

O SANEAMENTO BÁSICO APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 11.445/2007 E A NECESSIDADE DA REGULAÇÃO DO SETOR

Prof.^a Dra. Adriana Pereira de Sousa

Introdução

Para se compreender a mudança institucional do saneamento básico a partir da implementação da Lei 11.445/2007, buscou-se compreender o desenvolvimento do saneamento básico brasileiro a partir da implantação do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA) implementado no Brasil na década de 1970.

A criação das Companhias Estaduais de Saneamento (CESBs) em 1970, teve como forte consequência a centralização dos serviços de saneamento básico, - naquela época compreendido apenas como o tratamento e a distribuição de água tratada e a coleta e afastamento do esgotamento sanitário -, nestas companhias, excluindo o poder local de participação no processo decisório, e, a partir de então, o planejamento e a coordenação do setor passaram a ser realizados em nível nacional.

Em 1971, foi formulado o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) – que tinha como característica marcante a transferência da estrutura e do patrimônio do setor pertencentes aos municípios para as companhias de saneamento estaduais.

De acordo com Arretche (1999), entre os anos 70 e meados dos anos 80 expandiu-se notavelmente a oferta de serviços de saneamento básico no Brasil, como resultado dos mecanismos institucionais e financeiros postos em prática pelo PLANASA. Nesse período, de acordo com a referida autora, constituíram-se, no Brasil, 27 companhias estaduais de saneamento, as quais passaram a controlar a maior parte das operações. Esta situação permanece até a atualidade, visto que as mesmas detêm a concessão dos serviços de mais de 4.000 municípios brasileiros, em um universo de 5.500.

A criação das CESBs e a intensificação dos investimentos em saneamento básico proporcionados pelo PLANASA trouxerem como benefício uma significativa evolução dos índices de atendimento por sistemas de abastecimento de água, de 51% para 77%, e esgotos de 26% para 31%, em áreas urbanas.

Contudo, ainda de acordo com Arretche (1999), a partir de meados dos anos 80 as condições institucionais e financeiras de operação do PLANASA apresentaram evidentes sinais de erosão, corroboradas pela política de afastamento do Estado por meio das dificuldades impostas para a obtenção de recursos pelas companhias estaduais e de incentivos à entrada do setor privado na prestação de serviços de saneamento.

A década de 1980 assistiu a fatos importantes. No plano mundial, a crise impulsionava a consolidação de novas formas de acumulação, via fortalecimento da política do estado mínimo. No Brasil, essa década ficou marcada pela crise da dívida econômica generalizada que assolou o país, culminando na paralisação do investimento em saneamento devido à necessidade de transferência de recursos para o exterior, para pagamento da mesma, aprofundando a crise financeira do setor

público e convivendo com a ameaça da hiperinflação.

Ainda na década de 1980, observa-se que o modelo de intervenção estatal sofreu os reflexos da crise política, fiscal e econômico-financeira do país, e, nesse contexto, foi instituída a Política Nacional de Meio Ambiente, em 1981, contudo, esta política não contemplava ainda o setor de saneamento básico. Costa e Ribeiro (2013), afirmam que, em 1986, o BNH – que dependia do FGTS, ou seja, de que houvesse grande nível de emprego – foi à bancarrota, sendo extinto por meio do Decreto-lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986, sem, contudo, consolidar outro órgão que formulasse a política do setor de saneamento.

Para Oliveira Filho (2006), o modelo do PLANASA começou a entrar em crise em função de dois fatores básicos: i) restrição de recursos do Governo Federal a partir da segunda metade dos anos 80, e ii) mudanças no quadro jurídico e político-institucional do país, com o fim do regime militar e a vigência da Constituição municipalista de 1988. Segundo o autor, após a extinção do BNH e o esgotamento do PLANASA, o setor de saneamento passou por uma séria crise institucional, que envolveu a dispersão e a desagregação das instituições antes integrantes

do sistema.

De acordo com o Ministério das Cidades (2009), após passar pela década perdida dos anos 1980, na década de 1990 o saneamento básico padeceu devido à falta de recursos e à política orientada pela cartilha do Fundo Monetário Internacional (FMI) e, a partir de 1995, o Brasil experimentou um período de privatizações no setor.

A década de 1990, até o início do século XXI, foi marcada por um período de indefinição quanto à obtenção de novos recursos para o setor, além de ter ficado evidente o esgotamento do modelo institucional e financeiro baseado no PLANASA.

Para Oliveira Filho (2006), esse período foi caracterizado pelo vazio institucional e pelo desmonte do setor de saneamento. Para reforçar tal argumento, o autor afirma que, após a extinção do BNH e o fim do PLANASA, a política de saneamento passou a ser pulverizada e gerida sucessivamente por uma série de distintos órgãos e ministérios, todos eles, nessa ótica, sem condições políticas e institucionais de proverem um marco regulatório, porque, ao final dos anos 80 e início dos anos 90, o quadro que caracterizava o saneamento básico brasileiro era de dispersão e pulverização de recursos, superposição de competências e ausência de uma política global para o setor.

Nesse contexto, iniciou-se a discussão de propostas para a reformulação do setor, inclusive com a tramitação de projetos de lei no Congresso Nacional. Diversos programas de saneamento foram implementados a partir dos anos 1990. De acordo com Cunha (2011), dentre esses estão o Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), o Programa de Qualidade das Águas e Controle da Poluição Hídrica (PQA), o Programa de Apoio à Gestão dos Sistemas de Coleta e Disposição da Água (PNCDA), o Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento (FCP/SAN) e o Pró-Saneamento, atualmente sob o nome de Saneamento para Todos, que opera os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), apresentando-se como principal programa em termos de recursos disponíveis e modalidades financiadas.

Em 1997, por meio da Lei nº 9.433, foi instituída a Política Nacional de Recursos Hídricos e criado o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; em 1998, iniciou-se a supervisão dos recursos do FGTS para financiamento de empreendimentos de saneamento, e, em 2000, criou-se a Agência Nacional de Águas (ANA). Contudo, a criação da ANA não representava articulações específicas com o setor de saneamento básico brasileiro.

A década de 2000 caracterizou-se pela busca da ampliação do atendimento dos serviços de saneamento. E, nesse contexto, de acordo com o Ministério das Cidades (2009), por iniciativa da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), o Congresso Nacional aprovou, em 2007, a Lei 11.445, que instituiu as diretrizes nacionais para o Saneamento Básico e a política federal para o setor.

Esta Lei representa o marco regulatório e o ponto de mudança do setor de saneamento, visto que até então, após o fim do PLANASA, não havia uma legislação específica que orientasse e regulasse as atividades do setor no país. Dessa forma a Lei 11.445/2007 configura uma mudança institucional do ponto de vista das ações políticas que envolvem o setor de saneamento no Brasil.

Cunha (2011) afirma que nos últimos anos tem-se percebido certa maturidade do setor, surgida em consequência de décadas de inserção setorial secundária e permanente crise de financiamento. A aprovação da Lei 11.445/2007 pode ser caracterizada como um exemplo de fortalecimento dessa maturidade.

1. A Mudança Institucional: Lei 11.445/2007 e a necessidade da regulação do saneamento básico

Conforme dito anteriormente, a Lei 11.445, de 05 de janeiro de 2007 (a Lei Nacional de Saneamento Básico – LNSB), 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, e 8.987, de 11 de maio de 1978.

A regulamentação da Lei somente veio com a publicação do decreto nº 7.217 de 21 de junho de 2010, o qual estabelece as normas para sua execução.

De acordo com o disposto no Artigo 2º da Lei 11.445/2007, os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

I – universalização do acesso;

II – integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados;

III – abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, realizados de forma adequada à saúde pública e à proteção do meio ambiente;

IV – disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;

V – adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;

VI – articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social, voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;

VII – eficiência e sustentabilidade econômica;

VIII – utilização de tecnologias apropriadas, considerando-se a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas;

IX – transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;

X – controle social;

XI – segurança, qualidade e regularidade;

XII – integração das infraestruturas e dos serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.

XIII – adoção de medidas de fomento à moderação do consumo de água (incluído pela Lei nº 12.862, de 2013).

A primeira mudança consiste na ampliação do conceito de saneamento básico, considerado pela Lei como sendo o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: a) abastecimento de água potável; b) esgotamento sanitário; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Considerando o fato de que a limpeza urbana, o manejo dos resíduos sólidos e a drenagem urbana são realizados primordialmente pelos municípios, ressalta-se que a questão da titularidade somente é concebida como indefinida no que tange aos serviços de água e esgotamento sanitário.

A esse respeito, é relevante que se compreenda que a questão da titularidade não é definida pela LNSB, visto que isto se trata de matéria constitucional. No entanto, considerando-se o caráter de essencialidade dos serviços de saneamento básico, fica subentendido e assimilado que a titularidade pertence ao município.

A questão do planejamento, que representa uma das mudanças instituídas pela lei 11.445/2007, está regulamentada por meio do art. 23 do decreto 7.217/2010, o qual aponta que o titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:

I – elaborar os planos de saneamento básico, observada a cooperação das associações representativas e da ampla participação da população e de associações representativas de vários segmentos da sociedade, como previsto no art. 2º, inciso II, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

II – prestar diretamente os serviços ou autorizar a sua delegação;

III – definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação;

IV – adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública;

V – fixar os direitos e os deveres dos usuários;

VI – estabelecer mecanismos de participação e controle social;

VII – estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento – SINISA.

Dentre as mudanças estabelecidas pela LNSB estão: a obrigatoriedade de elaboração pelo titular dos serviços, do Plano de Saneamento Básico; a vinculação da liberação de recursos oriundos dos fundos federais de financiamento do setor à existência do plano de saneamento básico, a comprovação de viabilidade econômico-financeira e a participação de controle social.

Quanto ao plano de saneamento básico elaborado pelo titular, este é condição para o acesso a recursos orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, destinados a serviços de saneamento básico, e isto está expressamente definido no § 2º do art. 26, do decreto 7.217/2010.

No que se refere ao controle social dos serviços públicos de saneamento básico, este poderá, de acordo com o art. 34, do decreto 7.217/2010, ser instituído mediante a realização de debates e audiências públicas, consultas públicas, conferências das cidades ou participação de caráter consultivo na formulação da política de saneamento básico, bem como no seu planejamento e avaliação.

A exigência de controle social é reforçada pelo disposto no § 6º do art. 34, do decreto de regulamentação da LNSB, no qual fica expresso que será vedado, a partir de 2014, acesso aos recursos federais ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da união àqueles titulares de serviços públicos de saneamento básico que não instituírem, por meio de legislação específica, o controle social realizado por órgão colegiado.

A prestação de serviços poderá ser realizada pelo titular de forma direta e/ou contratada, conforme dispõe o art. 38, do decreto 7.217/2010.

De forma direta, os serviços poderão ser prestados por meio de órgão de sua administração direta ou por autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista que integre a sua administração indireta, facultado que contrate terceiros, no regime da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para determinadas atividades.

De forma contratada, os serviços poderão ser prestados indiretamente, por meio de concessão ou permissão, ou então mediante contrato de programa autorizado por contrato de consórcio público ou convênio de cooperação entre entes federados, ou, ainda, mediante lei específica do titular que autorize usuários organizados em cooperativas ou associações, dependendo da limitação dos serviços.

Destaca-se que as concessões somente poderão ser efetivadas mediante a celebração de contratos, sendo vedada a formalização de qualquer tipo de acordo precário entre o titular e o executor dos serviços.

Outro ponto bastante relevante, e que deve ser considerado, é a abertura explícita para a participação da iniciativa privada. O § 2º do art. 50, da LNSB, dispõe que a União poderá instituir e orientar a execução de programas de incentivo à execução de projetos de interesse social na área de saneamento básico, com participação de investidores privados, mediante operações estruturadas de financiamentos realizados com recursos de fundos privados de investimento, de capitalização ou de previdência complementar, em condições compatíveis com a natureza essencial dos serviços públicos de saneamento básico.

Para Costa e Ribeiro (2013), ao criar a exigência de que os serviços deveriam atender a um planejamento, elaborado pelo município, a LNSB subverte os conceitos do PLANASA, que utilizou a ferramenta do planejamento para centralizar. Eles apontam, ainda, que, inversamente ao olhar centralizado, a LNSB impõe um olhar em que os problemas de saneamento devem ser conhecidos localmente, com a participação da população, concebendo-se soluções apropriadas e integradas com outras políticas urbanas.

A questão da participação e do controle social certamente vem acarretar uma mudança bastante considerável, visto que, no modelo centralizado do PLANASA, as empresas não tinham que se submeter à validação de seus planos e ações pela sociedade civil, o que configura uma nova formulação de arranjo institucional com a ampliação dos envolvidos nas decisões do setor.

Nesse contexto pode-se compreender a necessidade da realização de controle tanto social quanto de instituições específicas de fiscalização, regulação e controle que visem assegurar a eficiência, por meio da oferta dos serviços de saneamento básico com quantidade, regularidade, continuidade e qualidade.

1.1. A regulação do saneamento básico no Brasil após a Lei 11.445/2007

A regulação dos serviços de saneamento básico de acordo com art. 21 da Lei 11.445/2007, atenderá os seguintes princípios:

- i) *independência decisória, garantida por meio de autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade, e,*
- ii) *transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.*

Ainda de acordo com a Lei 11.445/2007, em seu art. 22, os objetivos da regulação são:

- a) *Estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;*
- b) *Garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas;*
- c) *Prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência;*
- d) *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.

Ainda de acordo com o marco regulatório do saneamento básico, em seu artigo 23, a entidade reguladora editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, pelo 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;*
- vix) 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;*

A Lei estabelece ainda que, a regulação de serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo Estado, explicitando, no ato de delegação da regulação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas.

Estabelece também que as normas referentes às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços fixarão prazo para os prestadores de serviços comunicarem aos usuários as providências adotadas em face de queixas ou de reclamações relativas aos serviços.

As entidades fiscalizadoras deverão receber e se manifestar conclusivamente sobre as reclamações que, a juízo do interessado, não tenham sido suficientemente atendidas pelos prestadores dos serviços.

Estabelece ainda que, em caso de gestão associada ou prestação regionalizada dos serviços, os titulares poderão adotar os mesmos critérios econômicos, sociais e técnicos da regulação em toda a área de abrangência da associação ou da prestação.

Ficam os prestadores de serviços públicos de saneamento básico obrigados a fornecer à entidade reguladora todos os dados e informações necessários para o desempenho de suas atividades, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais, incluindo aí os dados e informações produzidas por empresas ou profissionais contratados para executar serviços ou fornecer materiais e equipamentos específicos.

Também fazem parte das atividades de regulação dos serviços de saneamento básico a interpretação e a fixação de critérios para a fiel execução dos contratos, dos serviços e para a correta administração de subsídios.

Ressalta-se que deverá ser assegurado publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto, excluindo os documentos considerados sigilosos em razão de interesse público relevante, mediante prévia e motivada decisão. E que a publicidade deverá ser preferencialmente por meio de sítio mantido na rede mundial de computadores – internet.

Sobre a regulação também é importante salientar que é assegurado aos usuários de serviços públicos de saneamento básico, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais, o amplo acesso a informações sobre os serviços prestados; prévio conhecimento dos seus direitos e deveres e das penalidades a que podem estar sujeitos; e, também acesso a manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário, elaborado pelo prestador e aprovado pela respectiva entidade de regulação; além de acesso a relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços.

De acordo com o Decreto n. 7.217/2010 que regulamenta a Lei 11.445/2007, entende-se por regulação, todo e qualquer ato que discipline ou organize 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, de forma que seja possível atingir os objetivos de prestação eficiente dos serviços, observando a necessidade da população e as características técnicas e econômico-financeiras dos serviços em questão.

Por fiscalização o Decreto 7.217/2010 define como sendo as atividades de acompanhamento, monitoramento, controle ou avaliação, no sentido de garantir o cumprimento de normas e regulamentos editados pelo poder público e a utilização, efetiva ou potencial, do serviço público.

Entidade de regulação é definida como sendo, agência reguladora, consórcio público de regulação, autoridade regulatória, ente regulador, ou qualquer outro órgão ou entidade de direito público que possua competências próprias de natureza regulatória, independência decisória e não acumule funções de prestador dos serviços regulados. De acordo com a Lei. 11.445/2007, art. 20, parágrafo único, incumbe à entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços a verificação do cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores de serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais.

Ou seja, a regulação pode ser exercida por órgão ou entidade de abrangência municipal, estadual ou por consórcios públicos de regulação, sendo que cada um desses modelos apresentam vantagens e desvantagens e, de acordo com Ministério das Cidades, essas vantagens e desvantagens podem ser resumidas no quadro 1:

Quadro1 – Vantagens e desvantagens dos modelos de regulação Estadual, Municipal e Consórcio

Modelo	Vantagens	Desvantagens
Regulação Estadual	<ul style="list-style-type: none"> - redução dos custos de regulação; - existência de órgão colegiado de dirigentes; - vencimentos compatíveis para o quadro técnico; - troca de expertise adquirida entre os serviços regulados. 	<ul style="list-style-type: none"> - distanciamento dos entes estaduais em relação ao serviço público e aos usuários acarreta a necessidade de previsão de mecanismos mais eficientes para garantir a eficiência e celeridade da regulação, bem como o acesso à regulação pela sociedade.
Regulação Municipal	<ul style="list-style-type: none"> - proximidade como o serviço público; - facilidade de fiscalização constante; - participação dos usuários no controle social. 	<ul style="list-style-type: none"> - falta de escala e de escopo conduzir à inviabilidade de regulação/ - baixos salários levam à baixa qualidade técnica da atividade de regulação.
Consórcios de Regulação	<ul style="list-style-type: none"> - apresenta as vantagens dos modelos anteriores; - minimiza as desvantagens dos modelos anteriores. 	<ul style="list-style-type: none"> - forma de escolha do quadro dirigente e do processo de decisões, que poderá gerar conflitos de caráter político; - insegurança da continuidade do consórcio quando da ocorrência de mudanças de governo, em razão de seu caráter pactuado.

Fonte: Ministério das Cidades: O Saneamento básico no Brasil: aspectos fundamentais – módulo I, p. 50.

Independente da abrangência do agente regulador definido pelo titular do serviço (neste caso o município), é interessante assimilar que a arte de regular ainda é incipiente no Brasil e sobretudo no que tange ao setor de saneamento básico.

A esse respeito Probst (2013, p.79) aponta que, as agências reguladoras diariamente são alvo de críticas no Brasil, seja pelo seu uso político-partidário, seja pela ineficiência na regulação e fiscalização de alguns serviços públicos. Isso se deve, de acordo com este autor ao fato de que a sociedade brasileira ainda se encontra em um processo de compreensão das verdadeiras funções das agências reguladoras no país.

Ainda de acordo com Probst (2013, p. 80), a regulação requer um processo de amadurecimento do Poder Público e da própria sociedade, pois é preciso compreender o papel das agências reguladoras na estrutura administrativa contemporânea. O autor complementa ainda dizendo que no que se refere ao saneamento, as agências reguladoras do setor são novas e ainda se encontram em forte processo de estruturação e normatização.

Mesmo a Lei 11.445/2007 tendo estabelecido os objetivos para a regulação do saneamento em seu artigo 22 conforme exposto anteriormente, é importante ressaltar que, as agências reguladoras do setor do saneamento estão em processo inicial de normatização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, sendo baixo o grau de normatização do setor. Probst (2013, p. 81) aponta que algumas agências como a Arce e a Arsesp já caminham para normativas relacionadas à certificação dos ativos, ao plano de contras e à implantação de contabilidade regulatória para as companhias estaduais de saneamento, a fim de melhor contabilização e gerenciamento da composição tarifária praticada.

Probst (2013, p. 81) argumenta ainda que no que se refere aos serviços de manejo dos resíduos sólidos urbanos e drenagem pluvial, são praticamente inexistentes as experiências concretas de regulação dos serviços, justamente pela concentração de esforços das agências na normatização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A agência reguladora deve ainda garantir o cumprimento das metas e condições estabelecidas no PMSB e nos contratos celebrados entre o titular e o(s) prestador(es) dos serviços, Probst (2013, p.81) alerta ainda que estas devem também prevenir e regular sobre o abuso do poder econômico, definindo o padrão tarifário justo para as partes envolvidas,

zelando pelo justo preço público cobrado pela prestação dos serviços, em respeito ao princípio da modicidade tarifária¹.

Probst (2013, p. 82), diz que a modicidade tarifária deve ser compreendida como o menor valor a ser pago pelos usuários para, e, de acordo com a Lei 11.445/2007 esta deve ser analisada sob a ótica da integralidade, atualidade, continuidade e universalidade dos serviços públicos, prismas do saneamento básico.

Ou seja, deve ser observada a questão da viabilidade econômico-financeira dos investimentos em saneamento básico ao mesmo tempo que não se pode perder de vistas que a tarifa paga pelo usuário dos serviços não deve ser uma tarifa alheia ao princípio da modicidade tarifária, ou seja, deve ser mínima.

Fechando as obrigações das agências reguladoras tem-se que estas são, de acordo com a Lei 11.445/2007 responsáveis por arbitrar a respeitos dos contratos firmados entre os poder concedente (titular) e o prestador dos serviços.

Cabe ressaltar que a necessidade da existência de agência reguladora para o saneamento básico está em que pese que a Lei 11.445/2007 estabelece a necessidade de uma sequência de ações que visam a prestação desse serviços de forma eficiente, com qualidade e com regularidade.

Partindo desses princípios, há então a necessidade da institucionalização da fiscalizadora e regulação do setor, de forma que os serviços de saneamento básico sejam realizados atendendo os anseios e as necessidades da sociedade.

Considerações Finais

A necessidade da regulação dos serviços de saneamento básico no Brasil após a implementação da Lei 11.445/2007 trás à tona uma série de divergências entre as instituições envolvidas nesse setor visto que o modelo anterior, baseado no PLANASA, era centralizado nas CESB's, tanto no que se referia à operação quanto às decisões de investimentos, e, portanto, não havia uma preocupação por parte dos “titulares” dos serviços, ou seja, dos municípios em acompanhar o desenvolvimento do setor, visto que não tinham autonomia e autoridade para interferir nas decisões.

¹ Modicidade tarifária, de acordo com Souto (2005, p. 2020-21), é a própria consequência do princípio da generalidade, por força do qual as tarifas devem ser o mínimo possível onerosas para os usuários.

Com a promulgação da Lei 11.445/2007 e do decreto 7.217/2010, e também com a definição das responsabilidades referentes à titularidade dos serviços de saneamento básico, de forma que os municípios tiveram que assumir o planejamento e o acompanhamento dos investimentos, tipo de atendimento e situação da prestação do serviços por parte do prestadores dos serviços, configurando uma inversão da situação anterior, pois agora o responsável pelas decisões e ações do setor de saneamento não são mais as CESB's mas sim os municípios.

Contudo, toda a expertise do setor está nas mãos das Companhias de Saneamento Básico, isto é, dos prestadores de serviços, e o município ainda não tem a dimensão de todas as áreas que envolvem o planejamento, operação e manutenção dos sistemas de saneamento básico; esta situação ocasiona uma certa dificuldade de os titulares dos serviços realizarem sozinhos o acompanhamento de tudo o que acontece no setor, de forma eficiente, e, portanto, ele necessita da existência de um ente regulador que venha contribuir com o acompanhamento da qualidade e da regularidade do saneamento básico, garantindo que a população seja atendida adequadamente.

Esta é a visão da Lei 11.445/2007 que deve ser observada por todos os envolvidos no setor.

Contudo, tem-se observado que há uma certa dificuldade de as próprias agências reguladoras em assumir de forma efetiva esse papel, pois o saneamento básico apresenta características muito específicas que dificulta o acompanhamento pelos agentes externos ao setor. Ainda estamos em um estágio de adaptação e busca de melhorias e eficiência em diversos campos que envolvem o saneamento básico.

Dessa forma, comprehende-se que este ainda é um setor que passa por mudanças e como tudo que o envolve são mudanças graduais e que aos poucos vão permitindo avanços e adaptações à novas formas de pensar e agir no setor.

Referências

- ARAÚJO, R. Regulação da prestação de serviços de saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário. In: *Infraestrutura: perspectivas de reorganização – saneamento*, p. 47-74, IPEA, Brasília, 1999.
- ARRETCHÉ, M. T. S. Política Nacional de Saneamento: a reestruturação das companhias estaduais. In: *Infraestrutura: Perspectivas de reorganização – saneamento*, p. 75-106, IPEA, Brasília, 1999.

BRASIL. MCIDADES. SNSA. Lei 11.445/2007: diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília, 2007.

_____. Projeto de lei nº. 5.296/2005: *Diretrizes para os Serviços Públicos de Saneamento Básico e Política Nacional de Saneamento* – PNS, Brasília, 2005.

_____. Lei 11.445/2007: diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília, 2007.

_____. Et al. *Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico*. Brasília, 2009.

_____. Decreto 7.217/210: regulamenta a Lei 11.445/2007. Brasília, 2010.

_____. MCIDADES: O Saneamento básico no Brasil: aspectos fundamentais – módulo I, p. 50.

COSTA, S. S. da; RIBEIRO, W. A. Dos porões à luz do dia: um itinerário dos aspectos jurídicos-institucionais do saneamento básico no Brasil. In: HELLER, L; CASTRO, J. E. (orgs). Política pública e gestão de serviços de saneamento. Belo Horizonte, Editora UFMG; Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2013.

CUNHA, A. dos S. *Saneamento básico no Brasil: desenho institucional e desafios federativos*. IPEA, Rio de Janeiro, jan. 2011. (Texto para discussão)

OLIVEIRA FILHO, Abelardo. Secretário Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades. Projeto de lei será um marco no saneamento. Entrevista concedida a Franquilino, V. Publicada no Jornal do Engenheiro, ano X, n. 94, Rio de Janeiro, mar. 2006.

PROBIST, Marcos Fey. A interação entre o poder concedente e a agência reguladora. In: Galvão Jr., Alceu de Castro. *Regulação do Saneamento Básico*. Barueri-SP: Manole, 2013.