

ESTABELECIMENTO DE CRITÉRIOS E DE MECANISMOS PARA REGULAÇÃO DA OPERAÇÃO DE ATERROS SANITÁRIOS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Pedro Alexandre Moitrel Pequeno
Eng. Civil Sanitarista
MSc. Saneamento e Saúde Ambiental
Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro
AGENERSA
ppequeno@agenersa.rj.gov.br

RESUMO

O estudo apresenta a situação atual da gestão de resíduos sólidos no Estado do Rio de Janeiro, em especial a situação da destinação final dos resíduos sólidos municipais. A realidade brasileira, apesar de ter apresentado avanços nos últimos anos, ainda demonstra ser bastante precária. É possível se identificar diversos vazadouros sem qualquer tratamento, com graves conseqüências, tanto sob o ponto de vista ambiental, mas sobretudo em relação às condições de saúde pública. Os problemas resultam basicamente da falta de recursos destinados à operação das unidades construídas. Com o arcabouço legal disponível e aplicável à questão, especialmente a Lei 11.445/07 – Lei da Política Nacional de Saneamento Básico, e a Lei 11.107/05 – Lei dos Consórcios Públicos, é possível se vislumbrar a reversão do problema a prazos mais curtos. O entendimento claro de que os serviços relativos à gestão dos serviços sólidos são considerados como de saneamento básico e a obrigatoriedade de que tais serviços sejam regulados por entes reguladores independentes, fazem da Lei de Saneamento um importante instrumento para ser devidamente interpretado e explorado pelos gestores e usuários dos serviços. Observa-se, em decorrência dos avanços na legislação e da consciência da sociedade em geral, o aumento na oferta de serviços prestados pela iniciativa privada. Em vários Estados brasileiros, já são observados aterros sanitários implementados pela iniciativa privada e colocados à disposição dos municípios para destinarem os resíduos coletados em seus territórios. Destaca-se a necessidade da regulação do mercado, especialmente no tocante ao estabelecimento de padrões de custo e, conseqüentemente no estabelecimento de tarifas aos usuários. Sabendo-se que os usuários desses empreendimentos são basicamente os municípios, se faz necessário o estabelecimento da cultura da regulação, de modo que os municípios possam se adequar orçamentariamente para fazer frente aos custos dos serviços. Espera-se que o presente estudo possa agregar informações e conceitos ao debate de questão fundamental para a gestão ambiental das regiões brasileiras.

Palavras-Chave: Regulação - Saneamento Básico – Gestão de Resíduos Sólidos – Aterros Sanitários

MAIO - 2009

**DEFINITION OF METHODS FOR REGULATION OF MUNICIPAL SOLID WASTE
LANDFILLS IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO**

Pedro Alexandre Moitrel Pequeno
Eng. Civil Sanitarista
MSc. Saneamento e Saúde Ambiental
Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro
AGENERSA
ppequeno@agenersa.rj.gov.br

ABSTRACT

**DEFINITION OF METHODS FOR REGULATION OF MUNICIPAL SOLID WASTE
LANDFILLS IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO**

This study presents the situation of the management of the municipal solid waste services in the State of Rio de Janeiro, specially the situation of the solid waste landfills. The Brazilian reality in solid waste management, spite of be better in the last years compared to years before, is still bad operated, not only because the environment effects, but also because the public health problems. It's possible to identify several non legalized landfills, without any kind of treatment. The problems are caused, basically because of few financial resources applied to the operation of the unities already constructed. With the existent laws to be applied to the problems, specially *Lei 11.445/07 – Lei da Política Nacional de Saneamento Básico*, and *Lei 11.107/05 – Lei dos Consórcios Públicos*, it's possible to expect a new configuration in short terms. There is no doubt about the inclusion of the solid waste management as a basic sanitation service. Then, it's possible to understand the obligation for this kind of public service to be regulated by independent institutions. This fact can consider the *Lei 11.445/07* a very important instrument to be explored by the clients and the managers. We can observe, because the new laws and the consciousnesses of the society, the increase of different kind of operators, principally by the private companies. In several Brazilian states, we can observe solid waste landfills built and operated by private companies and available to be contracted by the municipalities. The market regulation comes as a fundamental activity, specially to establish cost references and, as a result of the process, the establishment of prices to the clients. The principal clients of this kind of business are the municipalities. It's obviously the necessity of the development of a regulation culture, to allow the municipalities to be able to organize their budgets, in order not to have several difficulties to pay for the services. The present study can introduce information and concepts to be discussed and developed also as an instrument to be explored by the environmental managers in Brazilian regions.

Key-Words: Regulation - Basic Sanitation – Management of Municipal Solid Waste – Solid Waste Landfills

MAY - 2009

ESTABELECIMENTO DE CRITÉRIOS E DE MECANISMOS PARA REGULAÇÃO DA OPERAÇÃO DE ATERROS SANITÁRIOS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Pedro Alexandre Moitrel Pequeno
Eng. Civil Sanitarista
MSc. Saneamento e Saúde Ambiental
Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro
AGENERSA
ppequeno@agenersa.rj.gov.br

SUMÁRIO

- 1 – Introdução
- 2- Situação da Destinação Final dos Resíduos no Estado do Rio de Janeiro
- 3 - Objetivos do Estudo
- 4 - Metodologia
- 5 - Descrição do Problema
- 6 - Aspectos Institucionais na Prestação dos Serviços para Implantação e Operação de Aterros Sanitários
- 7 - Os principais marcos regulatórios no Brasil
- 8 - Resultados esperados
- 9 - Conclusão
- 10 - Referências Bibliográficas

1 – Introdução

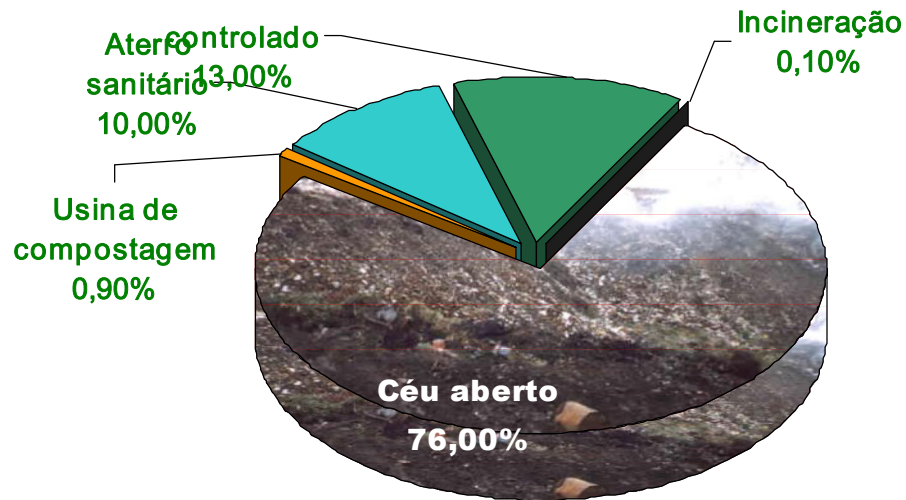
Um dos maiores problemas enfrentados atualmente nos centros urbanos no Brasil, se refere às condições inadequadas de operação dos sistemas de limpeza urbana. O que se observa, na maioria dos casos, é a insuficiência de recursos financeiros para estruturação gerencial das prefeituras e para implementação de estrutura física para a adequada prestação dos serviços.

Difícilmente os gestores públicos contam também com políticas públicas voltadas para o setor, resultando na carência de profissionais especializados para planejar, dimensionar e operar os serviços com maior racionalidade técnica e econômica. Aliado a isto, observa-se ainda falta de conhecimento e consciência da população quanto à importância dos serviços de limpeza urbana, sobretudo, no atendimento à legislação urbana e ambiental.

Essa carência de recursos vem agravando ainda mais os problemas sanitários urbanos (e municipais), em função de não proporcionar serviços eficientes e regulares de coleta, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos, muitas vezes, dispostos a céu aberto, nos cursos d'água e em terrenos baldios, gerando poluição das águas e do solo, contribuindo para a formação de áreas de risco (desabamentos, assoreamento dos rios,

etc.), além da formação de focos de vetores transmissores de doenças, principalmente àquela população que convive mais diretamente com o espaço poluído.

A figura apresentada a seguir demonstra a situação atual brasileira em relação aos índices relativos à destinação final de resíduos sólidos.



2 - Situação da Destinação Final dos Resíduos no Estado do Rio de Janeiro

92 Municípios – Aproximadamente 17.000 ton/dia

. 12 Aterros Sanitários Licenciados (LO / LI):

Belford Roxo, Gericinó / Bangu (RJ), Macaé, Nova Iguaçu (particular), Nova Friburgo (novo), Paracambi, Petrópolis, Piraí, Rio das Ostras, Santa Maria Madalena (particular), São Pedro da Aldeia (particular);

. 16 Aterros “Controlados” (vazadouro remediado com operação):

Angra dos Reis, Barra do Piraí, Duque de Caxias (Gramacho), Guapimirim, Itaboraí, Maricá, Miracema, Natividade, Niterói, Nova Friburgo, Paty do Alferes, Porciúncula, Resende, Rio Bonito, Rio das Flores, Teresópolis;

. 07 Aterros Sanitários em Licenciamento:

Campos (particular), Itaboraí, Itaperuna, Miguel Pereira, Niterói, Seropédica (particular), Vassouras;

. 57 Unidades de Triagem e Compostagem implantadas, desde 1977, sendo que 35 unidades operando normalmente;

. 62 Vazadouros (lixões), sendo 48 operacionais com presença de catadores, crianças, animais de pequeno e grande porte.

Diante dessa realidade a Secretaria de Estado do Ambiente do Estado do Rio de Janeiro, com cooperação técnica da Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro – AGENERSA, vem desenvolvendo um programa de financiamento à implementação de aterros sanitários, municipais individualmente ou consorciados, visando reverter a situação atual de destinação final de resíduos em lixões, na maior parte dos municípios do Estado do Rio de Janeiro.

A seguir são apresentados alguns trechos da lei de criação da AGENERSA, nos quais é possível observar as atribuições da agência quanto à regulação da gestão de resíduos sólidos.

➤ Lei Estadual nº 4.556, de 06 de junho de 2005

➤ CAPÍTULO II - DAS COMPETÊNCIAS

Art. 10. É da competência da Agência exercer o Poder Regulatório, acompanhando, controlando e fiscalizando as concessões e permissões de serviços públicos concedidos no Estado do Rio de Janeiro, nos quais o Estado figure por disposição legal ou pactual, como Poder Concedente ou Permitente, na área de energia e nos serviços de esgoto sanitário e industrial e de abastecimento de água e de coleta e disposição de resíduos sólidos prestados pelas empresas outorgadas, concessionárias e permissionárias, e por serviços autônomos dos municípios, estes, respeitados os limites de autonomia municipal, mediante convênios.

➤ DECRETO N.º 38.618 DE 08 DE DEZEMBRO DE 2005 - Regulamenta e fixa a estrutura administrativa, atribuições e normas de funcionamento da AGENERSA.

➤ TAXA DE REGULAÇÃO

3 - Objetivos do Estudo

A substituição do Estado pela iniciativa privada na operação dos setores de infraestrutura vem exigindo o desenvolvimento de novos marcos regulatórios, para garantir os investimentos necessários, promover o bem-estar dos consumidores e usuários e aumentar a eficiência econômica.

O objetivo geral do estudo que ora se propõe é o estabelecimento, ou pelo menos a identificação, dos principais instrumentos e mecanismos regulatórios necessários à mudança de paradigmas na destinação final dos resíduos sólidos municipais, bem como avaliar comparativamente os mecanismos normalmente adotados para regulação dos serviços de tratamento e destinação final de resíduos sólidos municipais no Brasil, tentando buscar alternativas factíveis e necessários à viabilização da universalização dos serviços.

A seguir pode ser visualizada uma experiência brasileira para prestação de serviço de destinação final de resíduos operada pela iniciativa privada, para a qual o debate sobre a regulação tarifária merece ser aprofundado, visando se estabelecer parâmetros de cobrança de tarifas para usuários públicos e privados.



Planta destinada ao aterramento de resíduos sólidos municipais, operada pela iniciativa privada

4 - Metodologia

Visando identificar instrumentos para a regulação dos serviços, com uma sistemática tarifária justa, se faz necessária uma análise do arcabouço legal existente. Alguns estudos de casos no Estado do Rio de Janeiro estão sendo desenvolvidos, visando se estabelecer parâmetros para aplicação em todos, ou pelo menos em parte dos 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro.

5 - Descrição do Problema

A reestruturação dos setores de infra-estrutura no Brasil, especialmente no que se refere ao saneamento básico, como resultado da substituição do Estado pela iniciativa privada na sua operação, vem exigindo o desenvolvimento de novos marcos regulatórios. Nesse novo contexto, a regulação deve, fundamentalmente, ter a missão de incentivar e garantir os investimentos necessários, promover o bem-estar dos consumidores e usuários e aumentar a eficiência econômica.

Os setores de infra-estrutura têm uma série de características econômicas que os tornam monopólios naturais, mas que por sua vez exigem investimentos intensivos em capital longos prazos para amortização. Outra característica, bastante aplicável aos serviços de manejo de resíduos sólidos, é o que se pode considerar uma espécie de obrigação jurídica de fornecimento, em razão de se constituírem como serviços públicos.

A situação de monopólio natural pode ser definida como aquela na qual uma única firma provê o mercado a um menor custo do que qualquer outra situação, dado um determinado nível de demanda, devido ao aproveitamento máximo das economias de escala e de escopo existentes. No caso dos resíduos sólidos, em especial a destinação final em aterros sanitários, essa situação de monopólio natural pode ser um pouco mais relativa, à medida que podem coexistir mais de uma alternativa aos usuários. Essas diferenças têm gerado demandas regulatórias cujos tratamentos jurídicos necessitam ser amadurecidos.

Em um contexto de existência de um único provedor de determinado serviço de infra-estrutura, a regulação assume o papel crucial de extrair a renda de monopólio em prol dos consumidores, procurando reproduzir, por meio de diversos mecanismos administrativos, as condições ideais de concorrência.

É importante traçar um painel sobre as alternativas de gestão dos serviços públicos de saneamento, especialmente em relação ao manejo de resíduos sólidos no Brasil.

6 - Aspectos Institucionais na Prestação dos Serviços para Implantação e Operação de Aterros Sanitários

Para a prestação dos serviços de limpeza urbana, e mais especificamente para a implantação e operação de aterros sanitários, as municipalidades devem optar, entre as diversas alternativas institucionais existentes, pelo arranjo que melhor possa se adequar às suas políticas públicas.

Desta forma, se revestem de grande importância os mecanismos de coordenação e cooperação federativos, o papel da legislação, o papel dos consórcios públicos à luz dos mecanismos da lei nº 11.107/2005 e o papel planejador e integrador dos estados e da união.

Em relação aos diversos atores envolvidos, destacam-se: a União, através do Ministério das Cidades, do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério da Saúde, mais especificamente através da FUNASA, exercendo o papel de financiadores dos municípios e de integração e viabilização de projetos; os Estados, com o papel de unificador e planejador, sobretudo nas áreas metropolitanas; os municípios, na prestação dos serviços de limpeza urbana; outros municípios, compondo as regiões metropolitanas e consórcios públicos para gestão associada; os entes privados, proprietários privados de aterros, concessionários, prestadores de serviço e catadores; as instituições de fomento e financiamento, tais como, bancos regionais e estaduais, instituições nacionais e instituições internacionais.

Em relação à prestação dos serviços, em especial, na construção, regularização, desativação e recuperação dos aterros sanitários, observa-se a importância da forma de execução dos serviços. Tem-se portanto:

- EXECUÇÃO DIRETA: Execução dos serviços pelo poder público, por meio dos órgãos internos da administração direta ou por entidades da administração descentralizada; possibilidade de contratação de particulares por meio de contrato administrativo.

Características:

- remuneração pela administração
- Prazo máximo de 60 meses (prestação de serviços)
- Risco de elaboração e dimensionamento do projeto é do poder público

- EXECUÇÃO INDIRETA (DELEGAÇÃO) - Pressupõe delegação do serviço para particular, para que o explore “por sua conta e risco”.

- PERMISSÃO (LEI 8987/95) – Precariedade; ato unilateral da administração; particular não assume investimentos em bens reversíveis.

- CONCESSÃO COMUM (LEI Nº 8987/95) - Estabilidade da relação contratual, prestação por conta e risco do concessionário, remuneração por desempenho, remuneração por tarifa, maior liberdade empresarial e maiores riscos do particular, regime de reversão de bens.

- PPP (LEI 11.079/2004) - Concessão administrativa e concessão patrocinada, subsídio total ou parcial do poder público, elasticidade dos arranjos, maiores garantias para o investidor (fundo ou empresa de ativos, receitas em garantia, etc), deve envolver a prestação de serviço, prazo de 5 a 35 anos, limites: valor mínimo de 20 milhões de reais, 1% da receita corrente líquida para transferências e garantias da união.

- GESTÃO ASSOCIADA - Consórcio público; convênio de cooperação
. Contratos de Programa e Rateio

É importante observar que, em linhas gerais, os objetivos da regulação são os seguintes:
- buscar a eficiência econômica, garantindo o serviço ao menor custo para o usuário; evitar o abuso do poder de monopólio, assegurando a menor diferença entre preços e custos, de forma compatível com os níveis desejados de qualidade do serviço; assegurar o serviço universal; assegurar a qualidade do serviço prestado; estabelecer canais para atender a reclamações dos usuários ou consumidores sobre a prestação dos serviços; estimular a inovação (identificar oportunidades de novos serviços, remover obstáculos e promover políticas de incentivo à inovação); assegurar a padronização tecnológica e a compatibilidade entre equipamentos; e garantir a segurança e proteger o meio ambiente.

A tarefa regulatória, contudo, reveste-se de grande complexidade, tendo em vista a existência de diversas dificuldades decorrentes da *assimetria de informações*, fazendo com que o comportamento dos operadores seja de difícil, custosa e complexa monitoração por parte dos reguladores.

Em linhas gerais, para que uma regulação seja eficaz, é recomendável que se disponha de diversos instrumentos, dentre os quais se destacam os seguintes: existência de agências independentes; controle do mercado, por intermédio da concessão de licenças para as operadoras, quando for o caso; defesa da concorrência; definição do valor e do critério de revisão de reajuste tarifário, com a introdução de mecanismos de eficiência; e monitoramento dos contratos de concessão.

Adicionalmente a esses instrumentos, é necessário adotar o monitoramento dos contratos de concessão para a adequada fiscalização da qualidade dos serviços prestados e do cumprimento dos planos de investimento.

Esse acompanhamento é complexo e envolve custos regulatórios, em muitos casos elevados, embora tenha a vantagem de auxiliar o regulador na revisão e definição das tarifas. O ideal é que os contratos de concessão definam metas de desempenho, estabelecendo multas e penalidades para possíveis falhas na prestação dos serviços e pelo não-cumprimento das metas estipuladas nos contratos de concessão.

O regime tarifário empregado nos setores de infra-estrutura no Brasil é bastante heterogêneo. Na grande maioria dos segmentos, não existe uma metodologia clara para a definição, o reajuste e a revisão das tarifas. Em termos gerais, os critérios levam em consideração o custo de serviço ou a taxa interna de retorno, embora já exista a aplicação de mecanismos de incentivos tarifários para estimular a eficiência produtiva das operadoras e, por sua vez, o repasse de parte desses ganhos de produtividade para os consumidores.

Os serviços operados no regime privado podem praticar a liberdade tarifária, salvo se a tarifa for um dos fatores de julgamento durante o processo licitatório para a outorga da autorização

No setor de saneamento, em especial em relação à destinação final dos resíduos sólidos, a questão da regulação tarifária é objeto de definição pelo respectivo poder concedente. O regime adotado tem sido o critério pelo custo de serviço, mesmo nos novos contratos de concessão com agentes privados. A ausência de órgãos reguladores independentes tem gerado situações de condução política dos reajustes e revisões das tarifas. Além disso, vale registrar que a grande assimetria de informações pró-concessionárias, nos casos dos municípios que privatizaram seus serviços e que não estão equipados para o adequado acompanhamento da evolução do custo do serviço, pode resultar em apropriação de rendas e práticas abusivas de preços.

A definição tarifária é portanto um mecanismo regulatório muito importante para a garantia do funcionamento eficiente dos serviços. Os grandes desafios para a escolha do regime tarifário adequado são, em primeiro lugar, garantir, simultaneamente, preços baixos e elevados níveis de produção; em segundo, resolver as tensões entre as eficiências alocativas, distributiva e produtiva; e, em terceiro, introduzir mecanismos de indução à eficiência dinâmica.

Além de diversos critérios para estabelecimento de tarifas há que se considerar também o conhecimento da capacidade de pagamento pelos usuários, que no caso de aterros sanitários, na maior parte dos casos são os próprios municípios concedentes ou delegatários dos serviços.

A capacidade de pagamento (vontade de pagar - *willingness to pay* - *WTP*) é fundamental tanto na definição de uma tarifa numa nova concessão como nos casos de revisão tarifária, onde a disposição a pagar negativa pode levar à diminuição do consumo, e portanto da receita, como reações da sociedade, muitas vezes desfavoráveis ao prestador de serviços.

7 - Os principais marcos regulatórios no Brasil

Em relação aos resíduos sólidos, há que se destacar, entre outras as Normas que definem e classificam os resíduos. Neste contexto, destaca-se a Norma NBR-10004:

“Resíduos nos estados sólidos e semi-sólidos que resultam de atividades da comunidade, de origem industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de varrição. Ficam incluídos nesta definição os lodos provenientes de sistemas de tratamentos de águas e esgotos, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpos d’água ou exijam para isto soluções técnicas e economicamente inviáveis em face a melhor tecnologia disponível”.

A Constituição Federal (CF) de 1988, em seu Art. 175, “incumbe ao Poder Público na forma de lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. De há muito o setor de saneamento se utiliza da prestação de serviço via concessão.

A discussão sobre a concessão de serviços de saneamento ao setor privado veio a se iniciar na década de 90, quando foram promulgadas duas leis regulamentando o Art. 175 da CF relativas à concessão de serviços públicos.

A Lei 8987, de fevereiro/95, dispõe sobre o regime de concessão e permissão. Em relação à gestão dos serviços, principalmente considerando-se a delegação dos serviços, destaca-se a Lei das Concessões - Lei 8.987/95, que traz, entre outros conceitos a necessidade de estabelecimento de custos e tarifas razoáveis à viabilidade dos serviços, ou seja, para que um serviço concedido ou permitido por ente federado seja qualificado como prestado de forma adequada, há a necessidade de que sejam atendidos todos os requisitos indicados no parágrafo 1º, do art. 6 - Regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

No caso dos resíduos sólidos, especialmente em relação à implantação de aterros sanitários, uma modalidade de concessão que pode ser considerada como ideal é a Concessão precedida de obra pública do Tipo BOT (Build, Operate, Transfer). Nesse tipo de concessão uma empresa não administra o sistema já existente, mas constrói uma nova instalação específica - por exemplo, um aterro sanitário - responsabilizando-se pela administração desta nova instalação e auferindo as receitas relativas àquele serviço. Os ativos operacionais são de propriedade do poder concedente que, ao final do período de concessão licita novamente os serviços ou passa a operar diretamente.

Após anos de debate intenso e de dificuldades e incertezas pela falta de um marco regulatório específico para o setor de saneamento, finalmente em janeiro de 2007, através da Lei 11.445, fica estabelecida a Política Nacional de Saneamento Básico, definindo claramente a inserção da gestão dos resíduos sólidos municipais como parte integrante das ações de saneamento.

Destaca-se a seguir alguns trechos da Lei 11.445/07, cujas interpretações e aplicações devem nortear ações dos gestores públicos, incluindo aspectos necessários à regulação do serviços.

Os Artigos 3º e 7º definem os serviços relativos a resíduos sólidos, na forma que se segue:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

Art. 7º Para os efeitos desta Lei, o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos é composto pelas seguintes atividades:

I - de coleta, transbordo e transporte dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art. 3º desta Lei;

II - de triagem para fins de reuso ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de disposição final dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art. 3º desta Lei;

É interessante observar o Artigo 9º e 11º no tocante à necessidade da elaboração de Planos de Saneamento Básico, principalmente em casos em que a delegação dos serviços seja uma alternativa desejada.

Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:

I - elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei;

II - prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação;

VII - intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nos

Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

I - a existência de plano de saneamento básico;

II - a existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano de saneamento básico;

III - a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização;

O Capítulo V da Lei 11.445/07 trata especificamente dos aspectos relativos à regulação, conforme reproduzido a seguir. É importante observar o Inciso IV, no qual se aborda a importância da regulação tarifária.

Art. 21. O exercício da função de regulação atenderá aos seguintes princípios:

I - independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora;

II - transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

Art. 22. São 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.

8 - Resultados esperados

A partir da aplicação da Lei 11.107/2005 – Lei dos Consórcios Públicos, destacam-se as novas possibilidades de arranjos institucionais, principalmente em relação à cooperação inter-federativa. O governo federal brasileiro aprovou em 2005 uma legislação inovadora em relação a organização dos serviços públicos locais, através da geração de consórcios que podem organizar e fornecer serviços públicos locais, através de associações entre os Municípios e os Estados.

A formação de consórcios é, na atualidade, um instrumento importante para alcançar o equacionamento de problemas cuja natureza territorial suplanta os limites político-institucionais de uma dada unidade da federação. Assim, aqueles serviços que se inserem no conjunto de assuntos de interesse local e que são marcados por significativas externalidades – como é o caso da limpeza urbana – muito podem se beneficiar pela ação conjunta de Municípios organizados em consórcio. Portanto, em função da recente Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que oferece normas para a contratação de consórcios públicos, introduzindo orientações precisas cuja incorporação se tornou imprescindível, o aumento dos investimentos para o setor e o novo ordenamento jurídico proporcionado pelas Leis 11.445 e 11.107 criaram condições favoráveis para a universalização dos serviços de saneamento no Brasil. A consolidação deste novo ciclo no saneamento brasileiro, no entanto, dependerá da sustentabilidade do padrão de financiamento e do desenho e implementação de um conjunto de ações por parte das três esferas de governo.

A realidade brasileira, poderá resultar em avanços na implementação de soluções sustentáveis para destinação final dos resíduos sólidos municipais, tendo como expectativa para o estudo proposto a possibilidade de reunir parâmetros de eficiência e indicadores econômicos que, comparativamente com experiências internacionais, especialmente em relação à experiência italiana, possa contribuir para progressos na realidade brasileira.

Alguns desafios regulatórios para gestão da destinação final dos resíduos sólidos

- Consolidação das relações de cooperação entre os entes da federação (estado e municípios) para a configuração do melhor arranjo de regionalização;
- Necessidade de adequação administrativa nos municípios;

- Enfrentamento de alguns aspectos econômicos relevantes, tais como:
 - Economia de escala;
 - Apropriação dos custos dos serviços;
 - Sustentabilidade financeira (adequação de receitas, através do estabelecimento de taxas ou tarifas);
 - Adequação orçamentária.
-
- Criação de um ambiente que, simultaneamente, atraia investimentos, em especial, para a modernização tecnológica, e promova a universalização.

9 – Conclusão

O maior desafio regulatório nos serviços de destinação final de resíduos sólidos é o estabelecimento de condições que possam atrair investimentos privados, com modernização tecnológica e promoção da universalização das soluções.

Para que isso seja alcançado, torna-se fundamental a adequada utilização dos instrumentos regulatórios, quais sejam: o controle de entrada e saída do mercado, quando for o caso; a regulação da conduta das empresas, visando coibir práticas anti-competitivas e abuso do poder econômico; a aplicação de critérios tarifários que incentivem a eficiência produtiva que permitam a apropriação, pelos consumidores, de parte dos ganhos de produtividade; e a fiscalização do cumprimento dos contratos de prestação dos serviços.

Para que a regulação seja desempenhada satisfatoriamente é imprescindível que se adote os seguintes requisitos: definição do ente regulador, com estabilidade dos dirigentes; pessoal especializado; transparência das ações; clara atribuição de funções; e estabelecimento de mecanismos de cooperação com órgãos que tenham interface com as atividades reguladas.

A eficácia da aplicação desses instrumentos depende, principalmente, da independência das agências setoriais. A agência deve ser independente tanto em relação ao governo quanto aos demais agentes do setor, para o pleno exercício de seu poder de arbitragem em conflitos entre os diversos agentes da indústria, o governo e os consumidores e para o adequado desempenho da missão regulatória.

Além disso, para que a agência enfrente, eficientemente, os desafios regulatórios, é imprescindível que seja dotada dos seguintes atributos: estabilidade dos dirigentes; pessoal especializado; transparência das ações; clara atribuição de funções; e estabelecimento de mecanismos de cooperação com órgãos que tenham interface com as atividades reguladas.

Finalmente, na gestão de resíduos sólidos, os desafios regulatórios são bastante significativos. Isso porque as reformas encontram-se mais atrasadas, prejudicadas pelo vazio institucional proveniente da ausência de lei federal específica, em vias de ser aprovada. Nesse setor, o enfrentamento dos desafios regulatórios deve incluir alguns aspectos econômicos relevantes, tais como economias de escala e redução de custos, através da celebração de acordos institucionais entre estados e municípios para a configuração de áreas integradas, com possibilidade de consorciamento de municípios.

10 - Referências Bibliográficas

-CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988

- GOMES, Maria Stella Magalhães. *Plano para regionalização da prestação dos serviços de coleta e do destino final dos resíduos sólidos urbanos do Estado do Piauí, 2006.*

- IBAM - Manual de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos – Rio de Janeiro – 2001

- Lei Estadual 4191/03 - Política Estadual de Resíduos Sólidos

- Lei Federal 8.987/95 – Lei das Concessões

- Lei Federal 8.666/93 – Lei das Licitações e Contratos

-Lei Federal 11.107/05

-Lei Federal 11.445/2007

-PIRES, J. C. L. e PICCININI, M. S. (1997). *Aspectos tecnológicos dos serviços de telecomunicações. Ensaio BNDES*, n. 5, Rio de Janeiro: BNDES, dezembro.

- _____ (1998). *Mecanismos de regulação tarifária do setor elétrico: a experiência internacional e o caso brasileiro. Texto para Discussão*, n. 64. Rio de Janeiro: BNDES, AP-DEPEC, julho.

-PIRES, J. C. L. e PICCININI, M. S. (1997). A Regulação dos Setores de Infra-Estrutura no Brasil

-POSSAS, M., PONDÉ, J. e FAGUNDES, J. (1997). Regulação da concorrência nos setores de infra-estrutura no Brasil: elementos para um quadro conceitual. *In: Infra-estrutura: perspectivas de reorganização*. Rio de Janeiro: Ipea.

-RESENDE, M. (1997). *Regimes regulatórios: possibilidades e limites. Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 27, n. 3, p. 641-64, dezembro.

-TUROLLA, Frederico. *Saneamento Básico: A experiência internacional e a situação brasileira. Brasília, 2006*