e averiguação das não conformidades na prestação dos serviços de abastecimento de água sob a responsabilidade da Companhia Catarinense de Água e Saneamento – CASAN.
15	Relatório de Fiscalização 011-2015_SAA CASAN Guabiruba	Guabiruba	Fiscalização e averiguação das não conformidades na prestação dos serviços de abastecimento de água sob a responsabilidade da Companhia Catarinense de Água e Saneamento – CASAN.
16	Relatório de Fiscalização 012-2015_SAA CASAN Botuverá	Botuverá	Fiscalização e averiguação das não conformidades na prestação dos serviços de abastecimento de água sob a responsabilidade da Companhia Catarinense de Água e Saneamento – CASAN.
17	Relatório de Fiscalização 013-2015_SAA Prefeitura Botuverá	Botuverá	Fiscalização e averiguação das não conformidades na prestação dos serviços de abastecimento de água sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal de Botuverá.

Fonte: A autora (2016).

4.2.2.4 Indicador: mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos

Ao tratar sobre os mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos por parte da AGIR, o indicador 2.4 dispõe da seguinte métrica a ser considerada (quadro 26):

Quadro 26 – Indicador mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos da dimensão 2.

Indicadores componentes	Métrica	Interpretação
<p>2.4 Mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos:</p> <p>promoção de formas alternativas ao sistema judiciário para resolução de conflitos entre agentes regulados, ou destes com consumidores e usuários.</p>	<p>O indicador permite uma avaliação qualitativa sobre o esforço institucional para promover a resolução extrajudicial de conflitos entre agentes regulados, ou destes com consumidores, como segue:</p> <p>[0] Não existem planos de implantação; [0,25] Planejados para o futuro; [0,50] Estão em processo de implantação; [0,75] Já estão implantados; [1,00] Já estão implantados e apresentando resultados importantes, relevantes e mensuráveis.</p> <p>Resposta: 0,75 = Já estão implantados.</p>	<p>Demonstra atuação da instituição para promover a resolução extrajudicial de conflitos entre agentes regulados, ou destes com consumidores, a fim de gerar resultados mais rápidos e com menos dispêndio de recursos, como é o caso do uso de termo de ajustamento de conduta, da mediação e da arbitragem. O resultado do indicador será de 0 (zero) a 1 (um), sendo que:</p> <p>[MERC = 0] - MUITO BAIXO: indica ausência de sinergia ou ínfimo esforço institucional para promover a resolução extrajudicial de conflitos, denotando condições pouco favoráveis para o aprimoramento da regulação.</p>

		<p>[MERC = 0,25] - BAIXO: indica pouca sinergia ou esforço institucional para promover a resolução extrajudicial de conflitos, denotando capacidade incipiente para o aprimoramento da regulação.</p> <p>[MERC = 0,50] - MODERADO: indica moderada sinergia ou esforço institucional para promover a resolução extrajudicial de conflitos, denotando boa capacidade para o aprimoramento da regulação.</p> <p>[MERC = 0,75] - ALTO: indica ótima sinergia ou esforço institucional para promover a resolução extrajudicial de conflitos, denotando capacidade avançada para o aprimoramento da regulação.</p> <p>[MERC = 1,0] - MUITO ALTO: indica plena sinergia ou esforço institucional para promover a resolução extrajudicial de conflitos, denotando excelente capacidade para o aprimoramento da regulação.</p> <p>Onde: MERC = Mecanismos extrajudiciais de resolução de conflito.</p>
--	--	--

Fonte: Adaptado de ABAR (2016, p. 17).

Considerando que já estão implantados na AGIR mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos, atribui-se a pontuação do indicador **MERC = 075**, atingindo o conceito “**ALTO**”, que indica ótima sinergia ou esforço institucional para promover a resolução extrajudicial de conflitos, denotando capacidade avançada para o aprimoramento da regulação. Para responder a este indicador, é utilizado como documento comprobatório a Resolução Normativa nº 004/2013 da AGIR, que dispõe sobre procedimentos de consultas e reclamações dos usuários dos serviços de saneamento básico no âmbito da AGIR, que prevê, no Capítulo II – Da Audiência de Conciliação, a realização de audiências conciliatórias durante o trâmite dos procedimento de ouvidoria, sempre que evidenciada a possibilidade de solução amigável entre as partes.

Neste sentido, considerando o último período de um ano (2015), foram realizadas pelo setor de ouvidoria da AGIR duas Audiências de Conciliação, para fins de mediação de conflitos entre usuários (pessoas físicas ou jurídicas), prestadores de serviços e/ou Poder Público. De

acordo com o Ouvidor da AGIR (E1), das conciliações realizadas, uma foi exitosa, havendo composição extrajudicial entre as partes envolvidas, e na outra conciliação não foi possível a formalização de um acordo entre as partes. Para o servidor, o setor de ouvidoria da agência tem estimulado a resolução pacífica de conflitos, por meio das audiências conciliatórias, buscando sempre um ponto de equilíbrio entre as partes, dando oportunidade para que ambas exponham seus argumentos, propiciando um diálogo saudável e propício para a formalização de acordo, dispensando, assim, que as partes tenham que recorrer a vias judiciais para resolver controvérsias relacionadas aos serviços públicos regulados pela AGIR.

4.2.2.5 Indicador: especialização técnica da força de trabalho

Como último indicador da dimensão que analisa o arranjo institucional da agência, busca-se identificar o nível de especialização técnica da força de trabalho, mediante a descrição constante no quadro 27 a seguir:

Quadro 27 – Indicador especialização técnica da força de trabalho da dimensão 2.

Indicadores componentes	Métrica	Interpretação
<p>2.5 Especialização técnica da força de trabalho: proporção dos servidores em cargos de nível superior, em exercício na instituição, inclusive os requisitados, que detém titulação de pós-graduação (<i>lato sensu</i>, mestrado ou doutorado).</p>	<p>O indicador será calculado pela divisão entre o número de servidores em cargos de nível superior, em exercício na instituição, inclusive os requisitados, com curso de especialização <i>lato sensu</i>, mestrado ou doutorado pelo número total de servidores de nível superior na instituição, de acordo com a fórmula a seguir: EFT = SLMD ÷ (Ns - Ln) Onde: EFT - Proporção de servidores em cargos de nível superior, em exercício na instituição, inclusive requisitados, que possuem titulação de pós-graduação; SLMD - Número de servidores em cargos de nível superior, em exercício na instituição, inclusive requisitados, que possuem titulação de pós-graduação (<i>lato sensu</i>, mestrado ou doutorado); Ns - Número total de servidores em cargos de nível superior em exercício na instituição, inclusive requisitados;</p>	<p>Indica a especialização técnica da força de trabalho da instituição por meio de sua titulação de pós-graduação. O resultado do indicador varia de 0 (zero) a 1 (um), sendo que quanto mais próximo de 1 (um) mais elevado será o nível de formação acadêmica do corpo funcional da instituição, conforme a seguir: [0 < EFT ≤ 0,50] - BÁSICO: indica proporção de servidores com titulação de pós-graduação igual ou inferior à metade do universo considerado, denotando baixa capacidade técnica potencial da instituição para o desempenho de atividades de regulação ou gestão da atuação regulatória. [0,50 < EFT ≤ 0,70] - MODERADO: indica proporção de servidores com titulação de pós-graduação superior à metade e igual ou inferior a 70% do universo considerado, denotando moderada capacidade técnica potencial da instituição para o desempenho de atividades de regulação ou gestão da atuação regulatória. [0,70 < EFT ≤ 0,90] - ALTO: indica proporção de servidores com titulação de pós-graduação superior à 70% e até a 90% do universo considerado, denotando alta capacidade</p>

	<p>Ln - Agentes públicos externos à instituição em cargos de provimento em comissão de livre nomeação. Cada avaliação atribuída deve ser justificada, com menção à referência material, processual ou documental que a fundamenta.</p>	<p>técnica potencial da instituição para o desempenho de atividades de regulação ou gestão da atuação regulatória.</p> <p>[0,90 < EFT ≤ 1] - MUITO ALTO: indica proporção significativa de servidores com titulação de pós-graduação igual ou muito próxima da totalidade do universo considerado, denotando máxima capacidade técnica potencial da instituição para o desempenho de atividades de regulação ou gestão da atuação regulatória.</p>
--	---	--

Fonte: Adaptado de ABAR (2016, p. 18).

Apresenta-se na sequência o cálculo do indicador do quadro 27 anterior:

Cálculo: $EFT = SLMD \div (Ns - Ln)$

$$EFT = 9 \div (13 - 4)$$

$$EFT = 9 \div 9$$

$$EFT = 1$$

Interpretando o indicador em apreço e considerando que para a AGIR, $EFT = 1$, onde $0,90 < EFT \leq 1$, chega-se ao conceito “MUITO ALTO”, o que indica proporção significativa de servidores com titulação de pós-graduação igual ou muito próxima da totalidade do universo considerado, denotando máxima capacidade técnica potencial da instituição para o desempenho de atividades de regulação ou gestão da atuação regulatória. Tal fato é comprovado mediante o quadro de cargos da entidade, que requer nível superior para seus cargos efetivos, contratados e comissionados, inclusive com solicitação de especialização para os cargos de Direção, como visto no indicador “Critérios para nomeação de dirigentes”. Para a realização do cálculo oriundo da métrica do indicador ora analisado, foi realizado levantamento de todos os cargos da agência, bem como de suas formações, o que resultou no quadro 28 abaixo, o qual faz referência documental e fundamenta a avaliação atribuída.

Quadro 28 – Relação de cargos e formações da AGIR.

Nº.	Cargo	Formação	SLMD	Ns	Ln
1	Diretor Geral	Direito com especialização	✓	✓	✓
2	Diretor Administrativo	Administração, Processos Gerenciais e Secretariado Executivo com especialização	✓	✓	✓
3	Diretor Técnico	Engenharia Civil com mestrado	✓	✓	✓

4	Assessor Jurídico	Direito com especialização	✓	✓	✓
5	Advogada	Direito com especialização	✓	✓	
6	Ouvidor	Direito com especialização	✓	✓	
7	Economista	Economia e Direito com mestrado	✓	✓	
8	Agente Administrativo	Administração com especialização	✓	✓	
9	Agente Administrativo	Administração com especialização	✓	✓	
10	Agente Técnico	Cursando Engenharia Ambiental		✓	
11	Estagiário	Cursando Jornalismo		✓	
12	Estagiário	Cursando Engenharia Civil		✓	
13	Estagiário	Cursando Secretariado Executivo Bilíngue		✓	

Fonte: A autora (2016).

4.2.3 Dimensão 3 – Formulação regulatória e processo decisório

Esta Dimensão trata das entidades pelo ponto de vista interno, quanto à sua organização para a produção de regulamentos, considerando a necessidade da realização de uma prévia análise sistêmica sobre a efetividade da regulação, garantindo-se por meio da explicitação e da estabilidade das regras os elementos que dão suporte ao processo decisório (ABAR, 2016).

4.2.3.1 Indicador: capacitação em qualidade regulatória

O primeiro indicador da dimensão 3 analisa a capacitação em qualidade regulatória ofertada pela AGIR e segue descrito abaixo (quadro 29):

Quadro 29 – Indicador capacitação em qualidade regulatória da dimensão 3.

Indicadores componentes	Métrica	Interpretação
<p>3.1 Capacitação em qualidade regulatória: Existência de um programa de capacitação permanente que contemple temas relacionados à qualidade regulatória.</p>	<p>O indicador permite uma avaliação qualitativa sobre a implantação do programa de capacitação, como segue: [0] Não existem planos de implantação; [0,25] Planejadas para o futuro; [0,50] Estão em processo de implantação; [0,75] Já estão implantadas; [1,0] Já estão implantadas e apresentando resultados importantes, relevantes e mensuráveis.</p>	<p>Indica o comprometimento da instituição no aperfeiçoamento contínuo da sua força de trabalho para a promoção da qualidade regulatória. O resultado - do indicador varia de 0 (zero) a 1 (um), sendo que: [CQR = 0] - MUITO BAIXO: indica ausência ou ínfima sinergia para adotar um programa de capacitação, denotando condições pouco favoráveis para o aprimoramento da regulação. [CQR = 0,25] - BAIXO: indica pouca sinergia para um programa de capacitação, denotando capacidade incipiente para o aprimoramento da regulação. [CQR = 0,50] - MODERADO: indica moderada sinergia para adotar um programa de capacitação,</p>

	Resposta: 0,25 = Planejadas para o futuro.	denotando boa capacidade para o aprimoramento da regulação. [CQR = 0,75] - ALTO : indica ótima sinergia para adotar um programa de capacitação, denotando capacidade avançada para o aprimoramento da regulação. [CQR = 1,0] - MUITO ALTO : indica plena sinergia para adotar um programa de capacitação, denotando excelente capacidade para aprimoramento da regulação. Onde: CQR = Capacitação em Qualidade Regulatória
--	---	---

Fonte: Adaptado de ABAR (2016, p. 20).

No quesito para avaliar a capacitação em qualidade regulatória, alcança-se o valor de 0,25, o que denota um conceito “**BAIXO**” para a AGIR, pois de acordo com a interpretação da métrica, **CQR = 0,25**, o que indica pouca sinergia para um programa de capacitação, denotando capacidade incipiente para o aprimoramento da regulação. Isto pois, apenas neste ano de 2015 a AGIR começou a capacitar seus servidores nesta área, sendo que 04 (quatro) de seus servidores participaram do curso “Introdução à Análise do Impacto Regulatório – AIR” e na sequência, dois (02) destes participaram da continuação, com o curso “Metodologias de Análise de Impacto Regulatório”. A partir destas capacitações então, o tema qualidade regulatória adentrou no planejamento estratégico da AGIR, como objetivo a ser alcançado, como visto no indicador “Diretrizes programáticas” e, igualmente, a ser tratado dentro das capacitações a serem ofertadas como um programa específico, conforme o demonstrado abaixo (quadro 30):

Quadro 30 – Ação para capacitações oriundas do planejamento estratégico da AGIR.

Por que (causa / problema a ser resolvido / justificativa)?	O que (ações ou medidas para resolver o problema)?	Como (detalhar como a ação será executada)	Quem (nome do responsável pela ação) e envolvidos?	Quando (dia/mês/ano inicial e final)?	Onde (local da ação, se houver)?	Quanto e fonte recurso (estimativa a R\$)?
Necessidade de pessoal técnico especializado	Treinamento de pessoal	Capacitações, Congressos, Seminários	Vanessa e Ricardo	01/09/2016 até 30/04/2018	AGIR e Municípios Consorciados	Recursos Financeiros/Físicos/Humanos
Falta de disponibilidade de informações/treinamentos próximos da sede da AGIR	Treinamento por tele conferência, Especialização em regulação,	Levantamento de demandas e necessidades, formação de ementas e realização de cursos	Vanessa e Ana	01/09/2016 até 30/04/2018	AGIR e Municípios	Recursos Financeiros/Físicos/Humanos

Elevado custo de treinamento de pessoal	Efeito multiplicador do conhecimento adquirido	Reuniões para exposição aos demais servidores da AGIR e Municípios consorciados	Vanessa e Giovana	01/09/2016 até 30/04/2018	AGIR e Municípios	Recursos Financeiros/Físicos/Humanos
---	--	---	-------------------	---------------------------	-------------------	--------------------------------------

Fonte: AGIR (2016).

4.2.3.2 Indicador: previsibilidade regulatória

Para a análise da previsibilidade regulatória, o indicador é numérico e deverá ser calculado da seguinte forma (quadro 31):

Quadro 31 – Indicador previsibilidade regulatória da dimensão 3.

Indicadores componentes	Métrica	Interpretação
<p>3.2 Previsibilidade regulatória: atos normativos previstos no planejamento regulatório que foram adotados pela instituição no período de um ano.</p>	<p>O indicador é numérico e será calculado pela divisão entre o número de atos normativos previstos no instrumento de planejamento regulatório e publicados, e o número total de atos normativos publicados, gerando-se percentual, de acordo com a fórmula e quadro a seguir: GPREG = ANPR + AP x 100 Onde: GPREG - Grau de previsibilidade regulatória; ANPR - Número de atos normativos publicados no ano, previstos no planejamento regulatório; AP - Número total de atos normativos publicados no ano. Deve ser considerado instrumento de planejamento regulatório, para os fins deste indicador, a existência de instrumento formal, elaborado e adotado sistematicamente pela instituição, com divulgação e periodicidade previamente estabelecida perante a sociedade.</p>	<p>Indica a proporção, em relação ao total de atos normativos publicados no ano, dos atos que foram previstos no instrumento de planejamento regulatório, inferindo-se a capacidade institucional para gestão regulatória em termos de previsibilidade e efetividade do instrumento. O resultado varia de 0 (zero) a 1 (um), sendo que quanto mais próximo de 1 (um) maior será o grau de previsibilidade, conforme escala de valores a seguir</p> <p>[0 ≤ GPREG ≤ 0,20] - MUITO BAIXO: indica ausência ou ínfima previsibilidade regulatória denotando ausência ou grau muito baixo de capacidade institucional para promover a execução do planejamento regulatório.</p> <p>[0,20 < GPREG ≤ 0,40] - BAIXO: indica previsibilidade regulatória inferior à metade dos compromissos previstos, denotando baixa capacidade institucional para promover a execução do planejamento regulatório.</p> <p>[0,40 < GPREG ≤ 0,60] - MODERADO: indica previsibilidade regulatória pouco inferior, igual ou pouco superior à metade dos compromissos previstos, denotando moderada capacidade institucional para promover a execução do planejamento regulatório.</p> <p>[0,60 < GPREG ≤ 0,80] - ALTO: indica previsibilidade regulatória superior à metade dos compromissos previstos, denotando alta capacidade institucional para promover a execução do planejamento regulatório.</p> <p>[0,80 < GPREG ≤ 1] - MUITO ALTO: indica previsibilidade regulatória equivalente ou muito próxima da totalidade dos compromissos previstos, denotando máxima capacidade</p>

		institucional para promover a execução do planejamento regulatório.
--	--	---

Fonte: Adaptado de ABAR (2016, p. 22).

Considerando que a AGIR apenas no ano de 2016 realizou seu planejamento estratégico, onde incluiu a temática da qualidade regulatória, o presente indicador somente poderá ser avaliado no próximo ano, quando será possível a quantificação dos atos normativos previstos no instrumento de planejamento regulatório, este como o próprio indicador nos traz, um instrumento formal, elaborado e adotado sistematicamente pela entidade reguladora, com divulgação e periodicidade previamente estabelecida perante a sociedade. Tal instrumento ainda deverá ser elaborado pela AGIR.

4.2.3.3 Indicador: produção de atos normativos com Análise de Impacto Regulatório (AIR)

Na sequência dos trabalhos (quadro 32), segue a métrica para análise da produção de atos normativos com Análise de Impacto Regulatório:

Quadro 32 – Indicador produção de atos normativos com Análise de Impacto Regulatório (AIR) da dimensão 3.

Indicadores componentes	Métrica	Interpretação
<p>3.3 Produção de atos normativos com Análise de Impacto Regulatório (AIR): proporção de atos regulatórios com estudos de AIR realizados.</p>	<p>O indicador é numérico e será calculado pela divisão entre o número de atos normativos publicados que contaram com AIR, e o número total de atos normativos publicados no ano, excluídos os casos específicos definidos pela instituição, tais como os que apresentem baixo impacto esperado e os de urgência em que não haja tempo hábil para a realização da AIR, de acordo com a fórmula a seguir:</p> $GI_AIR = AP_AIR \div (Nt - Nnd)$ <p>Onde:</p> <p>GI_AIR - Grau de incorporação de AIR como suporte à atividade de regulamentação;</p> <p>AP_AIR - Número de atos normativos publicados no ano com AIR realizada;</p> <p>Nt - Número total de atos normativos publicados no ano;</p>	<p>O resultado varia de 0 (zero) a 1 (um), sendo que quanto mais próximo de 1 (um) maior será o grau de incorporação de AIR como suporte à atividade de regulamentação e mais favorável será a capacidade institucional para promover consistência ao processo regulatório, conforme escala de valores a seguir:</p> <p>[0 ≤ GI_AIR ≤ 0,20] - MUITO BAIXO: indica ausência ou proporção muito ínfima de atos normativos com AIR, denotando grau muito baixo de incorporação de técnicas e métodos de AIR como suporte à atividade de regulamentação.</p> <p>[0,20 < GI_AIR ≤ 0,40] - BAIXO: indica proporção reduzida de atos normativos com AIR, denotando grau baixo de incorporação de técnicas e métodos de AIR como suporte à atividade de regulamentação.</p> <p>[0,40 < GI_AIR ≤ 0,60] - MODERADO: indica proporção de atos normativos com AIR igual ou muito próxima à metade do universo considerado, denotando grau moderado de incorporação de técnicas e métodos de AIR como suporte à atividade de regulamentação.</p> <p>[0,60 < GI_AIR ≤ 0,80] - ALTO: indica proporção de atos normativos com AIR acima da</p>

	<p>Nnd - Número de atos normativos dispensados de AIR pela instituição. Indica a proporção de atos normativos que foram submetidos a procedimento de AIR.</p>	<p>metade do universo considerado, denotando grau alto de incorporação de técnicas e métodos de AIR como suporte à atividade de regulamentação. [0,80 < GI_AIR ≤ 1] - MUITO ALTO: indica proporção de atos normativos com AIR igual ou muito próxima da totalidade do universo considerado, denotando grau muito alto de incorporação de técnicas e métodos de AIR como suporte à atividade de regulamentação.</p>
--	--	--

Fonte: Adaptado de ABAR (2016, p. 23).

Para aferição do indicador acima, apresenta-se o seguinte cálculo:

Cálculo: $GI_AIR = AP_AIR \div (Nt - Nnd)$

$$GI_AIR = 0 \div (1 - 0)$$

$$GI_AIR = 0 \div 1$$

$$GI_AIR = 0$$

Considerando que para $0 \leq GI_AIR \leq 0,20$ atinge-se a conceituação “**MUITO BAIXO**”, indicando ausência ou proporção muito ínfima de atos normativos com AIR, denotando grau muito baixo de incorporação de técnicas e métodos de AIR como suporte à atividade de regulamentação. É clara a justificativa de tal conceituação, pois a AGIR não tem a AIR implantada em seus atos normativos, sendo que conforme visto no indicador “Capacitação em qualidade regulatória”, apenas este ano servidores da entidade receberam capacitação sobre a temática exposta.

Assim, embora no ano de 2015, tenha sido publicada no Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina – DOM/SC, Edição nº 1.690, de 25.02.2015, p. 480-481, a Resolução Normativa nº 005, de 27 de janeiro de 2015 (a qual estabelece os procedimentos para comunicação de interrupções programadas na prestação de serviços de abastecimento de água e da coleta de esgoto sanitário nos municípios regulados pela agir e dá outras providências), esta não apresentou nenhum direcionamento para a análise do seu impacto regulatório.

4.2.3.4 Indicador: simplificação administrativa

O quarto indicador da dimensão 3 trata sobre a capacidade da entidade em promover a simplificação administrativa de seus procedimentos e está delineado no quadro 33 abaixo:

Quadro 33 – Indicador simplificação administrativa da dimensão 3.

Indicadores componentes	Métrica	Interpretação																																				
<p>3.4 Simplificação administrativa: capacidade da instituição em promover simplificação de procedimentos previstos em regulações.</p>	<p>O indicador é numérico e será calculado pela média aritmética da pontuação atribuída de acordo com o grau de organização e capacidade da instituição, considerando a fórmula e o quadro seguintes: GSadm = P + N Onde: GSadm - Grau de capacidade institucional para simplificação administrativa; P - Pontuação obtida de acordo com a resposta em cada item avaliado; N - Número total de itens (6). A instituição obterá pontuação de acordo com as respostas em cada item avaliado, conforme a seguir: [0] Não existem planos de implantação; [0,25] Planejadas para o futuro; [0,50] Estão em processo de implantação; [0,75] Já estão implantadas; [1,0] Já estão implantadas e apresentando resultados importantes, relevantes e mensuráveis.</p> <table border="1" data-bbox="483 920 1045 1995"> <thead> <tr> <th data-bbox="483 920 699 949">Itens</th> <th data-bbox="699 920 751 949">0</th> <th data-bbox="751 920 826 949">0,25</th> <th data-bbox="826 920 901 949">0,50</th> <th data-bbox="901 920 976 949">0,75</th> <th data-bbox="976 920 1045 949">1,0</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="483 949 699 1167">Existência de estrutura formal na instituição responsável pelas ações de simplificação administrativa.</td> <td data-bbox="699 949 751 1167">✓</td> <td data-bbox="751 949 826 1167"></td> <td data-bbox="826 949 901 1167"></td> <td data-bbox="901 949 976 1167"></td> <td data-bbox="976 949 1045 1167"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="483 1167 699 1536">Aplicação de metodologia para identificação de procedimentos administrativos e responsabilidade da instituição que recaem sobre terceiros (cidadãos ou empresas)</td> <td data-bbox="699 1167 751 1536">✓</td> <td data-bbox="751 1167 826 1536"></td> <td data-bbox="826 1167 901 1536"></td> <td data-bbox="901 1167 976 1536"></td> <td data-bbox="976 1167 1045 1536"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="483 1536 699 1783">Utilização de metodologia específica para medição de custos administrativos (internos e externos)</td> <td data-bbox="699 1536 751 1783"></td> <td data-bbox="751 1536 826 1783">✓</td> <td data-bbox="826 1536 901 1783"></td> <td data-bbox="901 1536 976 1783"></td> <td data-bbox="976 1536 1045 1783"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="483 1783 699 1935">Utilização de indicadores e metas de simplificação administrativa.</td> <td data-bbox="699 1783 751 1935">✓</td> <td data-bbox="751 1783 826 1935"></td> <td data-bbox="826 1783 901 1935"></td> <td data-bbox="901 1783 976 1935"></td> <td data-bbox="976 1783 1045 1935"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="483 1935 699 1995">Existência de práticas de</td> <td data-bbox="699 1935 751 1995">✓</td> <td data-bbox="751 1935 826 1995"></td> <td data-bbox="826 1935 901 1995"></td> <td data-bbox="901 1935 976 1995"></td> <td data-bbox="976 1935 1045 1995"></td> </tr> </tbody> </table>	Itens	0	0,25	0,50	0,75	1,0	Existência de estrutura formal na instituição responsável pelas ações de simplificação administrativa.	✓					Aplicação de metodologia para identificação de procedimentos administrativos e responsabilidade da instituição que recaem sobre terceiros (cidadãos ou empresas)	✓					Utilização de metodologia específica para medição de custos administrativos (internos e externos)		✓				Utilização de indicadores e metas de simplificação administrativa.	✓					Existência de práticas de	✓					<p>O indicador sinaliza a capacidade institucional em promover, de forma perene, sistematizada e proativa, a simplificação administrativa sobre procedimentos e custos imputados a cidadãos e empresas.</p> <p>O resultado varia de 0 (zero) a 1 (um), sendo que quanto mais próximo de 1 (um) maior será o grau de capacidade para simplificação administrativa, conforme escala de valores a seguir:</p> <p>[0 ≤ GSADM ≤ 0,20] - MUITO BAIXO: indica ausência ou proporção muito ínfima de atributos atendidos, denotando ausência ou grau muito baixo de capacidade institucional para promover simplificação administrativa de forma rotineira, sistematizada e proativa.</p> <p>[0,20 < GSADM ≤ 0,40] - BAIXO: indica pequena proporção de atributos atendidos, denotando baixa capacidade institucional para promover simplificação administrativa de forma rotineira, sistematizada e proativa.</p> <p>[0,40 < GSADM ≤ 0,60] - MODERADO: indica proporção de atributos atendidos muito próxima ou igual à metade do universo considerado, denotando moderada capacidade institucional para promover simplificação administrativa de forma rotineira, sistematizada e proativa.</p> <p>[0,60 < GSADM ≤ 0,80] - ALTO: indica proporção de atributos atendidos superior à metade do universo considerado, denotando alta capacidade institucional para promover simplificação administrativa de forma rotineira, sistematizada e proativa.</p> <p>[0,80 < GSADM ≤ 1] - MUITO ALTO: indica elevada proporção de atributos atendidos, denotando máxima capacidade institucional para promover simplificação administrativa de forma rotineira, sistematizada e proativa.</p>
Itens	0	0,25	0,50	0,75	1,0																																	
Existência de estrutura formal na instituição responsável pelas ações de simplificação administrativa.	✓																																					
Aplicação de metodologia para identificação de procedimentos administrativos e responsabilidade da instituição que recaem sobre terceiros (cidadãos ou empresas)	✓																																					
Utilização de metodologia específica para medição de custos administrativos (internos e externos)		✓																																				
Utilização de indicadores e metas de simplificação administrativa.	✓																																					
Existência de práticas de	✓																																					

	simplicação administrativa com a participação dos interessados (setor regulado, consumidor, usuário).						
	Divulgação de resultados de simplicação administrativa para a sociedade.	✓					

Fonte: Adaptado de ABAR (2016, p. 23).

Para aferição do indicador acima, apresenta-se o seguinte cálculo:

Cálculo: $GSadm = P + N$

$$GSadm = 0,25 \div 6$$

$$GSadm = 0,42$$

Mediante o cálculo apresentado, verifica-se que o conceito da AGIR é “**MUITO BAIXO**”, pois alcançou apenas 0,42 e, pela interpretação da métrica, de $0 \leq GSADM \leq 0,20$], o que indica a ausência ou proporção muito ínfima de atributos atendidos, denotando ausência ou grau muito baixo de capacidade institucional para promover simplicação administrativa de forma rotineira, sistematizada e proativa. Tal indicador encontra justificativa, pois a simplicação administrativa ainda não está na pauta do planejamento estratégico da agência, dentro das ações voltadas para a qualidade regulatória. Somente, verifica-se a intenção mais palpável da utilização de uma metodologia específica para medição de custos administrativos (internos e externos), os quais já são feitos atualmente em razão do orçamento da entidade, mas que de acordo com a Direção Geral da AGIR estão sendo aprimorados e deverão ser intensificados no decorrer do próximo ano.

4.2.3.5 Indicador: avaliação do estoque

Como último indicador da dimensão 3, temos a análise sobre a existência de processo sistematizado de avaliação do estoque regulatório, o qual é explicado mediante a métrica apresentada na sequência (quadro 34):

Quadro 34 – Indicador avaliação do estoque da dimensão 3.

Indicadores componentes	Métrica	Interpretação
<p>3.5 Avaliação do estoque: Indica a existência de processo sistematizado e incorporado à rotina da instituição que preveja a realização de revisão do estoque regulatório.</p>	<p>O indicador permite uma avaliação qualitativa sobre a implantação do procedimento, como segue: [0] Não existem planos de implantação; [0,25] Planejadas para o futuro; [0,500] Estão em processo de implantação; [0,75] Já estão implantadas; [1,0] Já estão implantadas e apresentando resultados importantes, relevantes e mensuráveis.</p> <p>Resposta: 0,25 = Planejadas para o futuro.</p>	<p>Indica a existência de processo sistematizado e incorporado à rotina da instituição que preveja a realização de revisão do estoque regulatório (atos normativos), denotando capacidade institucional para promover o aprimoramento da regulação. São exemplos de etapas do processo o levantamento do estoque; a programação de revisões; a definição de métrica ou parâmetros de avaliação dos custos ou carga regulatória; mecanismos sistematizados que acionem a revisão (cláusulas de temporalidade, revisão) etc.</p> <p>O resultado do indicador varia de 0 (zero) a 1 (um), sendo que: [PAE = 0] - MUITO BAIXO: indica ausência ou ínfima sinergia para adotar o processo sistematizado, denotando condições pouco favoráveis para o aprimoramento da regulação. [PAE = 0,25] - BAIXO: indica pouca sinergia para adotar o processo sistematizado, denotando capacidade incipiente para o aprimoramento da regulação. [PAE = 0,50] - MODERADO: indica moderada sinergia para adotar o processo sistematizado, denotando boa capacidade para o aprimoramento da regulação. [PAE = 0,75] - ALTO: indica ótima sinergia para adotar o processo sistematizado, denotando capacidade avançada para o aprimoramento da regulação. [PAE = 1,0] - MUITO ALTO: indica plena sinergia para adotar o processo sistematizado, denotando excelente capacidade para o aprimoramento da regulação.</p> <p>Onde: PAE = Procedimento de Avaliação do Estoque</p>

Fonte: Adaptado de ABAR (2016, p. 24).

Conforme interpretação do indicador em tela, **PAE = 0,25 = “BAIXO”**, sendo esta a resposta alcançada pela AGIR, o que denota pouca sinergia para adotar o processo sistematizado, o que demonstra uma capacidade incipiente para o aprimoramento da regulação. Conforme a Direção Geral da AGIR, as ações para a avaliação do estoque regulatório da AGIR já estão planejadas para o futuro, pois, principalmente as Resoluções Normativas nº 001, 002 e 003, além de serem de 2013 precisarão ser totalmente revisadas em razão da alteração do Protocolo de Intenções que está em fase de elaboração na agência. Desta forma, estas Resoluções estão programadas para serem estudadas por um grupo técnico formado entre os servidores da entidade no decorrer deste ano e, no próximo ano uma proposta de alteração das mesmas deve ser levada por este grupo ao Comitê de Regulação da AGIR para posterior

Consulta Pública. Cabe ressaltar, este grupo também será o responsável por desenvolver um processo sistematizado para revisão do estoque regulatório dos atos normativos da agência.

4.2.4 Dimensão 4 – Eficácia e efetividade regulatórias

A dimensão 4 buscar cumprir da missão institucional da entidade reguladora, referindo-se à avaliação de resultados decorrentes da implementação de ações de melhoria da qualidade. Sendo que, os indicadores de eficácia são úteis à mensuração do grau de alcance das metas programadas e, os indicadores de efetividade objetivam medir o grau de modificação da situação-problema (desafio) que deu origem à ação estratégica na percepção da sociedade (ABAR, 2016).

4.2.4.1 Indicador: avaliação *ex post* dos impactos regulatórios

O primeiro indicador da dimensão 4 analisa a avaliação *ex post* dos impactos regulatórios da AGIR e segue descrito abaixo conforme quadro 35:

Quadro 35 – Indicador avaliação *ex post* dos impactos regulatórios da dimensão 4.

Indicadores componentes	Métrica	Interpretação
<p>4.1 Avaliação <i>ex post</i> dos impactos regulatórios: Existência de procedimentos formais incorporados à rotina da instituição para a execução de Análise de Impacto Regulatório <i>ex post</i>.</p>	<p>O indicador permite uma avaliação qualitativa sobre a implantação da rotina, como segue: [0] Não existem planos de implantação; [0,25] Planejadas para o futuro; [0,50] Estão em processo de implantação; [0,75] Já estão implantadas; [1,00] Já estão implantadas e apresentando resultados importantes, relevantes e mensuráveis.</p> <p>Resposta: 0 = Não existem planos de implantação.</p>	<p>Indica a existência de processo sistematizado e incorporado à rotina da instituição que preveja a execução de Análise de Impacto Regulatório <i>ex post</i>, denotando capacidade institucional para promover o aprimoramento da regulação. O resultado do indicador varia de 0 (zero) a 1 (um), sendo que: [AExp = 0] - MUITO BAIXO: indica ausência ou ínfima sinergia para adotar a rotina de avaliação <i>ex post</i>, denotando condições pouco favoráveis o aprimoramento da regulação. [AExp = 0,25] - BAIXO: indica pouca sinergia para adotar a rotina de avaliação <i>ex post</i>, denotando capacidade incipiente para o aprimoramento da regulação. [AExp = 0,50] - MODERADO: indica moderada sinergia para adotar a rotina de avaliação <i>ex post</i>, denotando boa capacidade para o aprimoramento da regulação. [AExp = 0,75] - ALTO: indica ótima sinergia para a rotina de avaliação <i>ex post</i>, denotando capacidade avançada para o aprimoramento da regulação. [AExp = 1,0] - MUITO ALTO: indica plena sinergia para adotar a rotina de avaliação <i>ex post</i>, denotando excelente capacidade para o aprimoramento da regulação. Onde: AExp = Avaliação <i>Ex post</i>.</p>

Fonte: Adaptado de ABAR (2016, p. 26).

Ao expor a resposta de 0 = Não existem planos de implantação, chega-se a um conceito de $AE_{\text{Exp}} = 0 = \text{“MUITO BAIXO”}$, o que demonstra ausência ou ínfima sinergia para adotar a rotina de avaliação *ex post*, denotando condições pouco favoráveis o aprimoramento da regulação. Tal indicador encontra justificativa, pois a avaliação *ex post* dos impactos regulatórios ainda não está na pauta do planejamento estratégico da agência, dentro das ações voltadas para a qualidade regulatória. Verifica-se que primeiramente será implantada a AIR para os novos atos normativos e, que para os atos em vigor será realizada uma avaliação dos estoques regulatórios, conforme visto nos indicadores anteriores e em acordo com a Direção Geral da AGIR.

4.2.4.2 Indicador: retroalimentação para a regulação

Na continuidade dos indicadores da dimensão 4, temos o componente retroalimentação para a regulação, o qual trata da revisão de atos normativos a partir de *inputs* externos e, apresenta sua explicação no quadro 36 abaixo:

Quadro 36 – Indicador retroalimentação para a regulação da dimensão 4.

Indicadores componentes	Métrica	Interpretação
<p>4.2 Retro a l i - mentação para a regulação: revisão de atos normativos a partir de <i>inputs</i> externos.</p>	<p>O indicador permite uma avaliação qualitativa sobre a implantação da rotina, como segue: [0] Não existem planos de implantação; [0,25] Planejadas para o futuro; [0,50] Estão em processo de implantação; [0,75] Já estão implantadas; [1,00] Já estão implantadas e apresentando resultados importantes, relevantes e mensuráveis.</p> <p>Resposta: 0,25 = Planejadas para o futuro.</p>	<p>Indica a existência de processo sistematizado e incorporado à rotina da instituição que preveja a revisão de atos normativos a partir de <i>inputs</i> externos, denotando capacidade institucional para promover o aprimoramento da regulação. O resultado do indicador varia de 0 (zero) a 1 (um), sendo que: [RIex = 0] - MUITO BAIXO: indica ausência ou ínfima sinergia para adotar a rotina de revisão por <i>inputs</i> externos, denotando condições pouco favoráveis para o aprimoramento da regulação. [RIex = 0,25] - BAIXO: indica pouca sinergia para adotar a rotina de revisão por <i>inputs</i> externos, denotando capacidade incipiente para o aprimoramento da regulação. [RIex = 0,50] - MODERADO: indica moderada sinergia para adotar a rotina de revisão por <i>inputs</i> externos, denotando boa capacidade para o aprimoramento da regulação. [RIex = 0,75] - ALTO: indica ótima sinergia para a rotina de revisão por <i>inputs</i> externos, denotando capacidade avançada para o aprimoramento da regulação.</p>

		<p>[RIex = 1,0] - MUITO ALTO: indica plena sinergia para adotar a rotina de revisão por <i>inputs</i> externos, denotando excelente capacidade para o aprimoramento da regulação.</p> <p>Onde:</p> <p>RIex = Rotina de revisão por <i>inputs</i> externos.</p>
--	--	--

Fonte: Adaptado de ABAR (2016, p. 20).

Considerando que para **RIex = 0,25** atinge-se uma conceituação “**BAIXA**”, infere-se que a AGIR tem pouca sinergia para adotar a rotina de revisão por *inputs* externos, denotando capacidade incipiente para o aprimoramento da regulação. O fato é que atualmente a AGIR recebe suas manifestações por meio dos representantes dos usuários presentes em seu Comitê de Regulação, estes representam os Conselhos Municipais de Saneamento Básico ou outro com estas características. Todas as Resoluções Normativas antes e depois das consultas públicas passam pelo Comitê de Regulação e, a qualquer momento estes podem levar para a pauta das reuniões solicitações para a discussão e/ou revisão de Resoluções existentes. Sobre esta questão em seu Estatuto a AGIR dispõe:

Art. 8º. Os atos de normatização das atividades de regulação e fiscalização expedidas pela AGIR deverão ser submetidos e aprovados pelo Comitê de Regulação, por maioria simples de seus membros, em sendo o caso. [...]

§ 2º. A edição de resoluções pela Diretoria Executiva ou pelo Comitê de Regulação poderá ser precedida de consulta pública, formalizada através de edital resumido publicado em órgão de publicidade oficial, com antecedência mínima de 10 (dez) dias, devendo as críticas e sugestões ser encaminhadas a AGIR.

Desta forma, quando das discussões no Comitê de Regulação ou nas consultas públicas, assegura-se o recebimento de *inputs* externos. Porém, faz-se necessário a ampliação da participação popular para revisão em qualquer tempo a partir destes *inputs*, sendo que esta regulamentação através de um processo sistematizado e incorporado à rotina da entidade está sendo discutida no atual processo de revisão do Protocolo de Intenções da agência, de acordo com o seu Diretor Geral (E2), sendo então, este um indicador com planejamento para o futuro.

4.2.4.3 Indicador: satisfação da sociedade

Neste indicador analisa-se a percepção da sociedade quanto ao desempenho da agência, intitulado de “satisfação da sociedade”, sua descrição segue no quadro 37 abaixo:

Quadro 37 – Indicador satisfação da sociedade da dimensão 4.

Indicadores componentes	Métrica	Interpretação
<p>4.3 Satisfação da sociedade: percepção da sociedade quanto ao desempenho relacionado ao cumprimento das competências do órgão regulador.</p>	<p>O indicador é numérico e será calculado pela média aritmética das pontuações obtidas de acordo com a fórmula: GSS = (RP + RES) / 2 Onde: GSS - Grau de Satisfação da Sociedade RP - Realização de pesquisa periódica, com periodicidade mínima bienal: Se sim, RP= 1, se não: RP= 0; RES - Resultado da última pesquisa na base 1 (entre 0 e 1). Obs: As pesquisas podem ser realizadas com públicos de interesse selecionados.</p>	<p>Indica a percepção da sociedade em relação ao atendimento da missão institucional, cumprimento das competências, a partir da realização e de resultados de pesquisa de satisfação. O resultado varia de 0 (zero) a 1 (um), sendo que quanto mais próximo de 1 (um) maior será o grau de satisfação. A interpretação do resultado é feita da seguinte forma; (0 ≤ GSS < 0,5) - O órgão não realiza pesquisa de satisfação; (0,5 ≤ GSS < 0,75) - O órgão realiza pesquisa de satisfação, mas obteve avaliação baixa na última pesquisa realizada; (0,75 ≤ GSS < 0,9) - O órgão realiza pesquisa de satisfação e obteve avaliação satisfatória na última pesquisa realizada; (0,9 ≤ GSS < 1) - O órgão realiza pesquisa de satisfação e obteve avaliação muito satisfatória na última pesquisa realizada.</p>

Fonte: Adaptado de ABAR (2016, p. 28).

Para aferição do indicador acima, apresenta-se o seguinte cálculo:

Cálculo: **GSS = (RP + RES) / 2**

$$GSS = (0 + 0) / 2$$

$$GSS = 0 / 2$$

$$GSS = 0$$

Ao trazer a interpretação do indicador em apreço, onde de **0 ≤ GSS < 0,5** pode-se inferir que a AGIR não realiza pesquisa de satisfação, porém esta necessidade foi identificada pela equipe da agência e consta em seu planejamento estratégico conforme a ação abaixo identificada pelo quadro 38:

Quadro 38 – Ação para pesquisa de opinião/satisfação oriunda do planejamento estratégico da AGIR.

Por que (causa / problema a ser resolvido / justificativa)?	O que (ações ou medidas para resolver o problema)?	Como (detalhar como a ação será executada)	Quem (nome do responsável pela ação) e envolvidos?	Quando (dia/mês/ano inicial e final)?	Onde (local da ação, se houver)?	Quanto e fonte recurso (estimativa R\$)?
Não atingimento de todo o público alvo, no âmbito de atuação do consórcio.	Levantamento da opinião/satisfação dos usuários sobre a prestação dos serviços e sobre a atuação da AGIR	Realização de pesquisa de opinião/satisfação.	Vitor	01/09/2016 até 30/04/2018	Ouvidoria	Recursos Financeiros/Físicos/Humanos

Fonte: AGIR (2016).

4.2.4.4 Indicador: carta de serviços

Neste indicador ao invés da Carta de Serviços oriunda do Decreto nº 6.932/2009, o qual é direcionada para o âmbito federal, utilizou o próprio Protocolo de Intenções da AGIR, o qual delimita toda a atuação da agência. Assim, o indicador em tela busca analisar o cumprimento por serviço assumido a ser regulado pela agência, conforme o abaixo demonstrado através do quadro 39:

Quadro 39 – Indicador carta de serviços da dimensão 4.

Indicadores componentes	Métrica	Interpretação
4.4 Carta de Serviços: cumprimento dos compromissos previstos no Protocolo de intenções da AGIR.	O indicador é numérico e será calculado pela média aritmética do cumprimento por compromisso assumido, e o número total de compromissos do Protocolo de Intenções da AGIR, no período de um ano, de acordo com a fórmula a seguir: $CS = SC \div N$ Onde: CS - Cumprimento de compromissos do Protocolo de Intenções da AGIR; SC - Somatório de cumprimento dos compromissos do Protocolo de Intenções da AGIR; N - Número total de compromissos previstos na Carta de Serviços. Cada avaliação atribuída deve ser justificada, com menção à referência	Indica o desempenho institucional com relação aos serviços previstos no Protocolo de Intenções da AGIR, o que retrata a eficácia da instituição. O resultado varia de 0 (zero) a 1 (um), sendo que quanto mais próximo de 1 (um) maior será o grau de cumprimento do Protocolo de Intenções, conforme escala de valores a seguir: [0 ≤ CS ≤ 0,20] - MUITO BAIXO: indica ausência ou proporção muito ínfima de compromissos cumpridos; [0,20 < CS ≤ 0,40] - BAIXO: indica proporção reduzida de compromissos cumpridos; [0,40 < CS ≤ 0,60] - MODERADO: indica proporção de compromissos cumpridos igual ou muito próxima à metade do universo considerado; [0,60 < CS ≤ 0,80] - ALTO: indica proporção de compromissos cumpridos acima da metade do universo considerado;

	material, processual ou documental que a fundamenta.	[0,80 < CS ≤ 1] - MUITO ALTO: indica proporção de compromissos cumpridos igual ou muito próxima da totalidade do universo considerado.
--	--	--

Fonte: Adaptado de ABAR (2016, p. 29).

Segue o cálculo do indicador “carta de serviços” e sua justificativa na sequência:

Cálculo: $CS = SC \div N$

$$CS = 2,5 \div 5$$

$$CS = 0,5$$

Considerando que para $0,40 < CS \leq 0,60 = \text{“MODERADO”}$, chega-se a inferência de que a proporção de compromissos cumpridos está igual ou muito próxima à metade do universo considerado. Para o indicador em tela extraiu-se do Protocolo de intenções o seguinte artigo:

CLÁUSULA SEXTA. Constitui-se objeto da AGIR, o controle, a regulação e a fiscalização dos serviços públicos municipais do setor de saneamento básico, compreendido como **os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas**, nos termos da Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. (grifo nosso)

Mediante o exposto, para o item **N** da fórmula considerou-se cinco serviços (compromissos) previstos no Protocolo de Intenções, quais sejam: 1) água, 2) esgotamento sanitário, 3) resíduos sólidos, 4) drenagem e, 5) limpeza urbana. Igualmente, para o item **SC** da fórmula, a agência no ano de 2015 atuou regulando água, esgotamento sanitário e resíduos. Porém, para resíduos arbitrou-se 0,5 (zero vírgula cinco) de um total de 1 (um) ponto, pois a AGIR vem atuando nos contratos de concessão e nos serviços terceirizados e prestados pela própria municipalidade, com enfoque nos reajustes e revisões das taxas e tarifas cobradas e no levantamento dos custos destes serviços. A elaboração de normativa específica para a prestação dos serviços de coleta, transporte destinação final de resíduos sólidos estão em elaboração e devem ser levadas para consulta pública em 2017, sendo que somente após sua publicação as fiscalizações serão iniciadas.

Os serviços de limpeza e drenagem pluvial ainda não são regulados, porém, drenagem pluvial está prevista para iniciar os levantamentos e estudos no próximo ano, 2017, estando inclusive esta ação presente no planejamento estratégico da agência, conforme a ação abaixo relatada (quadro 40):

Quadro 40 – Ação para drenagem urbana oriunda do planejamento estratégico da AGIR.

Por que (causa / problema a ser resolvido / justificativa)?	O que (ações ou medidas para resolver o problema)?	Como (detalhar como a ação será executada)	Quem (nome do responsável pela ação) e envolvidos?	Quando (dia/mês/ano inicial e final)?	Onde (local da ação, se houver)?	Quanto e fonte recurso (estimativa a R\$)?
Regulação da drenagem e limpeza urbana	Normatização	Fiscalizações, Notificações	Ricardo e Fátima	01/09/2016 até 30/04/2018	AGIR e Municípios Consorciados	Recursos Financeiros/Físicos/Humanos

Fonte: AGIR (2016).

4.2.4.5 Indicador: mecanismos de monitoramento

Abaixo no quadro 41 segue a métrica do último indicador da dimensão 4, o qual trata da previsão de mecanismos de monitoramento e avaliação para os atos normativos da agência:

Quadro 41 – Indicador mecanismos de monitoramento da dimensão 4.

Indicadores componentes	Métrica	Interpretação
<p>4.5 Mecanismos de monitoramento: proporção de atos normativos publicados no ano, com previsão de instrumentos de monitoramento e avaliação.</p>	<p>O indicador é numérico e será calculado pela divisão entre o número de atos normativos publicados no ano, com previsão de parâmetros de monitoramento e avaliação, e o total de atos normativos publicados no mesmo período, excluídos os casos específicos definidos pela instituição, tais como os que apresentem baixo impacto esperado e os de urgência em que não haja tempo hábil para formulação prévia de instrumentos de monitoramento e avaliação, de acordo com a fórmula a seguir: $G_i IND = APIND + (Nt - Nnd)$ Onde: G_i IND - Grau de incorporação de técnicas e métodos de monitoramento e avaliação; AP IND - Número de atos normativos publicados no ano com previsão de parâmetros; Nt - Número total de atos normativos publicados no ano; Nnd - Número de atos normativos dispensados da formulação prévia de</p>	<p>Indica se os atos normativos aprovados na instituição preveem mecanismos de mensuração dos resultados alcançados. O resultado do indicador varia de 0 (zero) a 1 (um), sendo que quanto mais próximo de 1 (um) mais elevado será o grau de incorporação institucional de práticas de monitoramento e avaliação integradas à atividade de regulamentação, sendo que: [0 ≤ G_i IND ≤ 0,20] - MUITO BAIXO: indica ausência ou proporção muito ínfima de atos normativos com parâmetros, denotando grau muito baixo de incorporação de práticas de monitoramento e avaliação integradas à atividade de regulamentação. [0,20 < G_i IND ≤ 0,40] - BAIXO: indica proporção reduzida de atos normativos com parâmetros, denotando baixo grau de incorporação de práticas de monitoramento e avaliação integradas à atividade de regulamentação. [0,40 < G_i IND ≤ 0,60] - MODERADO: indica proporção de atos normativos com parâmetros, igual ou muito próxima à metade do universo considerado, denotando grau moderado de incorporação de práticas de monitoramento e avaliação, integradas à atividade de regulamentação. [0,60 < G_i IND ≤ 0,80] - ALTO: indica proporção de atos normativos com parâmetros acima da metade do universo considerado, denotando alto grau de incorporação de práticas de monitoramento e avaliação integradas à atividade de regulamentação.</p>

	instrumentos de monitoramento e avaliação.	[0,80 < Gi IND ≤ 1] - MUITO ALTO: indica proporção de atos normativos com parâmetros igual ou muito próxima da totalidade do universo considerado, denotando grau muito alto de incorporação de práticas de monitoramento e avaliação integradas à atividade de regulamentação
--	--	--

Fonte: Adaptado de ABAR (2016, p. 30).

O cálculo do indicador sobre os mecanismos de monitoramento é apresentado na sequência conforme sua métrica:

Cálculo: **Gi IND = APIND + (Nt-Nnd)**

$$Gi\ IND = 0 \div (1 - 0)$$

$$Gi\ IND = 0 \div 1$$

$$Gi\ IND = 0$$

Considerando que para $0 \leq Gi\ IND \leq 0,20$ atinge-se a conceituação “**MUITO BAIXO**”, a qual indica ausência ou proporção muito ínfima de atos normativos com parâmetros, denotando grau muito baixo de incorporação de práticas de monitoramento e avaliação integradas à atividade de regulamentação. Para averiguação deste indicador considerou-se a publicação no ano de 2015, no Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina – DOM/SC, Edição nº 1.690, de 25.02.2015, p. 480-481, a Resolução Normativa nº 005, de 27 de janeiro de 2015 (a qual estabelece os procedimentos para comunicação de interrupções programadas na prestação de serviços de abastecimento de água e da coleta de esgoto sanitário nos municípios regulados pela agir e dá outras providências), sendo que esta estabelece procedimentos para os prestadores, porém, não estabelece mecanismos de monitoramento e avaliação para mensuração dos resultados alcançados por parte da agência com a aplicação do ato normativo.

4.2.5 Dimensão 5 – Participação social, prestação de contas e transparência

A última dimensão tratada nesta análise aborda indicadores relacionados à existência e operação de mecanismos de participação social, prestação de contas e transparência no processo regulatório.

4.2.5.1 Indicador: participação institucionalizada

O primeiro indicador da dimensão 5 analisa a participação institucionalizada da AGIR e segue descrito no quadro 42 abaixo:

Quadro 42 – Indicador participação institucionalizada da dimensão 5.

Indicadores componentes	Métrica	Interpretação
<p>5.1 Participação institucionalizada: existência de mecanismo formal para que os interessados participem do processo regulatório.</p>	<p>O indicador permite uma avaliação qualitativa sobre sua implantação. Sendo que: [0] Não existem planos de implantação; [0,25] Planejadas para o futuro; [0,50] Estão em processo de implantação; [0,75] Já estão implantadas; [1,0] Já estão implantadas e apresentando resultados importantes, relevantes e mensuráveis.</p> <p>Resposta: 0,50 = Estão em processo de implantação.</p>	<p>Demonstra a existência de mecanismos institucionalizados que possibilitem e incentivem a participação social dos interessados no processo regulatório, incluindo a disponibilização de documentos de apoio que contenham explicações detalhadas, para qualificar a sua participação. O resultado do indicador varia de 0 (zero) a 1 (um), sendo que:</p> <p>[MPI = 0] - MUITO BAIXO: indica ausência ou ínfimo comprometimento com a participação institucionalizada, denotando condições pouco favoráveis para o aprimoramento da regulação.</p> <p>[MPI = 0,25] - BAIXO: indica pouco comprometimento com a participação institucionalizada, denotando capacidade incipiente para o aprimoramento da regulação.</p> <p>[MPI = 0,50] - MODERADO: indica moderado comprometimento com a participação institucionalizada, denotando boa capacidade para o aprimoramento da regulação.</p> <p>[MPI = 0,75] - ALTO: indica ótimo comprometimento com a participação institucionalizada, denotando capacidade avançada para o aprimoramento da regulação.</p> <p>[MPI = 1,0] - MUITO ALTO: indica pleno comprometimento com a participação institucionalizada, denotando excelente capacidade para o aprimoramento da regulação.</p> <p>Onde: MPI = Mecanismo de Participação institucionalizada.</p>

Fonte: Adaptado de ABAR (2016, p. 32).

Ao presente indicador a resposta para a AGIR é **MPI = 0,50 = “MODERADO”**, o que indica moderado comprometimento com a participação institucionalizada, denotando boa capacidade para o aprimoramento da regulação. Como evidenciado em indicadores anteriores, a participação dos interessados do processo regulatório, além de serem assegurados por sua representatividade no Comitê de Regulação da AGIR, também o são através das consultas e audiências públicas realizadas pela entidade reguladora. Para tanto, com base no Estatuto da AGIR, pode-se conceituar o Comitê de Regulação da AGIR, como:

Art. 35. O Comitê de Regulação é **órgão de participação institucionalizada da sociedade, dos prestadores de serviço e do consórcio** no processo de regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico nos municípios consorciados, através de **representantes indicados pelos conselhos municipais, pelos prestadores de serviços e pelo consórcio**, nomeados pela assembleia geral. Parágrafo único. O Comitê de Regulação órgão que tem natureza deliberativa nos assuntos relacionados à regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico e para a apreciação de recursos e reclamações dos usuários. (grifo nosso)

Ainda, em seu Regimento Interno, a AGIR apresenta um título específico sobre controle social e de gestão, onde aborda sobre as audiências e consultas públicas. Deste documento pode-se extrair as seguintes sentenças, as quais conceituam estes dois instrumentos que asseguram a participação institucionalizada:

Art. 157 Para propiciar a devida transparência, as decisões da Diretoria Executiva, Assembleia Geral ou do Comitê de Regulação da AGIR, deverão ser submetidas a acompanhamento permanente dos segmentos organizados da sociedade civil, por meio da realização prévia de audiências públicas, sempre que matérias relevantes de interesse público de sua competência estiverem por ser decididas, por iniciativa própria ou mediante requerimento de entidades interessadas e requerimento popular [...].

Art. 158 Serão objetos de consulta pública, previamente à tomada de decisão, as minutas e propostas de edição e alteração de normas legais, atos normativos e decisões da Diretoria Executiva ou do Comitê de Regulação cuja matéria seja de interesse geral dos agentes econômicos, dos usuários ou consumidores dos serviços públicos de saneamento básico.

Para Santos (2006, p.179), “o controle social é a expressão mais viva da participação da sociedade nas decisões tomadas pelo Estado no interesse geral”.

4.2.5.2 Indicador: participação prévia

Para averiguação da participação social em etapa prévia à realização de consulta pública, segue descrição do indicador no quadro 43 abaixo:

Quadro 43 – Indicador participação prévia da dimensão 5.

Indicadores componentes	Métrica	Interpretação
<p>5.2 Participação prévia: percentual de propostas regulatórias com participação social em etapa prévia à realização de consulta pública.</p>	<p>O indicador é numérico e será calculado pela divisão entre o número de propostas com participação social na etapa de sua formulação, e o número total de atos, em um ano, de acordo com a fórmula a seguir: $PP = PPS \div PA$</p>	<p>Indica a proporção dos atos regulatórios com participação dos interessados durante a etapa de formulação (por exemplo, realização de reuniões, grupo de trabalho, agenda regulatória, questionários etc.), prévia ao processo de consulta pública ou, na inexistência desse, à tomada de decisão final (publicação do ato ou arquivamento da proposta). O resultado do indicador varia de 0 (zero) a 1 (um), sendo que:</p>

	<p>Onde: PP - Propostas com participação prévia; PPS - Número de atos regulatórios publicados ou arquivados no ano com participação social prévia à divulgação em consulta pública ou deliberação final; PA - Número de atos regulatórios publicados ou arquivados no ano.</p>	<p>[PP = 0] - SEM PARTICIPAÇÃO PRÉVIA: indica ausência de participação prévia dos interessados durante a etapa de formulação; [0 < PP ≤ 0,5] - BAIXA PARTICIPAÇÃO PRÉVIA: indica participação prévia dos interessados em menos da metade dos atos regulatórios publicados ou arquivados no ano pela instituição; [0,5 < PP ≤ 0,75] - MODERADA PARTICIPAÇÃO PRÉVIA: indica participação prévia dos interessados em fração superior à metade e inferior a 75% dos atos regulatórios publicados ou arquivados no ano pela instituição; [0,75 < PP ≤ 1] - ALTA PARTICIPAÇÃO PRÉVIA: indica participação prévia dos interessados em fração superior a 75% e inferior ao total dos atos regulatórios publicados ou arquivados no ano pela instituição.</p>
--	---	--

Fonte: Adaptado de ABAR (2016, p. 33).

O cálculo para averiguação do indicador sobre a participação prévia à realização de consulta pública está descrito abaixo:

Cálculo: $PP = PPS \div PA$

$$PP = 1 \div 1$$

$$PP = 1$$

Considerando que para $0,75 \leq PP \leq 0,20$ atinge-se a conceituação “**ALTA PARTICIPAÇÃO PRÉVIA**”, a qual indica participação prévia dos interessados em fração superior a 75% e inferior ao total dos atos regulatórios publicados ou arquivados no ano pela instituição. Para averiguação deste indicador considerou-se a publicação no ano de 2015, no Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina – DOM/SC, Edição nº 1.690, de 25.02.2015, p. 480-481, a Resolução Normativa nº 005, de 27 de janeiro de 2015 (a qual estabelece os procedimentos para comunicação de interrupções programadas na prestação de serviços de abastecimento de água e da coleta de esgoto sanitário nos municípios regulados pela AGIR e dá outras providências), sendo que esta foi antecedida pela Consulta Pública nº 002-2013, e antes disso pela sua discussão no Comitê de Regulação da AGIR, o qual possui representação tripartite do consórcio AGIR, dos prestadores e dos usuários. A Resolução foi item da pauta da Reunião Extraordinária do Comitê de Regulação da Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos Municipais do Médio Vale do Itajaí – AGIR, a qual resultou na Ata nº 013/2013, de 29 de julho de 2013.

4.2.5.3 Indicador: transparência regulatória

Neste indicador analisa-se a transparência regulatória por meio da divulgação ao público em geral de informações da AGIR, conforme a descrição constante no quadro 44 em sequência:

Quadro 44 – Indicador transparência regulatória da dimensão 5.

Indicadores componentes	Métrica	Interpretação
<p>5.3 Transparência Regulatória: divulgação, ao público em geral, de informações em linguagem clara e acessível, que comuniquem o propósito e abrangência das normas produzidas pela instituição.</p>	<p>O indicador é numérico e será calculado pela divisão entre o número de atos normativos publicados com a divulgação de esclarecimentos ao público, e o total de atos normativos publicados no ano, de acordo com a fórmula a seguir: TR = AP ÷ N Onde: TR - Transparência Regulatória. AP - Número de atos normativos publicados no ano acompanhados da divulgação, no sítio eletrônico na internet, de esclarecimentos ao público. N - Número total de atos normativos publicados no ano.</p>	<p>Indica a disposição da instituição em favorecer o entendimento pelas partes interessadas sobre as regulamentações, específicas e de caráter geral, adotando linguagem adequada aos respectivos públicos. O resultado varia de 0 (zero) a 1 (um), sendo que quanto mais próximo de 1 (um) maior será o grau de transparência regulatória da instituição, conforme escala de valores a seguir: [0 ≤ TR ≤ 0,20] - MUITO BAIXO: indica ausência ou proporção muito inferior à metade dos atos normativos publicados, denotando incapacidade organizacional para promover transparência em sua atuação regulatória. [0,20 < TR ≤ 0,40] - BAIXO: indica atendimento inferior à metade dos atos normativos publicados, denotando limitação da capacidade organizacional para promover transparência em sua atuação regulatória. [0,40 < TR ≤ 0,60] - MODERADO: indica presença pouco inferior, igual ou pouco superior à metade dos atos normativos publicados, denotando moderada capacidade organizacional para promover transparência em sua atuação regulatória. [0,60 < TR ≤ 0,80] - ALTO: indica presença próxima da totalidade dos atos normativos publicados, denotando elevada capacidade organizacional para promover transparência em sua atuação regulatória. [0,80 < TR ≤ 1] - MUITO ALTO: indica presença da totalidade dos atos normativos publicados, denotando plena capacidade organizacional para promover transparência em sua atuação regulatória.</p>

Fonte: Adaptado de ABAR (2016, p. 34).

Para aferição do indicador acima, apresenta-se o cálculo na sequência:

Cálculo: $TR = AP \div N$

$$TR = 0 \div 1$$

$$TR = 0$$

Considerando que para $0 \leq TR \leq 0,20$ acarreta um conceito “MUITO BAIXO”, indica-se a ausência ou proporção muito inferior à metade dos atos normativos publicados, denotando incapacidade organizacional para promover transparência em sua atuação regulatória. Para averiguação deste indicador considerou-se a publicação no ano de 2015, no Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina – DOM/SC, Edição nº 1.690, de 25.02.2015, p. 480-481, da Resolução Normativa nº 005, de 27 de janeiro de 2015 (a qual estabelece os procedimentos para comunicação de interrupções programadas na prestação de serviços de abastecimento de água e da coleta de esgoto sanitário nos municípios regulados pela AGIR e dá outras providências), sendo que esta também está disponível no sítio eletrônico oficial da AGIR, qual seja www.agir.sc.gov.br. Porém, o que se identifica é que a Resolução está em uma linguagem técnica, direcionada aos prestadores dos serviços e não contém esclarecimento em linguagem mais clara e acessível, por exemplo, direcionada às demais partes interessadas, como os usuários dos serviços.

4.2.5.4 Indicador: eficiência no acesso à informação

No seguinte das análises, traz-se a descrição no quadro 45 abaixo do indicador que avalia a eficiência no acesso à informação com base na Lei de Acesso à Informação, nº 12.527/2011:

Quadro 45 – Indicador eficiência no acesso à informação da dimensão 5.

Indicadores componentes	Métrica	Interpretação
<p>5.4 Eficiência no acesso à informação: atendimento ao prazo fixado pela Lei de Acesso à Informação para respostas aos pedidos de informação apresentados pela sociedade.</p>	<p>O indicador é numérico e será calculado pela divisão do número de pedidos de informação apresentados pela sociedade que foram respondidos pela instituição no prazo estabelecido, pelo número total de pedidos de informação apresentados em um ano, de acordo com a fórmula a seguir: ELAI = PIAP ÷ Pit Onde: ELAI - Grau de eficiência no atendimento de pedidos de informação;</p>	<p>Indica a proporção dos pedidos de informação apresentados pela sociedade que foram respondidos no prazo estabelecido pela Lei 12.527/2011, denotando capacidade institucional em promover acesso à informação.</p> <p>O resultado varia de 0 (zero) a 1 (um), sendo que quanto mais próximo de 1 (um) maior será o grau de atendimento dos pedidos de informação apresentados pela sociedade, conforme escala de valores a seguir: [0 ≤ ELAI ≤ 0,20] - MUITO BAIXO: indica ausência ou proporção muito ínfima de pedidos respondidos no prazo, muito inferior à metade do universo considerado, denotando ausência ou baixíssima capacidade institucional em promover transparência e acesso à informação em tempo oportuno. [0,20 < ELAI ≤ 0,40] - BAIXO: indica proporção de pedidos respondidos no prazo, inferior à metade do</p>

	<p>PIAP - Número de pedidos de informação respondidos no prazo estabelecido;</p> <p>Pit - Número total de pedidos de informação apresentados pela sociedade no ano.</p>	<p>universo considerado, denotando baixa capacidade institucional em promover transparência e acesso à informação em tempo oportuno.</p> <p>[0,40 < ELAI ≤ 0,60] - MODERADO: indica proporção de pedidos respondidos no prazo pouco inferior, igual ou pouco superior à metade do universo considerado, denotando moderada capacidade institucional em promover transparência e acesso à informação em tempo oportuno.</p> <p>[0,60 < ELAI ≤ 0,80] - ALTO: indica proporção de pedidos respondidos no prazo superior à metade do universo considerado, denotando alta capacidade institucional em promover transparência e acesso à informação em tempo oportuno.</p> <p>[0,80 < ELAI ≤ 1] - MUITO ALTO: indica proporção de pedidos respondidos no prazo, muito próxima ou igual à totalidade do universo considerado, denotando máxima capacidade institucional em promover transparência e acesso à informação em tempo oportuno.</p>
--	---	--

Fonte: Adaptado de ABAR (2016, p. 35).

Para entendimento do indicador acima, primeiramente faz-se o cálculo e após a justificativa de resposta do mesmo, os quais seguem:

Cálculo: $ELAI = PIAP \div Pit$

$$ELAI = 3 \div 3$$

$$ELAI = 1$$

Considerando que para $0,80 < ELAI \leq 1$ atinge-se a conceituação “**MUITO ALTO**”, infere-se que a proporção de pedidos respondidos no prazo encontra-se muito próxima ou igual à totalidade do universo considerado, denotando máxima capacidade institucional em promover transparência e acesso à informação em tempo oportuno. Para o cálculo do indicador foi considerado o período de apuração referente ao ano de 2015. Neste período houve três solicitações de informação, as quais foram devidamente respondidas dentro do prazo de 20 (vinte) dias, conforme estabelecido pela Lei de Acesso à Informação. Em entrevista ao Ouvidor da AGIR (E1), este relatou sobre os três casos e questão:

- A primeira demanda foi registrada no dia 07.05.2015, referente a solicitação de informações a respeito de legislação, base de cálculo de cobrança e os meios de cobranças de taxas/tarifas de coleta de resíduos sólidos nos municípios regulados pela AGIR. A resposta para esta demanda foi dada em 08.05.2015, via e-mail.

- A segunda demanda de acesso à informação, recebida no dia 28.07.2015, versava sobre pedido de informações a respeito da atuação da agência na área da regulação de resíduos sólidos, detalhando em quais municípios atua, esclarecendo quanto a legislação aplicada ao tema e se há norma de regulação da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no âmbito da AGIR. O encaminhamento da resposta ao pedido deu-se no dia 29.07.2015, via e-mail.
- Por fim, a terceira solicitação de acesso à informação, no ano de 2015, foi registrada na data de 11.11.2015, a respeito de pedido de informações cunho jornalístico, dentre elas: quais são as atribuições da AGIR, quantos funcionários a agência possui, folha de pagamento dos servidores, gastos com diárias na entidade. Resposta ao solicitante foi dada em 30.11.2015, conforme o Ofício nº 433/2015 – Administrativo/AGIR.

Em complemento ao exposto, cabe informar que a Lei Federal nº 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação – LAI, veio corroborar com o princípio da publicidade pelos órgãos públicos, coadunando com o dever de ser transparente e de prestar contas. Para tanto, a referida lei, além de ditar prazos para o fornecimento das informações (deverá ser concedida de imediato, caso não seja possível o acesso imediato, o Órgão Público tem o prazo de até vinte dias para tanto, o qual pode ser prorrogado por mais dez dias mediante justificativa), criou sanções para os agentes públicos que se negarem a prestar informações, ressalvadas aquelas que sejam sigilosas.

Para a Ouvidoria Geral da União – OGU (2012), por esta estreita relação com os usuários, muitas ouvidorias públicas vêm assumindo o papel de gestoras do acesso à informação, pois a LAI estabelece que em cada órgão público deverá existir uma autoridade responsável pelo monitoramento e implementação desta. O fato é que, mesmo que a lei não tenha atribuído especificamente esta atribuição para as ouvidorias, este o caminho natural que vem sendo seguido.

Por fim, cabe trazer ao presente indicador o entendimento do próprio Ouvidor e desta autora, onde as ouvidorias públicas são hoje, uma ferramenta essencial no processo de implementação da LAI e da garantia do controle social. Pois, o fato é que na prática, grande parte delas assume a responsabilidade de garantir a qualquer interessado, como regra geral, o amplo acesso a informações produzidas ou mantidas por órgãos públicos. Assim sendo, a regra é o livre acesso à informação, sendo sigilo a exceção (ZANELLA JUNIOR; SCHMITT, 2016).

4.2.5.5 Indicador: estrutura de ouvidoria

Como último indicador da dimensão 5, busca-se analisar a estrutura de ouvidoria da AGIR, de acordo com o grau de atendimento dos itens avaliados, considerando a fórmula e o quadro 46 seguinte:

Quadro 46 – Indicador estrutura de ouvidoria da dimensão 5.

Indicadores componentes	Métrica	Interpretação																		
<p>5.5 Estrutura de ouvidoria: existência de ouvidoria independente capaz de buscar soluções para as demandas dos cidadãos; oferecer informações gerenciais e sugestões ao órgão em que atua, visando o aprimoramento da prestação do serviço de responsabilidade do órgão.</p>	<p>O indicador é numérico e será calculado pela média aritmética da pontuação atribuída de acordo com o grau de atendimento dos itens avaliados, considerando a fórmula e o quadro seguintes: $GIO = \frac{\sum P}{N}$ Onde: GIO - Grau de implantação da estrutura de ouvidoria; P - Pontuação obtida de acordo com a resposta em cada item avaliado; N - Número total de itens (5). A instituição obterá pontuação de acordo com as respostas em cada item avaliado, conforme a seguir: [0] Não existem planos de implantação; [0,25] Planejadas para o futuro; [0,50] Estão em processo de implantação; [0,75] Já estão implantadas; [1,0] Já estão implantadas e apresentando resultados importantes, relevantes e mensuráveis.</p> <table border="1" data-bbox="480 1305 1034 1982"> <thead> <tr> <th>Itens</th> <th>0</th> <th>0,25</th> <th>0,50</th> <th>0,75</th> <th>1,0</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Existência de estrutura formal de Ouvidoria independente, capaz de buscar soluções para as demandas dos cidadãos; oferecer informações gerenciais e sugestões ao órgão em que atua, visando o aprimoramento da prestação do serviço prestado pelo órgão.</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>✓</td> </tr> <tr> <td>Aplicação de metodologia que busque fomentar</td> <td></td> <td></td> <td>✓</td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Itens	0	0,25	0,50	0,75	1,0	Existência de estrutura formal de Ouvidoria independente, capaz de buscar soluções para as demandas dos cidadãos; oferecer informações gerenciais e sugestões ao órgão em que atua, visando o aprimoramento da prestação do serviço prestado pelo órgão.					✓	Aplicação de metodologia que busque fomentar			✓			<p>Demonstra a existência e o nível de implantação de mecanismos institucionalizados de interação entre o órgão e a sociedade, aliado na defesa dos direitos do usuário, na busca de soluções de conflitos extrajudiciais e colaborador eficaz dos programas de qualidade implantados nas organizações. O resultado do indicador varia de 0 (zero) a 1 (um), sendo que: [0 ≤ GIO ≤ 0,20] - MUITO BAIXO: indica ausência ou ínfimo comprometimento com a interação entre o órgão e a sociedade, denotando condições pouco favoráveis para o aprimoramento da regulação. [0,20 < GIO ≤ 0,40] - BAIXO: indica pouco comprometimento com a interação entre o órgão e a sociedade, denotando capacidade incipiente para o aprimoramento da regulação. [0,40 < GIO ≤ 0,60] - MODERADO: indica moderado comprometimento com a interação entre o órgão e a sociedade, denotando boa capacidade para o aprimoramento da regulação. [0,60 < GIO ≤ 0,80] - ALTO: indica ótimo comprometimento com a interação entre o órgão e a sociedade, denotando capacidade avançada para o aprimoramento da regulação. [0,80 < GIO ≤ 1] - MUITO ALTO: indica pleno comprometimento com a interação entre o órgão e</p>
Itens	0	0,25	0,50	0,75	1,0															
Existência de estrutura formal de Ouvidoria independente, capaz de buscar soluções para as demandas dos cidadãos; oferecer informações gerenciais e sugestões ao órgão em que atua, visando o aprimoramento da prestação do serviço prestado pelo órgão.					✓															
Aplicação de metodologia que busque fomentar			✓																	

	<p>a participação e conscientização da população acerca do direito de receber um serviço público de qualidade, eficiente e respeitoso, e, em alguns casos, auxiliar o cidadão ao identificar o fórum apropriado para resolução do problema relatado.</p>					<p>a sociedade, denotando excelente capacidade para o aprimoramento da regulação.</p>
	<p>Utilização de metodologia de gestão da informação capaz de sobrepor os entraves burocráticos e que tornem mais rápidos e eficientes os procedimentos administrativos da instituição, objetivando a oferta de um serviço público de qualidade.</p>	✓				
	<p>Utilização de indicadores, metas e ações proativas que fomentem a definição de prioridades e duração máxima das manifestações.</p>		✓			
	<p>Produção e divulgação de relatórios gerenciais que abordem os tipos de manifestações por local e períodos de tempo; com avaliação qualitativa dos resultados; Níveis de satisfação com os serviços do órgão; os casos</p>		✓			

	que tiveram reconhecido impacto na gestão ou que julgarem relevantes por outros motivos; bem como sugestões e recomendações ao dirigente da instituição.						
--	--	--	--	--	--	--	--

Fonte: Adaptado de ABAR (2016, p. 36).

Para entendimento do indicador sobre a estrutura da ouvidoria, expõe-se o cálculo abaixo:

Cálculo: $GIO = \frac{\sum P}{N}$

$$GIO = 2,75 \div 5$$

$$GIO = 0,55$$

Considerando que para $0,40 < GIO \leq 0,60$ atinge-se a conceituação “**MODERADO**”, verifica-se moderação no comprometimento com a interação entre o órgão e a sociedade, denotando boa capacidade para o aprimoramento da regulação. Como justificativa das respostas do indicador em questão, apresentam-se as sentenças abaixo, de acordo com informações recebidas diretamente do Ouvidor da agência (E1):

- **Item 1:** A Ouvidoria da AGIR possui estrutura independente formalmente garantida pelo Estatuto da entidade, não estando subordinada a nenhum setor específico, o que proporciona liberdade de atuação e possibilidade de reportar qualquer demanda e/ou sugestão diretamente para Direção Geral do órgão. A título de exemplo de ações sugeridas pela ouvidoria ao órgão e aos prestadores de serviços, pode-se citar o Programa Rio Limpo, que mobilizou a AGIR e demais instituições parceiras após reclamações dos usuários quanto a extravasamentos na rede de esgoto na cidade de Blumenau. O programa tem por objetivo verificar a regularidade das ligações de esgoto nas áreas em que já contam com rede de esgotamento sanitário, alertando aos cidadãos sobre a necessidade da separação da água da chuva da ligação de esgoto e realizando testes com corantes nas ligações domiciliares;

- **Item 2:** Buscando fomentar a participação e conscientização da população acerca dos serviços de saneamento básico regulados pela AGIR, foi criado o Projeto “A AGIR quer ouvir você!”, que vai periodicamente aos municípios consorciados a fim de prestar esclarecimentos aos usuários quanto as serviços públicos regulados, também sobre a atuação da agência reguladora e para registro de eventuais reclamações dos prestadores de serviços em cada município. O Projeto “A AGIR quer ouvir você!” foi destaque, entre outras ações desenvolvidas no Estado de Santa Catarina, sendo classificado como “BOA PRÁTICA” na categoria “Qualidade na Gestão Pública” na premiação de boas práticas em gestão pública da UDESC/ESAG 2016.
- **Item 3:** Visando a célere resolução de demandas apresentadas à ouvidoria da AGIR, o setor tem priorizado o contato por meio virtual e telefônico com os demandantes e demandados, sempre que possível, utilizando-se da via mais formal/burocrática somente para casos de maior complexidade, em que se torna necessária a comunicação oficial aos órgãos demandados. No entanto, outras ações estão sendo planejadas para o futuro para melhor gestão da informação aos usuários, dentre elas o desenvolvimento de aplicativo para *smarthphones*, que irá ampliar os meios de acesso à ouvidoria, permitindo encaminhamento de demandas pelos cidadãos interessados, bem como a disponibilização de informações relevantes acerca dos serviços de saneamento básico, tais como tabela tarifária e de serviços complementares, dias das coletas convencionais e seletiva em cada região, educação ambiental, entre outras facilidades;
- **Item 4:** Há Resolução Normativa que regula, no âmbito da ouvidoria da AGIR, os procedimentos de ouvidoria e seu trâmite até a conclusão. Também, para realizar o controle do atendimento ao cidadão dispendido pelas ouvidorias/SAC dos prestadores de serviços em cada município consorciado, está sendo lançada ainda em 2016 em consulta pública uma normativa para estas ouvidorias, com definição de indicadores de desempenho, bem como relatório para monitoramento do cumprimento dos prazos das respostas às solicitações dos usuários. Em paralelo a esta normatização, serão realizadas fiscalizações *in loco* nas unidades de atendimento ao cidadão para identificar as reais condições do serviço prestado e identificar eventuais não conformidades com as normas da AGIR;
- **Item 5:** O setor de ouvidoria da AGIR produz e divulga relatórios mensais dos atendimentos realizados, abordando os tipos de manifestações registradas (pedidos de

informação, denúncias, elogios, reclamações, solicitações, etc.) subdivididas por temas (abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, resíduos sólidos etc.), por canal de recebimento da manifestação (telefônico, virtual ou presencial), prestadores de serviços demandados, procedimentos de ouvidoria instaurados no período, contando também com relatório gráfico das demandas. Os relatórios mensais são utilizados, dentre outros fins, para subsidiar as informações contidas no Relatório de Atividades Anual da AGIR, no que tange ao atendimento ao cidadão. Ademais, conforme já elencado nas considerações do item 4, a nova normativa da Agência para as ouvidorias/SAC dos prestadores de serviços prevê a instituição de relatório trimestral dos atendimentos aos usuários, definindo indicadores de desempenho (dentre eles o indicador ISA – Índice de Satisfação com o Atendimento), e oportunizando campo para proposição de recomendações, melhorias e/ou correções para o aprimoramento do processo de trabalho no setor.

Ao tratar do indicador em tela, fica claro a importância das ouvidorias para a dimensão que trata da participação social, prestação de contas e transparência, isto pois a ouvidoria consiste em um canal de comunicação direto entre o usuário e o Poder Público, na busca pelo estreitamento na relação entre a sociedade e a própria Administração Pública, ao fortalecer a democracia e facilitar o acesso da população às políticas públicas, assegurando igualmente o controle social sobre a gestão e os serviços públicos prestados pelo Estado. Além disto, as ouvidorias também devem atuar como fomentadoras de mudanças, pois está diariamente em contato com os usuários, conhece suas frustrações e anseios, podendo assim buscar a satisfação das necessidades dos cidadãos por meio de uma prestação de serviços públicos de qualidade (ZANELLA JUNIOR; SCHMITT, 2016).

Por fim, Campos e Alves (2014) afirmam que as ouvidorias públicas se inserem em uma proposta recente, mas que tornou-se contínua na busca do reforço e da valorização dos conceitos de cidadania nas relações entre Estado e sociedade. Dessa forma, percebe-se a importância da ouvidoria dentro da estrutura da AGIR, podendo ser observado que muito já foi desenvolvido, porém, sabe-se que o caminho ainda é longo se considerarmos todas as demandas populacionais e os recursos disponíveis para atendimento desta demandas.

4.2.6 Análise resumo considerando as cinco dimensões da governança regulatória e o desenvolvimento territorial sustentável

De forma compilada para melhor entendimento, segue abaixo quadro 47, com o resumo dos índices alcançados pelas análises realizadas feitas no item anterior, bem como na sequência procede-se às inferências quanto ao grau de qualidade regulatória alcançado pela agência, considerando sua atuação dentro dos preceitos da governança regulatória e sua ligação com o desenvolvimento territorial sustentável do Médio Vale do Itajaí, apontando a regulação como instrumento efetivo para eficiência, efetividade, mudança cultural e, melhoria e continuidade da prestação dos serviços.

Quadro 47 – Quadro resumo dos indicadores de governança regulatória da AGIR.

Indicador	Pontos máximos	Pontos alcançados
Dimensão 1 – Ambiente institucional do sistema regulatório		
Política regulatória	1	1
Coordenação da política regulatória	1	1
Marcos regulatórios setoriais	1	0,5
Critérios para nomeação de dirigentes	1	1
Grau de ocupação de cargos de direção	1	1
Total	5	4,5
Média	1	0,9
Dimensão 2 – Arranjo institucional do sistema regulatório		
Diretrizes programáticas	1	0,25
Status institucional da qualidade regulatória	1	0,5
Institucionalização do processo de planejamento da atividade de fiscalização	1	0,5
Mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos	1	0,75
Especialização técnica da força de trabalho	1	1
Total	5	3
Média	1	0,6
Dimensão 3 – Formulação regulatória e processo decisório		
Capacitação em qualidade regulatória	1	0,25
Previsibilidade regulatória	1	*não se aplica

Produção de atos normativos com Análise de Impacto Regulatório (AIR)	1	-
Simplificação administrativa	1	0,42
Avaliação do estoque	1	0,25
Total	5	0,92
Média	1	0,23
Dimensão 4 – Eficácia e efetividade regulatórias		
Avaliação <i>ex post</i> dos impactos regulatórios	1	0,25
Retroalimentação para a regulação	1	0,25
Satisfação da sociedade	1	-
Carta de serviços	1	0,5
Mecanismos de monitoramento	1	-
Total	5	1
Média	1	0,2
Dimensão 5 – Participação social, prestação de contas e transparência		
Participação institucionalizada	1	0,5
Participação prévia	1	1
Transparência regulatória	1	-
Eficiência no acesso à informação	1	1
Estrutura de ouvidoria	1	0,55
Total	5	3,05
Média	1	0,61
Total Geral	24	12,47
Média Total Pontos	5	2,49
Média Conceito	1	0,51

Fonte: A autora (2016).

Apresentado o quadro 47 com os pontos alcançados pela entidade devidamente estruturado e caracterizado pelas cinco dimensões, ao aplicar a mesma linha de conceitos dos indicadores, pode-se nominar a dimensão 1 – ambiente institucional do sistema regulatório com 0,9 de média como “**MUITO ALTO**”, sendo este indicador assertivo e atendido quanto à política regulatória, coordenação da mesma, marcos regulatórios setoriais, critérios para nomeação de dirigentes e quanto ao grau de ocupação de cargos de direção. Porém, cabe

ressaltar que tão difícil quanto alcançar uma conceituação positiva, é manter a mesma e procurar desenvolvê-la continuamente.

A dimensão 2 – arranjo institucional do sistema regulatório com a média 0,6 com o conceito “**MODERADO**”, mostra que diretrizes programáticas, *status* institucional da qualidade regulatória, institucionalização do processo de planejamento da atividade de fiscalização e, mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos, estão em implantação ou, no pior dos cenários planejadas para o futuro, fato importante, pois denota que já estão dentro do óbice de discussões da agência. Aqui destaque para a especialização técnica da força de trabalho, com pontuação máxima, demonstrando a busca por um quadro de técnicos especializados com formação e experiência na área, fator essencial para assegurar a qualidade regulatória.

A dimensão 3 – Formulação regulatória e processo decisório com 0,23 como “**BAIXO**”, balizam campo fértil para a melhoria, denotando que a agência é nova e em pleno desenvolvimento. Sendo que é necessária maior capacidade em qualidade regulatória, simplificação administrativa, avaliação de estoques e, a implantação da AIR. Cabe reforçar esta é uma importante ferramenta para conseguir avaliar os impactos causados pela edição de uma norma regulatória quanto aos seus aspectos ambientais, sociais, normativos, neste caso, a norma regulatória em tese não pode confrontar normas já consagradas, ou mesmo, exigir de um prestador procedimentos regulatórios que alcancem dimensões indesejáveis com aumento significativo da tarifa para tal cumprimento. Neste processo, a agência analisada deve se instrumentalizar e procurar desenvolver projeto nesse sentido a fim de garantir normas que atinja a finalidade regulatória e não acréscimos legais e normativos inexequíveis ou impactantes ao prestador.

A dimensão 4 – Eficácia e efetividade regulatórias com 0,2 como “**BAIXO**”, merece atenção especial, por ser a menor média alcançada, principalmente no tocando ao levantamento de pesquisa com a sociedade, fortalecendo o controle social. E por fim, a dimensão participação social, prestação de contas e transparência com 0,61 como “**ALTO**”, sendo que por ser a participação social, a prestação de contas e a transparência tão importantes em um processo de governança regulatória, são pontos a serem desenvolvidos pela entidade pesquisada rotineiramente e denotam necessidade de ampliação e trabalho para adesão como uma agência eficiente e participativa.

Considerando ainda todas as dimensões, o conceito para a atuação da AGIR dentro dos preceitos da governança regulatória, perante a avaliação realizada nesta dissertação, é “MODERADO”, alcançado 0,51 de média. Esta pontuação ficar acima da metade dos pontos possíveis de serem alcançados, afere a importância quanto aos procedimentos de inclusão da sociedade no processo regulatório com a sua presente participação evidenciada por pesquisa de satisfação ou transparências das ações regulatórias, além de produção de normas regulatórias com Análise de Impacto Regulatório – AIR, pontos que devem ser implantados pela AGIR para busca de sua governança plena.

Assim, entende-se que a AGIR mesmo ao apresentar uma governança regulatória mediana, levantada através dos indicadores aplicados e analisados neste capítulo, vem reforçando suas iniciativas colegiadas em nível regional, sendo fomentadora da construção das políticas de regulação no Médio Vale do Itajaí na área do saneamento básico, relacionando-se assim o território mapeado com a atividade que se exerce neste espaço, considerando a organização da agência, suas ações e relações com os mais diversos atores inseridos neste recorte institucional. Cabe ressaltar que o território do Médio Vale do Itajaí é o espaço geográfico no qual se verifica a atuação da AGIR, esta interagindo neste espaço, por meio de suas ações e de seu poder, com os demais atores (Poder Público, prestadores, sociedade etc.) e com a própria natureza.

Fato é que, a AGIR, ao trabalhar direcionada para a busca de uma estabilidade de mercado regulatório em um ambiente político favorável sem influências, caminha para uma cooperação democrática sustentável, a qual por si só territorializa os processos de desenvolvimento de sua região de atuação, isto pois confere uma melhora considerável no território e em suas pessoas, ao considerar e entender das características e especificidades deste. Aqui, infere-se a AGIR como uma experiência regional de desenvolvimento endógeno, com a participação dos atores locais, estes os protagonistas dos processos, onde a sociedade, os prestadores e o poder público são mediados pela agência para a minimização das incertezas regulatórias.

Cabe afirmar que a busca pelo desenvolvimento territorial sustentável perpassa por alternativas locais, como a criação de um consórcio público, respeitando-se as diferenças, mas aproveitando-se das proximidades, construindo assim um novo arranjo institucional que esteja alinhado com sua região. Dessa forma, ao desenvolver seu território de atuação, a AGIR mobiliza-se na condução da busca pela universalização do saneamento básico, por meio um

ambiente regulatório de qualidade, que impacte positivamente nos aspectos econômicos, sociais e ambientais, baseada na identificação coletiva de sua região, qual seja o Médio Vale do Itajaí.

Governança regulatória aqui se alinha na perspectiva de uma arena territorial de poder, por meio de um Estado regulador presente, que mesmo se estruturando é forte e, que colabora em um projeto de melhoria regional, região esta que tem uma estreita comunicação, que negocia e que busca continuamente a diminuição das disparidades entre ela. Ainda, não pode-se esquecer que enquanto agência, esta não se limita somente ao lado econômico, e sim articula de forma integrada as questões estruturais, sociais e humanas pertinentes direta ou indiretamente ao saneamento básico. Assim, relaciona-se a AGIR, enquanto instância de governança regulatória moderada considerando em seu escopo de atuação todas as dimensões ambientais, sociais, culturais e humanas em um equilíbrio com as questões técnicas e econômicas para o desenvolvimento territorial sustentável do médio Vale do Itajaí.

É neste íterim que os problemas são avaliados de forma regional e integrada, destacando-se e utilizando-se para a resolução destes as capacidades e os recursos do próprio território, criando-se redes de cooperação entre os atores e o senso de pertencimento à região, pois a AGIR é Médio Vale do Itajaí. Por fim, entende-se como uma nova modalidade de integração a formação da AGIR enquanto consórcio público de regulação, reconhecido pelas relações construídas dentro de um processo de desenvolvimento territorial sustentável e na busca por uma atuação plena da governança regulatória.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem a pretensão de esgotar as discussões sobre o tema em apreço, pretendeu-se apresentar as agências reguladoras como as grandes intermediadoras e conciliadoras das figuras envolvidas no saneamento básico, estas designadas como Poder Público, prestadores e usuários. Trazendo-se para tanto, como proposta, a regulação destes serviços através dos consórcios públicos, onde os municípios organizam-se estruturando sua agência de regulação nestes moldes. Assim, apresentou-se como exemplo, a Agência Intermunicipal de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos Municipais do Médio Vale do Itajaí (AGIR), esta sob a forma de consórcio público de direito público, composta atualmente por catorze municípios.

Em sua caminhada, valiosos benefícios resultantes do modelo consorciado AGIR puderam ser identificados, entre eles: equilíbrio, transparência, segurança jurídica, tecnicidade da regulação, controle e fiscalização, economia pelo ganho de escala, afastamento do viés político-partidário, harmonização e unificação das normas, indicadores e critérios de qualidade e eficiência. Ainda, os seguintes pontos fortes puderam ser destacados: capacitação da equipe gestora e operacional, relação com prefeituras, prestadores e usuários, sistema de atendimento de ouvidoria, atendimento ao público em geral, Comitê de Regulação atuante e todos os servidores contando com nível de graduação e pós-graduação

O fato é que os atores regionais, quais sejam os municípios integrantes do consórcio AGIR, desenvolvem ações conjuntas por conseguirem avaliar de forma real os problemas de sua região, da mesma forma em que trabalham o planejamento e a execução de ações para a resolução dessas problemáticas da área do saneamento básico. Convém expor que o saneamento básico é um dos mais importantes serviços públicos ofertados à população, isto, pois ele está inteiramente ligado à qualidade de vida, relacionando-a às condições de abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos, limpeza urbana e drenagem pluvial.

Assim, ao alcançar os objetivos específicos desta dissertação, quais eram: contextualizar o panorama atual do saneamento básico e sua regulação por meio de consórcios públicos; caracterizar os principais preceitos e indicadores da governança regulatória e; analisar por meio de indicadores a qualidade regulatória do consórcio público AGIR e sua relação com o desenvolvimento territorial sustentável; chegamos ao objetivo geral, o qual consistia em analisar a contribuição do consórcio público AGIR para o desenvolvimento territorial sustentável enquanto instância de governança regulatória dentro da área do saneamento básico.

Ainda, considerando o desafio desta dissertação acerca da regulação e da universalização dos serviços de saneamento na região do Médio Vale do Itajaí, ao levantar por meio de indicadores se a AGIR apresentava qualidade regulatória em suas ações, estas dentro dos preceitos da governança regulatória, pode-se apontar a regulação como instrumento efetivo para eficiência, efetividade, mudança cultural e, melhoria e continuidade da prestação dos serviços de saneamento básico.

Acreditou-se em um trabalho desenvolvido a várias mãos, em que se pesou profundos conhecedores do tema em tela, quais sejam autores, professores, entrevistados e participantes dos grupos focais, estes no entendimento do ambiente em que se inseriu esta dissertação, com falhas em seu mercado e com característica de monopólio natural, em que a concorrência acaba sendo insipiente ou até, porque não dizer inexistente, tornando imprescindível o papel do regulador neste processo, onde os conflitos de interesses entre o prestador ávido por rentabilidade de um lado, do outro lado o Estado querendo o serviço universalizado e em padrão de qualidade satisfatório ao usuário e por último, este em outro lado, desejando um serviço de qualidade a preços módicos e se possível gratuito.

Dessa forma, a presente pesquisa, através da análise realizada, da governança regulatória por meio de indicadores, a qual foi submetida a AGIR, visou tão somente a avaliação de seu grau de aderência a um universo de governança regulatória, alcançando uma atuação “MODERADA” e, afirmando-se ainda esta atuação com o desenvolvimento territorial sustentável da região do Médio Vale do Itajaí. Registra-se que não se afasta em hipótese alguma a saturação do tema, pois este ainda é tão incipiente no âmbito da regulação em saneamento básico, mais ainda nas agências municipais e intermunicipais. Assim, o que se pretendeu foi a produção de novas experiências para um despertar de atenção da sociedade, da academia, dos prestadores e do Poder Público para o universo regulatório.

Ao fim, quando atrelamos a atuação da AGIR aos princípios da governança regulatória, por meio da aplicação dos indicadores oriundo da ABAR, vimos que muito está sendo atendido, porém, ainda verifica-se que o caminho é longo, principalmente na busca contínua da ampliação das análises do impacto regulatório e da transparência nos processos, devendo-se ampliar a participação popular no processo de regulação por meio do fortalecimento do controle social. O fato claro, é que, os usuários, que são a parte mais importante do tripé, composto ainda pelo Poder Público e pelos prestadores, tripé este mediado pelas agências reguladoras, é aquele que

mais precisa de informações e atenção para que seus direitos sejam garantidos e, igualmente, seus deveres conhecidos.

Infere-se portanto, que a atuação de agências de regulação sob a proposta de consórcio público encontra-se na centralidade do sucesso desta qualidade de vida atrelada à prestação dos serviços, salientando-se seu papel na regulação, controle, fiscalização e mediação de todas as vertentes e atores da área do saneamento básico. Por fim, destaca-se a significância dos consórcios públicos intermunicipais como instrumento ímpar de gestão regionalizada e governança regulatória, além de caracterizarem elemento fomentador do desenvolvimento territorial sustentável do Médio Vale do Itajaí, pois este vem desenvolvendo seu território e as pessoas que nele habitam, por meio do aumento dos índices de universalização do saneamento, pelas melhorias e continuidade da prestação dos serviços, pelos investimentos para o cumprimento dos Planos Municipais de Saneamento e, igualmente, pelas taxas e tarifas justas e módicas pagas pelos usuários. Desta forma, por meio destas ações que são desenvolvidas pela AGIR, impacta-se nos aspectos econômicos, ambientais e sociais do território, pois saneamento básico está ligado diretamente à saúde da população e impacta ainda em tantos outros setores, como educação, economia, turismo etc.

Nesta mesma linha, cabe apontar que a AGIR, ao buscar a melhora de seus índices de governança regulatória, para sair de uma zona média de atuação, deve resgatar e resguardar a confiança da sociedade em sua atuação, uma vez que mesmo sendo uma entidade consideravelmente nova, assim como a própria regulação do saneamento o é, entra no senso comum da opinião da sociedade, que tende a não acreditar na gestão pública. Por isso, a necessidade de uma gestão democrática, com a sociedade se reconhecendo em sua entidade reguladora. Para tanto, deve-se agir por meio do consenso, da articulação e da cooperação entre os atores envolvidos no processo de regulação em saneamento básico. Negociação, comunicação, parceria, solução de problemas, transparência, integração, controle social, ambiente político favorável, simetria de informações, decisões colegiadas e *accountability* são algumas das expressões que necessariamente devem se tornar a bandeira de uma agência que busca agir dentro dos preceitos da governança regulatória desenvolvendo de forma sustentável o território por ela regulado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABAR. **Qualidade regulatória no Brasil: dimensões e indicadores para o monitoramento e avaliação da atividade regulatória.** Brasília: ABAR, 2016.

_____. **Regulação 2008 Mapa.** Disponível em:
<<http://abar.org.br/2016/07/10/regulacao-2008-mapa/>>. Acesso em: 02. jun. 2016.

_____. **Regulação 2013 Mapa.** <Disponível em:
<http://abar.org.br/2016/07/10/regulacao-2013-mapa/>>. Acesso em: 02. jun. 2016.

_____. **Saneamento Básico: regulação 2008.** Fortaleza: Pouchain Ramos, 2008. 60 p. il. ; 22cm.

_____. **Saneamento Básico: regulação 2015.** Brasília: Ellite Gráfica e Editora, 2015. 72 p. il. ; 20cm.

ABRAMOVAY, Ricardo. **Desenvolvimento sustentável: qual a estratégia para o Brasil?** Novos Estudos. Julho, 2010.

AGIR. **Audiências e consultas públicas.** Disponível em:
<<http://www.agir.sc.gov.br/audiencias-e-consultas-publicas>>. Acesso em: 09 ago. 2016.

_____. **Legislações – Código de Ética.** Disponível em:
<<http://www.agir.sc.gov.br/legislacoes/codigo-de-etica>>. Acesso em: 02 ago. 2016.

_____. **Legislações – Estatuto Social.** Disponível em:
<<http://www.agir.sc.gov.br/legislacoes/estatuto-social>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

_____. **Legislações – Protocolo de Intenções.** Disponível em:
<<http://www.agir.sc.gov.br/legislacoes/protocolo-de-intencoes>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

_____. **Legislações – Regimento Interno.** Disponível em:
<<http://www.agir.sc.gov.br/legislacoes/regimento-interno>>. Acesso em: 09 ago. 2016.

_____. **Municípios.** Disponível em: <<http://www.agir.sc.gov.br/agir/municipios>>. Acesso em: 8 maio 2015.

_____. **Municípios.** Disponível em: < <http://www.agir.sc.gov.br/normas-de-regulacao>>. Acesso em: 11 ago. 2016.

_____. **Organograma.** Disponível em: <<http://www.agir.sc.gov.br/agir/organograma>>. Acesso em: 8 maio 2015.

ALBUQUERQUE, Kélvia. A visão da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. In: PROENÇA, Jadir Dias; COSTA, Patrícia Vieira da; MONTAGNER, Paula (Orgs.). **Desafios da regulação no Brasil.** Brasília: ENAP, 2009.

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Direito do saneamento**: Introdução à lei de diretrizes nacionais de saneamento básico (Lei Federal n. 11.445/2007). São Paulo: Millenium, 2007.

ANDION, Carolina. Contribuições do debate sobre desenvolvimento territorial sustentável para a efetividade da gestão municipal. **Política & Sociedade**. v. 8. n. 14 abr. 2009. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2009v8n14p181>>. Acesso em: 17 jun. 2015.

ANJOS JÚNIOR, Ary Haro dos. **Gestão Estratégica do Saneamento**. Barueri: Manole, 2011 – Série Sustentabilidade/Coordenador: Arlindo Philippi Jr.

BARBOUR, Rosaline. **Grupos focais**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

BARQUERO, A. V. **Desarrollo local y dinámica regional**. Economía y política regional en España ante la Europa del s. XXI. In: MELLA, J. M. (Coord.) libro Madrid: Akal, 1998.

BARRAL, W. Direito e desenvolvimento: um modelo de análise. In: BARRAL, W. (Org.). **Direito e desenvolvimento**: uma análise de ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Singular, 2005.

BARROS, Aidil Jesus da Silveira; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Fundamentos da metodologia científica**. 3.ed. São Paulo: Pearson, 2007.

BATISTA, Sinoel. **Guia de Consórcios Públicos**: O papel dos dirigentes municipais e regionais na criação dos consórcios públicos. 1. ed. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011a.

_____. **Guia de Consórcios Públicos**: O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão dos consórcios públicos. 1. ed. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011b.

BATISTI, Felipe. **Orçamento regionalizado como estratégia de promoção do desenvolvimento territorial sustentável**: análise da região do Alto Vale do Itajaí entre os anos de 2012 e 2015. 2015. 123f. Dissertação (Mestrado) - Fundação Universidade Regional de Blumenau, Centro de Ciências Humanas e da Comunicação, Departamento de Ciências Sociais e Filosofia. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Blumenau

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. Barueri: Manole, 2003.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança global**: uma abordagem conceitual e normativa das relações internacionais em um cenário de interdependência e globalização. 2007. 575 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

BOENTE, Alfredo; BRAGA, Gláucia. **Metodologia científica contemporânea para universitários e pesquisadores**. Rio de Janeiro: Brasport, 2004.

BOISIER, S. et al. **Sociedad civil, actores sociales y desarrollo regional**. Santiago de Chile: Ilpes/CEPAL, 1995.

_____. **Desarrollo (local) ¿De que estamos hablando?** Buenos Aires: Editorial Homo Sapiens. Centro de estudos Desarrollo y territorio, Transformaciones globales. 2008.

BONI, Valdete. QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. EM TESE - **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**. Florianópolis, vol. 2, n. 1 (3), p. 68-80, jan./jul. 2005. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/18027/16976>>. Acesso em: 03 set. 2016.

BORGES, André. Governança e política educacional: a agenda recente do banco mundial. **Rev. bras. Ci. Soc.** [online], 2003, vol. 18, n. 52, pp. 125-138. ISSN 0102-6909. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092003000200007>>. Acesso em: 25 abr. 2015.

BRASIL. Constituição, 1988. **Diário Oficial [da] União**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/sobre/o-brasil/constituicao/constituicao/print>>. Acesso em: 06 jan. 2015.

_____. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. **Institui o Novo Código Florestal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm>. Acesso em: 14 jun. 2016.

_____. Lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967. **Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5197.htm>. Acesso em: 14 jun. 2016.

_____. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. **Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 14 jun. 2016.

_____. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 11 ago. 2015.

_____. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. **Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm>. Acesso em: 14 jun. 2016.

_____. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. **Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm>. Acesso em: 14 jun. 2016.

_____. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. **Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm>. Acesso em: 14 jun. 2016.

_____. Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005. **Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm>. Acesso em: 19 out. 2015.

_____. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. **Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do bioma mata atlântica, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111428.htm>. Acesso em: 14 jun. 2016.

_____. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. **Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.** Diário Oficial [da] União. Brasília, 5 de janeiro de 2007; 186º da Independência e 119 da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm>. Acesso em: 10 jan. 2015.

_____. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. **Diário Oficial [da] União.** Brasília: Presidência da República: Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos: 186 da Independência e 119º da República, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm>. Acesso em: 19 dez. 2014.

_____. Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm>. Acesso em: 22 abr. 2015.

_____. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. **Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a medida provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm>. Acesso em: 14 jun. 2016.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento:** diagnóstico dos

serviços de água e esgotos – 2014. Brasília: SNSA/MCIDADES, 2016a. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2014>>. Acesso em: 27 ago. 2016.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos – 2014**. Brasília: SNSA/MCIDADES, 2016b. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/diagnostico-residuos-solidos/diagnostico-rs-2014>>. Acesso em: 27 ago. 2016.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento**. 3 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

BUENO, L. M. M. **O tratamento dos assentamentos humanos na política de mudanças climáticas: planejamento de medidas ou estado de risco?** In: ENCONTRO ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 5., 2010, Florianópolis. **Anais...** Belém: ANPPAS, 2010.

CAMPOS, Adriana; ALVES, Breno Barbosa Cerqueira. **Ensaio sobre a contribuição das Ouvidorias Públicas para a Educação em Direitos Humanos e para a consolidação de uma cultura democrática no Brasil**. Revista Jurídica (FIC), v. 01, 2014. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/viewFile/789/602>>. Acesso em: 27 mar. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CHIECO, Thiago Alves. O papel dos consórcios públicos no setor de saneamento básico à luz da Lei nº 11.445/2007 e do Decreto nº 7.217/2010. In: OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; GALVÃO JÚNIOR, Alceu. **Gestão do saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Barueri: Manole, 2012.

CORRALO, Giovani da Silva. **Novas formas de atuação da administração pública: consórcios reguladores intermunicipais**. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/giovani_da_silva_corralo.pdf>. Acesso em: 5 maio 2015.

CÔCO, Kátia Muniz; ALMEIDA, Marcelo Silva. Fiscalização direta da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. In: GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; MONTEIRO, Mario Augusto P., MELO, Alisson José Maia. **Regulação do Saneamento Básico**. Barueri, SP: Manole, 2013.

CONFORTO, G. Descentralização e regulação da gestão de serviços públicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 1, p. 27-40, jan./fev. 1998.

CORDIOLI, S. **Enfoque participativo: um processo de mudança, conceitos, instrumentos e aplicação prática**. Porto Alegre: Gênese, 2001.

CORREA, P. et al. Regulatory governance in infrastructure industries assessment and measurement of brazilian regulators. **The Word Bank- PPIAF**. n. 3. 2009. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/publicacoes/artigos/regulatory-governance-in-infrastructure-industries>>. Acesso em: 21 maio 2016.

CRUZ, Carla; RIBEIRO, Uirá. **Metodologia científica: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Axcel, 2003.

D'ANTONA, Álvaro de Oliveira; CARMO, Roberto Luiz do (Orgs.). **Dinâmicas demográficas e ambiente**. Campinas: Núcleo de Estudos de População - Nepo/Unicamp, 2011. 240p.

DEMO, Pedro. **Praticar ciência: metodologias do conhecimento científico**. São Paulo: Saraiva, 2011.

ECLAC – ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN. **Sustainable development: changing production patterns. Social equity and environment**. Santiago 1991.

FARINA, E. M. M. Q.; AZEVEDO, P. F.; PICCHETTI, P. A reestruturação dos setores de infraestrutura e a definição dos marcos regulatórios: princípios gerais, características e problemas. In: IPEA. **Infraestrutura: perspectivas de reorganização, regulação**. Brasília: IPEA, v.1, p. 43-80, 1997. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/infraestrutura/regulacao/parte2.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2016.

Federação Catarinense de Municípios – FECAM. **Guia dos Municípios Catarinenses 2015/2016**. Florianópolis: FECAM, 2015.

FILIPPIM, Eliane Salete; RÓTULO, Daniel. Governança, participação social e diálogo federativo: o caso de Santa Catarina. In: RANDOLPH, Rainer; TAVARES, Hermes Magalhães (Orgs.). **Política e Planejamento Regional - Uma Coletânea**. Brasília: Gráfica Movimento, 2013. 224 p.

FOSTER, V. **Ten years of water service reform in Latin America: toward an Anglo-French model**. Washington, DC: World Bank, 2005, 26 p. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/04/13/000090341_20050413100040/Rendered/PDF/320270WSSServiceReform.pdf>. Acesso em: 19 maio 2016.

FREITAS, M. T. A. A abordagem sócio-histórica como orientadora da pesquisa qualitativa. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, jul. 2002.

FREY, Klaus. Development, good governance, and local democracy. **Braz. political sci. rev.** [online], Rio de Janeiro, v. 3, Selected Edition, 2008. Disponível em: <http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212008000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 mar. 2015.

FUNDAÇÃO IBGE. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008**: dados agregados. Rio de Janeiro, 2008.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro. Desafios para a regulação subnacional do saneamento básico no Brasil. In: PROENÇA, Jadir Dias; COSTA, Patrícia Vieira da; MONTAGNER, Paula (Orgs.). **Desafios da regulação no Brasil**. Brasília: ENAP, 2009.

GAVAZZONI, Antonio Marcos. **Sustentabilidade, governança e reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

GEHLEN, Ivaldo; RIELLA, Alberto. **Dinâmicas territoriais e desenvolvimento sustentável**. Sociologias. Porto Alegre, ano 6, n. 11, jan./jun. 2004, p. 20-26. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n11/n11a03>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. In: **Conselho Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Direito – CONPEDI**, Anais, 16 p. Manaus: 2005. Disponível em: <<http://www.ligiatavares.com/gerencia/uploads/arquivos/24ccb375b45d32a6df8b183f8122058.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

_____. A legitimidade na Governança Global. In: **Conselho Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Direito – CONPEDI**, Anais, 20 p. Manaus: 2006. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_e_politica_alcindo_goncalves.pdf>. Acesso: 10 abr. 2015.

GRAHN, J.; AMOS, B.; PLUMPTRE, T. Institute of governance - IOG. **Governance principles for protected areas in the 21th century**, CA, 2003. Disponível em: <http://iog.ca/sites/iog/files/pa_governance2.pdf>. Acesso em: 5 maio 2015.

GUIMARÃES, R. P. A Ecopolítica da sustentabilidade em tempos de globalização corporativa. In: GARAY, I. E. G.; BECKER, B. K. (Orgs.). **Dimensões Humanas da Biodiversidade**: o desafio de novas relações sociedade-natureza no século XXI. Petrópolis: Editora Vozes, 2006.

HOGAN, Daniel Joseph. Mobilidade populacional, sustentabilidade ambiental e vulnerabilidade social. **R. bras. Est. Pop.**, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 323-338, jul./dez. 2005.

HOOD, Christopher. “Transparency”. In: **Encyclopaedia of Democratic Thought**, London: Routledge, 2001, p. 700-704.

IVO, B. L. A. **Metamorfoses da Questão Democrática**. Governabilidade e pobreza. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina. Clección Becas CLACSO-ASDI. 2001. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/identidad/prologo.pdf>>. Acesso em: 2 maio 2015.

JACOBZONE, S.; CHOI, C.; MIGUET, C. **Indicators of regulatory management systems**. OECD, 2007.

JEAN, Bruno. Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento territorial sustentável: rumo a um desenvolvimento territorial solidário para um bom desenvolvimento dos territórios rurais. In: VIEIRA, Paulo Freire; CAZELLA, Ademir; CERDAN, Claire. (Orgs). **Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil**: Subsídios para uma política de fomento. Florianópolis: Aped/Secco, 2010.

JOURAVLEV, A. **Regulación de la industria de agua potable**: regulación de las conductas. Santiago do Chile: CEPAL, v. 2, 2001. Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/9380/lcl1671PE.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2016.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G.. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, Jun. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 31 mar. 2015.

LÉVESQUE, Benoit. **Comentários às bases teóricas e metodológicas do enfoque de desenvolvimento territorial sustentável**: convergências e aportes específicos. Tradução e revisão de Paulo Freire Vieira. In VIEIRA, Paulo Freire. **Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil**: subsídios para uma política de fomento. Florianópolis, SC: APED, 2010.

LODGE, Martin; WEGRICH, Kai. O enraizamento da regulação de qualidade: fazer as perguntas difíceis é a resposta. In: PROENÇA, Jadir Dias; COSTA, Patrícia Vieira da; MONTAGNER, Paula (Orgs.). **Desafios da regulação no Brasil**. Brasília: ENAP, 2009.

LOES, Fábio Alexandre. **Consórcio intermunicipal de saúde**: perspectivas de solução para o funcionamento do hospital regional universitário. 2011. 123 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Centro de Ciências Humanas e da Comunicação, Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2011.

LOPES, J. **O fazer do trabalho científico em ciências sociais aplicadas**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2006.

MANTOVANELI Jr., Oklinger; SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce. **Governança para o desenvolvimento territorial sustentável**. Revista Brasileira de Ciências Ambientais. Dez./2010. No.18.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MARQUES, Maria da Conceição da C. **Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público**. RAC, v. 11, n. 2, Abr./Jun. 2007, p. 11-26.

MARQUES NETO, F. A. **Agências reguladoras independentes: fundamentos e seu regime jurídico**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Agências Reguladoras Independentes: fundamentos e seu regime jurídico**. 1. ed. 1. reimpressão. Belo Horizonte. Fórum, 2009.

MATIAS-PEREIRA. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MAYNTZ, Renate. **Nuevos desafíos de la teoría de *governance***. Disponível em: <<http://www.iigov.org/id/article.drt?edi=187626&art=187660>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

MELLO, Dirceu Raposo de; RAMALHO, Pedro Ivo Sebba. Boas práticas regulatórias: previsibilidade e transparência na Agência Nacional de Vigilância Sanitária. In: RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (Org.). **Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório**. Brasília: Anvisa, 2009.

MIRANDA, Elflay. **Descentralização e territorialização do sistema de planejamento do desenvolvimento de Santa Catarina: uma análise sistêmica do período 2003-2010**. 2012. 298f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/100583/308048.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 12 ago. 2015.

MOTTA, Ronaldo Seroa da. Princípios de regulação econômica. In: RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (Org.). **Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório**. Brasília: Anvisa, 2009.

NEVES, J. L. Pesquisa Qualitativa – características, usos e possibilidades. **Caderno de pesquisas em administração**, São Paulo, v. 1, n. 3, 2º sem. 1996.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **The OECD report on regulatory reform – Synthesis**. Paris, 1997. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/17/25/2391768.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2016.

_____. **Relatório sobre a reforma regulatória**. Brasil fortalecendo a governança para o crescimento. Brasília: Alia Opera, 2008.

OECD. **O que é a Biologia da Conservação?**. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/28367-o-que-e-a-biologia-da-conservacao/>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

OGU – OUVIDORIA GERAL DA UNIÃO. **Orientações para implementação da LAI nas ouvidorias públicas: rumo ao sistema participativo**. Coleção Ouvidoria Geral da União, v. 2. Brasília-DF. 2012. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/arquivos/ogu-implementacao_lai.pdf>. Acesso em: 09 out. 2015.

OJIMA, R. Perspectivas para adaptação frente às mudanças ambientais globais no contexto da urbanização brasileira: cenários para os estudos de população. In: HOGAN, D. J.; MARANDOLA Jr., E. (Orgs.). **População e mudança climática: dimensões humanas das mudanças ambientais globais**. Campinas: NEPO/UNICAMP; Brasília: UNFPA, 2009.

OLIVEIRA, F. de. **Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?** Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV. Polis. São Paulo. 2009.

OLIVEIRA, G.; FUJIWARA, T.; MACHADO, E. L. A experiência brasileira com agências reguladoras. In: SALGADO, L. H.; SEROA DA MOTTA, R. **Marcos regulatórios no Brasil: o que foi feito e o que falta fazer**. Rio de Janeiro: IPEA, p. 163-197, 2005.

OLIVEIRA, Pedro Jorge Rocha de. **Acompanhamento pelas entidades reguladoras do cumprimento dos Planos Municipais de Saneamento Básico por parte dos prestadores de serviço**. 2013. 77 f. Monografia (Especialização Lato Sensu em Controle Externo nas Concessões de Serviços Públicos) - Fundação Escola de Governo – ENA e Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC, Florianópolis, 2013.

PECQUER, B. Le développement territorial: Une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud. In: ANTHEAUME, B.; GIRAUT, F. (eds) **Le territoire est mort: Vive les territoires!** Paris: IRD Éditions, 2005. p. 295-316.

PENNA, N. A. Urbanização, cidade e meio ambiente. **Geosp**, São Paulo, n.12, 2002.

PIKE, A.; RODRÍGUEZ-POSE, A.; TOMANEY, J. **Local and regional development**. Nova Iorque: Routledge, 2006, 310 p.

PINHEIRO, Ricardo Pinto. A Visão da ABAR. In: PROENÇA, Jadir Dias; COSTA, Patrícia Veira da; MONTAGNER, Paula (Org.). **Desafios da Regulação no Brasil**. Brasília: ENAP, 2009.

PIRES, J. C. L.; Goldstein, A. Agências reguladoras brasileiras: avaliação e desafios. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 8, n.16, p.3-42, dez. 2001. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev1601.pdf>>. Acesso em: 4 abr. 2016.

PORTO, Marcelo Firpo. Ecologia, Economia e Política: contradições, conflitos e alternativas do desenvolvimento. In: RANDOLPH, Rainer; TAVARES, Hermes Magalhães (Orgs.). **Política e Planejamento Regional – Uma Coletânea**. Brasília: Gráfica Movimento, 2013.

PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS PARA A GOVERNANÇA PÚBLICA. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/tac/arquivos/trab_titulo_2012_12_18_14_26_55.pdf>. Acesso em: 22 maio 2015.

PROBST, Marcos Fey. A interação entre o poder concedente e a agência reguladora. In: GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro; MONTEIRO, Mario Augusto P., MELO, Alisson José Maia. **Regulação do Saneamento Básico**. Barueri, SP: Manole, 2013.

PROBST, Marcos Fey; BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. Dez anos da Lei nº 11.107/2005: avanços e incertezas em torno dos consórcios públicos. In: **Int. Públ. – IP**, Belo Horizonte, ano 17, n. 92, p. 163-187, jul.ago. 2015.

PUTNAM, R. D. **Making democracy work**. Princeton, Princeton University Press, 1993.

_____. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna**. 4 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005

RAFFESTIN, Claude. O que é Território. In.: **Por uma Geografia do Poder**. RAFFESTIN, Claude. São Paulo: Atica, 1993, p. 143-163. Tradução de Maria Cecília França.

RAMALHO, Pedro Ivo Sebba (Org.). **Regulação e Agências Reguladoras: governança e análise de impacto regulatório**. Brasília: Anvisa, 2009.

RIBAS, Lídia Maria; GODOY, Zaida de Andrade Lopes. **Governança regulatória: cooperação e parcerias para o desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=186c9b923fc7eb4d>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

RIBEIRO, Wladimir Antônio. **Cooperação federativa e a lei de consórcios públicos**. Brasília: CNM, 2007.

ROSSETTO, A. M.; LERÍPIO, A. A. Gestão de políticas públicas de saneamento básico. In: PHILIPPI JR., A.; GALVÃO JR., A. C. (eds.). **Gestão do saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Barueri: Manole, 2012. p. 18-41.

SACHS, I. **Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir**. São Paulo: Vértice, 1986.

_____. **A terceira margem**. Em busca do ecodesenvolvimento. São Paulo: Companhia das Letras, 2009, p. 227-256.

SALGADO, L. H. **Agências reguladoras na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2003. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2003/td_0941.pdf>. Acesso em: 19 maio 2016.

SALGADO, Lucia Helena; MOTTA, Ronaldo Seroa da (Ed.). **Marcos regulatórios no Brasil: incentivos ao investimento e governança regulatória**. Rio de Janeiro: Ipea, 2008. 212 p.

SANTA CATARINA. Lei nº 14.675, de 13 de abril de 2009. **Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências**. Disponível em: <<http://goo.gl/041f10>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Desafios da governança regulatória no Brasil**. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/centrais-de-conteudos/artigos/desafios-da-governanca-regulatoria-no-brasil>>. Acesso em: 5 maio 2015.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós- Constituinte. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 40, n. 3, 1997. pp. 335-376.

SANTOS, Lenir. **Conhecendo seus direitos na saúde pública**. São Paulo: Conselho Nacional de Secretários de Saúde, 2006.

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**. Porto Alegre: ano VI, n. 11, jun. 2004.

SECCHI, L. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Rap — Rio de Janeiro 43 (2): 347-69, mar./abr., 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000200004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 20 abr. 2015.

SENARCLENS, Pierre de. Governance and the Crisis in the International Mechanisms of Regulations. **International Social Science Journal**, n. 155, 1998. p. 91-104.

SEVEGNANI, Lucia; SCHROEDER, Edson (Orgs.). **Biodiversidade catarinense: características, potencialidades, ameaças**. Blumenau: Edifurb, 2013. 252 p.

SLOMSKI, V. et al. **A Governança Corporativa e Governança na Gestão Pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

SOARES, Petrônio Ferreira. Consórcios públicos na gestão de serviços de saneamento básico. In: PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; GALVÃO JÚNIOR, Alceu. **Gestão do saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Barueri: Manole, 2012.

SOUZA, Celso Florência de. **Hibridismos regulatórios: uma análise do processo de agenciificação no saneamento básico brasileiro**. 2013. 74 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas/Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

SOUZA, Flávia Cruz de; SIQUEIRA, Jean Francisco. **A convergência da nova administração pública para governança pública: uma análise dos artigos internacionais e nacionais publicados entre 2000 e 2006**. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/web/artigos72007/563.pdf>>. Acesso em: 2 abr. 2015.

TONNEAU, J. P.; VIEIRA, P. F. Que diretrizes de pesquisa para o desenvolvimento territorial sustentável. In: **EISFORIA**, Florianópolis, v. 4, n. especial, dez. 2006, p. 311-334.

TRATA BRASIL. **O que é saneamento**. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/saneamento-no-brasil>>. Acesso em: 19 jun. 2016

_____. **Saneamento no Brasil**. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/saneamento-no-brasil>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Governança Pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2013. 57 p.

_____. **Governança Pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 96 p.

UAB/UFRGS. **Planejamento e gestão para o desenvolvimento rural da SEAD/UFRGS**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2015.

UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. **Governance for sustainable human development**. Disponível em: <<http://mirror.undp.org/magnet/policy/>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

_____. **Reconceptualizing governance**. Discussion paper n. 2. New York: UNDP, 1997.

VÂNIA, L. **Senado Federal-Gabinete da Senadora**. Goiânia, 2006.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Geramond, 2005.

VIEIRA, P. F. Gestão de recursos comuns para o ecodesenvolvimento. In: **Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências**. Florianópolis: Secco/Aped, 2005. p. 35-52

VIVACQUA, M.; SANTOS, C. R. Desenvolvimento territorial sustentável: os desafios para a gestão integrada das unidades de conservação costeiras. In: **IV Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade**. Brasília, 2008.

WARTCHOW, Dieter. Cooperação público-público e público-comunitária para a gestão dos serviços de saneamento básico. In: **Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil**./ Rezende, S.C. (org.); Andrade Neto, C. O.; Campos, H. K. T.; Castro, J. E.; Cordeiro, B.; Galvão, E. A.; Galvão, A. K. A.; Gorsdorf, L. F.; Inojosa, R. M.; Montenegro, M. H.; Moraes, A. C. R. ; Moura, R. M. G. R.; Paim, J. S.; Peixoto, J. B.; Souza, C.; Teixeira, J. B.; Wartchow, D., (autores). Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2011.

WEBER, Daniel. **Consórcio Intermunicipal de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos da Região Celeiro do estado do Rio Grande do Sul: uma nova institucionalidade para as políticas de desenvolvimento regional**. 2009. 8- f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Centro de Ciências Humanas e da Comunicação, Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2009.

WORLD BANK. **Governance matters**. Policy research working paper. Washington: World Bank, 1999.

WWF. **O que é biodiversidade?**. Disponível em:

<http://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/questoes_ambientais/biodiversidade/>. Acesso em: 14 jun. 2016.

ZANELLA JUNIOR, Vitor; SCHMITT, Vanessa Fernanda. **Ouvidorias públicas:**

instrumento de participação popular na gestão pública. In: 46ª Assembleia Nacional da ASSEMAE/20ª Exposição de Experiências Municipais em Saneamento, Anais, 1.279 p. Brasília: 2016. Disponível em:

<http://www.trabalhosassemae.com.br/2016/xxeems/anais/ANAIS_20_EEMS_ASSEMAE.pdf>. Acesso em: 02 set. 2016.