Brazilian Journal of Development

Indicadores de desempenho nos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos: A importância da regulação como instrumento de controle da prestação dos serviços

Performance indicators in municipal plans for integrated solid waste management: The importance of regulation as an instrument for controlling service provision

DOI:10.34117/bjdv6n4-172

Recebimento dos originais: 10/03/2020
Aceitação para publicação: 13/04/2020

Pedro Alexandre Moitrel Pequeno
Engenheiro Civil (UFF); Especialista em Engenharia Sanitária (FIOCRUZ); Mestre em Saneamento e Saúde Ambiental (FIOCRUZ); Doutorando em Engenharia Ambiental (UERJ); Engenheiro Regulador da AGENERSA - Agência Reguladora de Energia e Saneamento do Estado do Rio de Janeiro.

Marcelo Obraczka
Engenheiro Civil Sanitarista (UERJ); Mestre em Ciência Ambiental (UFF); Doutor em Planejamento Energético e Ambiental (COPPE/UFRJ); Professor Adjunto do Departamento de Engenharia Sanitária e Meio Ambiente – UERJ.

Marcelo Motta Veiga
Engenheiro Mecânico (PUC-RJ); Especialização em Direito Sanitário (FIOCRUZ); Mestre em Engenharia de Produção (UFRJ); Doutor em Engenharia de Produção (George Washington University); Professor – UNIRIO; Coordenador de Pesquisa - DSSA/ENSP. Pesquisador e Professor - ENSP/FIOCRUZ.

RESUMO
A gestão dos resíduos sólidos urbanos tem influência direta no meio ambiente e na saúde pública e sua qualidade está condicionada ao planejamento e ao controle da prestação dos serviços. O equilíbrio econômico financeiro é caracterizado como um desafio para os gestores, que devem buscar e garantir receitas que possam corresponder às elevadas despesas. Como uma das principais diretrizes das Políticas Nacionais de Saneamento Básico e de Resíduos Sólidos, os municípios devem implementar os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos e deliberar sobre os mecanismos de controle e regulação, para, entre outros aspectos, garantir a sustentabilidade econômica. O contexto brasileiro atual demonstra que as agências reguladoras de saneamento vêm se estruturando para tal finalidade, criando normas que podem nortear os planos municipais, contribuindo para o controle social e se tornando efetivos instrumentos de regulação. Observa-se que há pouca ênfase nos planos municipais sobre os aspectos relacionados à sustentabilidade econômica e financeira, especialmente quanto à cobrança pelos serviços e às respectivas dotações orçamentárias municipais. Este trabalho vem apresentar normatização adotada pela Agência Reguladora de Energia e Saneamento do Estado do Rio de Janeiro - AGENERSA, como instrumento regulatório relacionado aos resíduos sólidos, concretizada através de Planos de Operação, contendo Indicadores de Desempenho, pactuados entre o regulador, os poderes concedentes e os prestadores de serviços.

Palavras-chave: Saneamento Básico. Gestão de Resíduos Sólidos. Planos Municipais. Indicadores de Desempenho. Regulação. Sustentabilidade Econômica e Financeira.

Brazilian Journal of Development

ABSTRACT
The management of urban solid waste has a direct influence on the environment and public health and its quality is conditioned to the planning and control of the provision of services. Financial and economic balance is characterized as a challenge for managers, who must seek and guarantee revenues that can correspond to high expenses. As one of the main guidelines of the National Basic Sanitation and Solid Waste Policies, municipalities must implement municipal plans for integrated management of solid waste and deliberate on the control and regulation mechanisms, in order, among other aspects, to guarantee economic sustainability. The current Brazilian context demonstrates that sanitation regulatory agencies have been structuring themselves for this purpose, creating rules that can guide municipal plans, contributing to social control and becoming effective regulatory instruments. It is observed that there is little emphasis on municipal plans on aspects related to economic and financial sustainability, especially regarding the charging for services and the respective municipal budget allocations. This paper presents the norms adopted by the Energy and Sanitation Regulatory Agency of the State of Rio de Janeiro - AGENERSA, as a regulatory instrument related to solid waste, implemented through Operation Plans, containing Performance Indicators, agreed between the regulator, the granting powers and service providers.

Keywords: Basic sanitation. Solid waste management. Municipal Plans. Performance indicators. Regulation. Economic and Financial Sustainability.

1 INTRODUÇÃO

Muitos problemas ambientais e de saúde pública decorrem da ineficiência no desempenho na prestação dos serviços relativos aos resíduos sólidos urbanos, em muitos casos pela falta de planejamento e de controle das atividades. Segundo GOUVEIA (2012), o manejo adequado dos resíduos é uma importante estratégia de preservação do meio ambiente, assim como de promoção e proteção da saúde.

Apenas recentemente, a partir de meados do século XX, os problemas decorrentes da ineficiente gestão dos resíduos sólidos passaram a ser melhor debatidos, resultando no estabelecimento de políticas de prevenção e redução do volume dos resíduos, desde o início do processo produtivo e em todas as etapas seguintes, além da recuperação dos recursos dos resíduos. Entretanto, permanece a preocupação quanto ao contínuo crescimento do volume destes resíduos, sobretudo no ambiente urbano, agravada pela ainda incipiente aplicação da política nacional de resíduos, por limitações financeiras, por deficiência de capacitação técnica e pela descontinuidade política e administrativa, com evidente insuficiência na organização e no planejamento da prestação dos serviços (BROLLO, 2001).

Apesar das exigências legais para que os municípios brasileiros elaborem seus planos de gestão de resíduos sólidos, sendo condição para obtenção de recursos financeiros federais, constata-se que poucos planos foram implementados, e entre os existentes, muitos são omissos ou superficiais em relação a mecanismos de controle e acompanhamento, colocando em risco a sustentabilidade econômica e financeira da prestação dos serviços.

A Política Nacional de Saneamento Básico, instituída pela Lei no. 11.445/2007, estabelece

Brazilian Journal of Development

obrigatoriamente a adoção de mecanismos de regulação da prestação dos serviços de saneamento básico, incluindo todos aqueles que compõem o manejo de resíduos sólidos urbanos (BRASIL, 2007). Para que sejam atingidas as metas propostas nos planos municipais, são fundamentais as ações voltadas à regulação e fiscalização, não apenas em relação aos prestadores dos serviços, mas também em relação aos usuários e aos próprios municípios, como contratantes.

Os serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo dos resíduos sólidos não são sustentáveis sem uma justa remuneração pelos serviços, sendo necessária a cobrança de taxa, ou outro encargo financeiro. Caracterizando-se como um ponto sensível no acompanhamento dos serviços, sendo um problema também comum a muitos sistemas de limpeza urbana, principalmente em países em desenvolvimento, uma questão de grande importância diz respeito ao controle de gastos e de arrecadação. Além do controle das despesas, é muito importante que os municípios enfrentem o desafio de se implementar a cobrança das taxas correspondentes à prestação dos serviços (ABLP, 2016).

Ao reforçar e fundamentar as necessidades apontadas pelo setor e por seus especialistas, a Lei Federal No. 12.305, de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), determina que ao se planejar a gestão dos serviços, como uma obrigação legal, os municípios devem ter seus orçamentos adequados às necessidades de equilíbrio entre despesas e receitas, devendo ser considerados os custos dos serviços, bem como a forma de cobrança pela prestação (BRASIL, 2010).

No Brasil, apenas se inicia o debate sobre a utilização de indicadores de desempenho para o exercício do controle sobre a prestação dos serviços públicos, especialmente, em relação ao saneamento básico, destacando-se nesse cenário os indicadores propostos pelo Sistema Nacional de Informações em Saneamento – SNIS, administrado pelo Ministério das Cidades. É importante destacar que os municípios já dispõem, desde 2002, através do SNIS, de uma plataforma sobre indicadores relativos aos resíduos sólidos, podendo auxiliar no processo de elaboração dos planos, com informações de caráter operacional, gerencial e financeiro (SNIS, 2013).

Um indicador de desempenho pode ser definido como uma combinação de dados com o objetivo de mensurar um fenômeno observado, podendo indicar em que medida as metas foram alcançadas. Segundo TEIXEIRA (2004), os indicadores de desempenho podem quantificar o nível de qualidade na prestação de serviços relacionados aos resíduos sólidos, podendo refletir o desempenho de todo um sistema, de acordo com cada componente, durante períodos e áreas definidas.

No sentido de se desenvolver uma cultura na utilização de indicadores de desempenho para resíduos sólidos no Brasil, é importante destacar o trabalho realizado pela Associação Brasileira de Limpeza Pública (ABLP, 2016), a respeito de indicadores de sustentabilidade para limpeza

Brazilian Journal of Development

urbana, no qual se define indicador como sendo um instrumento criados para medir o desempenho de alguma atividade ou processo. Nesse trabalho, é proposto o Índice de Sustentabilidade da Limpeza Urbana - ISLU, como sendo um "termômetro" que visa mensurar
a aderência de uma determinada cidade às premissas da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Em relação à sustentabilidade financeira, o trabalho apresentado pela ABLP propõe o indicador "Arrecadação Específica sobre Despesa Orçamentária", se baseando nas informações do Sistema Nacional de Informações em Saneamento, do Ministério das Cidades (SNIS, 2013), a partir da análise dos indicadores "arrecadação específica" (código FN222) e "despesa com os serviços" (código FN220) do ano de 2014; e do SICONFI, base do Tesouro Nacional, que contém informações sobre a despesa total empenhada para todos os municípios brasileiros para o ano de 2014.

Esses e outros trabalhos vêm sendo desenvolvidos para se estabelecer referências na gestão dos resíduos sólidos. Há que se destacar o esforço do setor de regulação, através das agências reguladoras de saneamento, a partir do debate e aprimoramento de instrumentos de controle e mediação, que, em última análise, visam a sustentabilidade econômica na gestão e manejo dos resíduos sólidos.

2 MATERIAIS E MÉTODOS

No Brasil, diversas agências reguladoras têm como atribuição regular os serviços relativos ao manejo dos resíduos sólidos urbanos, devendo efetuar mediação administrativa entre as partes envolvidas, quais sejam: os poderes concedentes; os prestadores dos serviços; os usuários diretos. Isto, a fim de assegurar a prestação adequada dos serviços, buscando atender ao interesse comum.

A atuação de um ente regulador que não pertença à estrutura de um município, como, por exemplo, uma agência reguladora estadual, depende de delegação do município, ou do consórcio intermunicipal do qual um determinado município faça parte. Isto porque, segundo a Política Nacional de Saneamento Básico, a delegação da regulação deve ser realizada pelos poderes concedentes, como titulares dos serviços (BRASIL, 2007).

Ainda segundo a mesma lei nacional, os entes reguladores têm como atribuição: examinar a evolução sistêmica da qualidade dos serviços, visando o acompanhamento e o estabelecimento de indicadores de desempenho e qualidade, bem como de normas técnicas e padrões necessários à fiscalização da prestação dos serviços; zelar pela qualidade dos serviços no que se refere à regularidade, segurança, continuidade, modicidade tarifária, eficiência, cortesia, rapidez, atualidade tecnológica e universalidade; determinar os reajustes das tarifas dos serviços e revisar
esse valor, ordinariamente, e extraordinariamente, em virtude de eventos específicos, com vistas a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Brazilian Journal of Development

Segundo ARAÚJO (2009), cabe ainda ao regulador, observar o disposto nos Editais, nos contratos e na legislação pertinente, bem como avaliar e aprovar a execução de novos serviços acessórios decorrentes do avanço tecnológico, com, por exemplo, a exploração do potencial econômico da massa de resíduos sólidos, possibilitando a obtenção de receitas acessórias aos contratos. O regulador deve ainda aplicar penalidades cabíveis por não cumprimento contratual, bem como as normas regulamentares e legais incidentes, sendo assegurado aos prestadores o contraditório e a ampla defesa, que decorrem do princípio do devido processo legal.

Nessa linha, a Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro - AGENERSA, desenvolveu e vem implementando um instrumento inovador para ser utilizado no controle e mediação entre as partes envolvidas na prestação dos serviços referentes aos resíduos sólidos, sob a forma de Plano de Operação, que contenha indicadores de desempenho a constar também dos planos municipais de resíduos sólidos (AGENERSA, 2017).

O presente trabalho vem, portanto, apresentar a utilização desses instrumentos regulatórios, contendo indicadores de desempenho, já nas demandas regulatórias nos contratos regulados, mas devendo se inserir na elaboração dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, como mecanismos de regulação, de forma a tornar efetivo o controle sobre as receitas e despesas na prestação dos serviços, com resultados desejados quanto à sustentabilidade econômica e financeira.

A Lei Estadual 6362/2012 (ERJ, 2012), assim como outras leis estaduais mais específicas, definem que a AGENERSA deverá figurar como ente regulador da prestação dos serviços relativos aos resíduos sólidos no Estado do Rio de Janeiro, na forma prevista no citado diploma legal. Desta forma, fez -se premente a elaboração de instrução normativa que viesse nortear alguns procedimentos para regulação de serviços delegados, em especial por consórcios intermunicipais a empresas concessionárias privadas.

De acordo com suas atribuições (ERJ, 2005), a entidade reguladora estadual criou grupo de trabalho para desenvolver instrumentos normativos que tratem de indicadores de qualidade e desempenho, a serem observados pelos prestadores de serviços regulados, a partir de um Plano de Operação pactuado entre as partes.

Em função de características específicas e das possibilidades de aplicação, os indicadores propostos podem ser relacionados mais diretamente com as questões institucionais, mas também com questões de ordem econômica. Há também aqueles mais relacionados aos aspectos técnicos e operacionais, conforme apresentados a seguir:

- Indicadores institucionais, econômico-financeiros e jurídico-legais;
- Indicadores Técnico-Operacionais, subdivididos em Gerenciamento dos Serviços, Ampliação, adequação, manutenção e operação das estruturas físicas e equipamentos.

Brazilian Journal of Development

Foram também analisados diversos trabalhos referentes a ações de planejamento e especificamente diversos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos realizados no Estado do Rio de Janeiro, mas também em outros municípios brasileiros e em outros países.

Procurou-se identificar elementos que pudessem ser utilizados como parâmetros, ou propriamente indicadores de desempenho da prestação dos serviços, ou também outros aspectos que pudessem servir como base para definição e composição de indicadores a constar dos planos, buscando-se identificar elementos com características diversas, mas que pudessem ser abrangentes aos diferentes sub-temas obrigatoriamente tratados na gestão dos resíduos sólidos.

Foi possível observar que não são todas as capitais dos estados brasileiros que já dispõem de planos municipais de resíduos sólidos, especialmente com base nos preceitos da Lei 12.305/2010, que estabelece o conteúdo mínimo para esses planos.

Entre os principais municípios brasileiros, foram elencados para uma análise expedita, os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos do município de São Paulo (SÂO PAULO, 2015) e do município do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2015), já elaborados e editados. Foi possível constatar que não se aprofundaram em relação à sustentabilidade econômica, apresentando apenas alguns aspectos sobre a cobrança de taxas para custear os serviços, mas sem qualquer informação que permita efetivamente a aplicação ao município em estudo. Já em relação ao controle social e à regulação, se percebeu um enorme contraste entre os planos de São Paulo e do Rio de Janeiro. O primeiro apresentou de forma bastante detalhada as propostas para o ordenamento institucional quanto à regulação e ao controle social, enquanto o segundo deixou de se aprofundar sobre o tema.

Alguns outros municípios informam em seus PMGIRS que cobram taxas relativas a resíduos sólidos, mas não informam sobre os critérios de cobrança e raramente apresentam propostas para recuperação de custos. Entretanto, há também alguns exemplos de planos, editados e implementados, que se aprofundaram em relação aos aspectos econômicos e financeiros, como os dos municípios de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 2017) e Porto Alegre (MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE, 2013), que apresentaram detalhadamente a estrutura atual e proposta para o exercício do controle social, estabelecendo metas de curto, médio e longo prazos.

3 RESULTADOS/DISCUSSÃO

Os municípios brasileiros, em sua grande maioria, não têm consignados adequadamente em seus orçamentos anuais as devidas dotações capazes de corresponder às despesas decorrentes da prestação dos serviços. Em muitos desses casos, nem sequer há arrecadação específica para custear

Brazilian Journal of Development

os serviços, sendo necessário o remanejamento de recursos de outras rubricas para a contratação dos serviços (BRASIL, 2010).

As tarifas ou qualquer outro encargo cobrado aos usuários em função da contraprestação de um determinado serviço são decorrentes da composição dos custos dos respectivos serviços, devendo-se, para tanto, considerar todos os aspectos necessários à prestação, especialmente em contratos de concessão, que devem ser permanentemente controlados.

A partir da análise dos aspectos que envolvem a ampla relação de serviços relacionados aos resíduos sólidos, foram propostos indicadores de desempenho (NATASHA, 2010), em relação aos quais, os prestadores, de forma consensual com os poderes concedentes, deverão propor metodologia para seu atendimento, bem como as medidas a serem tomadas em caso de não conformidades identificadas, visando a mediação administrativa, ou a aplicação das sanções previstas.

Os indicadores de desempenho a serem adotados nos Planos de Operação serão aqueles que um prestador deverá obrigatoriamente observar, conforme classificação em grupos e sub-grupos, em função de suas características e aplicações. Suas composições e forma de aplicação, devem ser definidos de forma consensual entre o regulador, o poder concedente e o prestador de serviços.

Os indicadores de desempenho, bem como suas respectivas composições, que resultarão do pacto entre as partes, deverão ser abrangentes e não apenas técnicos e operacionais, mas também jurídicos e administrativos, todos relacionados à ampla relação de atividades voltadas para a gestão dos resíduos sólidos.

Os indicadores de desempenho a integrarem os Planos de Operação deverão ser classificados em grupos e sub-grupos, conforme demonstrado a seguir:

Grupo 1 - Institucionais, Econômico-Financeiros e Jurídico-Legais

Sub-Grupo 1-A - Institucionais

Participação e controle social; comunicação social e comunicação visual; atendimento a usuários e Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC); registro e procedimentos quanto aos Índices de Reclamações e Ouvidoria.

Sub-Grupo 1-B - Econômico-Financeiros

Regularidade econômica (custo dos serviços; sistemática tarifária; subsídios; subsídios cruzados; CAPEX; OPEX; Taxa Interna de Retorno; receitas ordinárias; receitas acessórias); contabilidade regulatória e Planos de Contas; regularidade societária e fiscal (Federal, Estadual e Municipal); geração de receitas acessórias (influenciada pelo estabelecimento de outros fluxos internos como triagem para reciclagem, compostagem, utilização de biogás, MDL, etc.); contabilização e aplicação das receitas acessórias; adequação orçamentária dos poderes concedentes,

Brazilian Journal of Development

com a adequada consignação das dotações orçamentárias nas respectivas leis orçamentárias (PPA - Planos Plurianuais; LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias; LOA - Lei do Orçamento Anual)

Sub-Grupo 1-C - Jurídico-Legais

Regularidade trabalhista; regularidade quanto ao atendimento às condicionantes das licenças ambientais.

Grupo 2 - Condições Técnico-Operacionais

Sub-Grupo 2-A - Gerenciamento dos Serviços

Elaboração e atendimento ao Plano de Operação; rotinas administrativas e operacionais; organogramas; fluxogramas; rotinas das equipes de gerenciamento; vigilância; rotinas das equipes operacionais.

Sub-Grupo 2-B - Ampliação, Adequação e Manutenção da Estrutura Física Implantada

Manutenção das instalações previstas no projeto licenciado; manutenção das áreas de influência externas (delimitação; isolamento visual e ambiental da vizinhança; sinalização de identificação e de acesso; manutenção dos acessos; etc.); manutenção das estações de transbordo e da estrutura administrativa (recepção/guarita; escritórios; almoxarifado; oficina; vestiários; banheiros); manutenção do sistema de monitoramento remoto dos serviços (se houver); sistema de drenagem e de tratamento de efluentes líquidos (chorume); implementação do sistema de drenagem, de queima e/ou aproveitamento e de emissão de gases; implantação do sistema de monitoramento das águas subterrâneas.

Sub-Grupo 2-C - Disposição Final e/ou Tratamento dos Resíduos Sólidos

Operação de estações de transbordo; monitoramento de águas subterrâneas; disponibilidade de material para recobrimento; recobrimento dos resíduos e manejo das células; manutenção do sistema de drenagem de águas pluviais, provisória e definitiva; manutenção do sistema de drenagem de efluentes gasosos e do sistema de drenagem e de tratamento de efluentes líquidos (chorume); manutenção sistema de drenagem, de queima e/ou aproveitamento e de emissão de gases e do sistema de monitoramento das águas subterrâneas; manejo adequado de resíduos sólidos de serviços de saúde e dos resíduos da construção civil; controle da capacidade de encaixe do aterro (manejo das células visando garantir a vida útil projetada para o aterro, ou sua otimização); redução das quantidades de resíduos a serem aterrados (triagem para reciclagem, compostagem, etc) e da geração de biogás (triagem e processamento da parcela compostável); manutenção de equipamentos (tratores de esteira, pás carregadeiras, caminhões basculantes, retro escavadeiras, etc); controle da presença de vetores; controle da presença de catadores; operação do sistema de monitoramento remoto (se houver).

Brazilian Journal of Development

4 OS PLANOS DE OPERAÇÃO

Como tendência na prestação de serviços públicos de infraestrutura, entre eles os relativos aos resíduos sólidos, percebe-se o crescimento da participação de empresas privadas em contratos de longo prazo. Como característica desses contratos, em que a tecnologia disponível e os métodos operacionais podem se alterar ao longo do tempo, as questões administrativas, legais e fiscais também podem sofrer alterações, exigindo flexibilidade no controle dos serviços. Como conteúdo mínimo dos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos (PMGIRS), não se pode prescindir da descrição de mecanismos de transparência e de controle social, incluindo as ações de regulação, conforme preconizado pela Lei 11.445/2007.

O desenvolvimento de Planos de Operação, pactuados entre os prestadores de serviços, os poderes concedentes e os entes reguladores, nos quais deverão ser elencados diversos indicadores de desempenho nas áreas jurídico institucionais, econômicas e financeiras e técnico-operacionais, é um elemento que pode ser adequado aos planos municipais, de forma a fortalecerem o controle dos serviços por parte da sociedade (PEQUENO, 2016).

Os Planos de Operação, pactuados entre o poder concedente, o regulador e os prestadores, são um instrumento para ser utilizado para que a prestação dos serviços seja permanentemente atualizada, em função de novas demandas, de novas exigências legais, dos recursos disponíveis, e dos indicadores de desempenho desejados.

No caso da experiência do ente regulador do Estado do Rio de Janeiro, o instrumento de pactuação entre as partes envolvidas na prestação dos serviços foi intitulado como “Plano de Operação”. A denominação do instrumento não é importante, podendo se intitular diferentemente em locais e situações distintas. O importante é a sua concepção, que se baseia parcialmente nos “Termos de Ajustamento de Conduta”, instrumento administrativo previsto na lei federal no. 7.347/85, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. São instrumentos de pactuação, lavrados pelos órgãos públicos, especialmente o Ministério Público, que após a realização de acordo entre o órgão fiscalizador, o agente responsável pelos serviços, deverá atender a determinadas condições, em determinados prazos e sob penalidades por não cumprimento (BRASIL, 1985).

Os prestadores, ao elaborarem os Planos de Operação, deverão observar os indicadores elencados e demonstrar detalhadamente a metodologia para sua consecução, bem como propor a forma de mensurá-los. Em casos de não conformidades detectadas em função do estabelecido no Plano de Operação, os prestadores poderão estar sujeitos a sanções ou penalidades.

Brazilian Journal of Development

Essas sanções, que poderão ser de advertência, ou até mesmo penalidades pecuniárias, também deverão ser definidas em comum acordo entre o poder concedente, os prestadores e o regulador, quando da apreciação e aprovação dos Planos de Operação.

A elaboração dos Planos de Operação deverá demandar prazo, inicialmente proposto para 180 dias, também pactuado entre as partes, durante o qual a entidade reguladora aplicará apenas sanções de advertência pelas não conformidades, não devendo aplicar sanções de multas, salvo aquelas estabelecidas em contrato, estando os prestadores sujeitos a notificações para estabelecimento de prazos para o enquadramento e atendimento às respectivas conformidades.

A prestação dos serviços relativos aos resíduos sólidos no Estado do Rio de Janeiro, cujas atividades de regulação tenham sido delegadas à Agenersa, deverá estar sujeita a penalidades, conforme a natureza e gravidade da falta cometida e que nos casos em que, sem justa causa, o operador não cumprir as exigências constantes nos documentos licitatórios, nas propostas técnicas, nos Contratos, nos instrumentos de licenciamento ambiental, na legislação pertinente, em normas aplicáveis e nos Planos de Operação, ressalvados os casos fortuitos ou de força maior, devidamente justificados e comprovados.

As condutas dos prestadores que acarretem a inexecução, total ou parcial, das condições estabelecidas nos Planos de Operação, em função dos Indicadores de Desempenho propostos, poderão ensejar a aplicação de sanções de Advertência ou de Multas. A eventual sanção de multa aplicada não exime o prestador da reparação de possíveis danos, perdas ou prejuízos que os seus atos venham a acarretar, nem impedem a declaração de caducidade do contrato, ou outras sanções previstas contratualmente.

5 CONCLUSÕES

A ineficiência na gestão municipal dos resíduos sólidos pode ser explicada pela inadequação dos arranjos institucionais, pelas ainda incipientes ações de planejamento, por problemas orçamentários e pela deficiência ou ausência de fiscalização e regulação da prestação dos serviços.

É fundamental o engajamento e comprometimento dos municípios, tanto através dos prefeitos, mas também pelas câmaras municipais e pela sociedade civil organizada, no entendimento da importância do ordenamento institucional e orçamentário, capazes de superar os problemas de receitas e despesas, muito característicos dos serviços relacionados aos resíduos sólidos urbanos.

A elaboração de uma série de decretos e de leis estaduais visando ao ordenamento do setor no Estado do Rio de Janeiro, com destaque para a inserção da regulação através da Agenersa, como ente regulador estadual, poderá permitir aos municípios, como titulares dos serviços, e também

Brazilian Journal of Development

ao setor privado, como prestador, maior segurança quanto às inerentes incertezas na prestação de serviços púbicos, o que certamente resultará em indicadores de desempenho mais satisfatórios.

Os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos - PMGIRS devem ser elaborados e implementados com participação e controle social, sendo importante observar parâmetros que possam permitir a avaliação permanente da prestação dos serviços. Nesse processo, como preconizado pela legislação brasileira relacionada ao setor de saneamento, é fundamental a participação e colaboração efetiva dos entes reguladores.

Os planos devem ser editados pelos titulares dos serviços, o que pode ser feito por decretos ou por leis. Sendo através de leis, o processo estará sendo endossado pelo poder legislativo, oferendo maior legitimidade. Por outro lado, haverá menor flexibilidade para atualizações. Entretanto, independentemente da forma como forem editados, os planos municipais de resíduos sólidos passam a se constituir como marcos regulatórios legais e o pressuposto é que devam ser cumpridos.

À medida que os planos, já editados por leis ou decretos, apresentem diretrizes e metas, de curto, médio e longo prazos, esses compromissos passam a ser obrigatórios e passíveis de apropriação pela sociedade. A adoção de indicadores de desempenho a serem utilizados como referenciais regulatórios podem ser considerada como parte de uma estratégia para que a sociedade possa exercer o controle sobre a prestação dos serviços.

Os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos devem se constituir como marcos regulatórios dinâmicos, já que exigem atualização a cada quatro anos, concomitantemente com o planejamento orçamentário municipal, através dos planos plurianuais – PPAs, gerando compromissos entre as partes envolvidas na prestação dos serviços.

Desta forma, a partir da definição de indicadores de desempenho a constarem, não apenas na regulação da prestação dos serviços, como já vem ocorrendo em várias regiões do Brasil, como é o caso do Estado do Rio de Janeiro, mas também, e principalmente, na elaboração e implementação dos planos, a regulação, o controle e a participação social podem se tornar mais efetivos, permitindo a avaliação permanente da qualidade dos serviços.

Entre os indicadores de desempenho propostos, destacam-se aqueles que possam permitir o controle sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, em todas as etapas no manejo dos resíduos sólidos, impondo-se aos prestadores e aos contratantes, mecanismos de controle a constar de convênios, contratos, ou outras formas de compromisso entre as partes, de forma a se garantir a transparência no trato das questões financeiras, bem como a sustentabilidade econômica dos serviços.

A inobservância das condutas propostas na normatização para regulação dos serviços de resíduos sólidos, especialmente se a opção for adotar o instrumento “Plano de Operação”, poderá ensejar a aplicação das sanções aos prestadores, tanto aquelas previstas nos contratos, mas também

outras previstas na legislação e em possíveis termos já pactuados, ou acordados, entre as partes. A normatização, como instrumento de regulação, é condição fundamental para a garantia na prestação dos serviços, tanto sob o ponto de vista dos prestadores, mas também para os poderes concedentes e principalmente para os usuários diretos e a sociedade.

A partir, portanto, da inclusão de instrumentos regulatórios nos planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, será possível a análise permanente de indicadores de desempenho institucionais, econômico-financeiros e técnico-operacionais. A partir da normatização proposta pelo ente regulador, com disponibilização das informações gerenciais, fica garantida a transparência, a participação e o controle social, atendendo, portanto, às diretrizes da Política Nacional de Saneamento Básico.

Como continuidade à proposta de utilização de indicadores de desempenho, agrupados em função de sua aplicação, recomenda-se que a cada plano municipal específico, sejam definidas as metodologias e fórmulas de cálculo aplicáveis ao município ou região em estudo.

A proposta de se regular a prestação de serviços públicos em comum acordo entre os poderes concedentes, os prestadores de serviços, os usuários dos serviços e os entes reguladores, especialmente no que tange à definição dos Indicadores de Desempenho e, consequentemente, à definição das penalidades pelas não conformidades, se caracteriza como um modelo moderno de regulação, reforçando o posicionamento do regulador como um instrumento de equilíbrio entre as partes.

REFERÊNCIAS

- ABLP. Índice de Sustentabilidade da Limpeza Urbana para os municípios brasileiros. PWC/SELUR/ABLP, São Paulo, 2016.

- AGENERSA. Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <https//agenersa.gov.br>. Acesso em: 09mai2017.

- ARAÚJO, Marcos Paulo Marques. A Normatização da Prestação de Serviços de Resíduos Sólidos. In: “Regulação: Normatização da Prestação dos Serviços de Água & Esgoto”. GALVÃO, Alceu de Castro e XIMENES, Maria Marfisa de Aguiar Ferreira (coord.). Volume II. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2009. p. 137/164.

- BELO HORIZONTE. (2017) Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Belo Horizonte (PMGIRS-BH). Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=planoresiduosbh>. Acesso em: 09 mai. 2017.

Brazilian Journal of Development

- BRASIL. Lei 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências.

- BRASIL. Tribunal de Contas da União – Segundo Monitoramento no Programa de Resíduos Sólidos Urbanos, DF, 2010.

- BRASIL. Lei 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília, 2007.

- BRASIL. Lei 12.305, de 02 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, 2010.

- BROLLO, M.J. 2010. Politica e Gestao Ambiental em resíduos sólidos: Revisao e analise sobre a atual situação no Brasil. Instituto Geológico de São Paulo. 2001. Disponível em < https://www.researchgate.net/publication/228885347> Acesso: 28mar2020.

- ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei 6362, de 19 de dezembro de 2012. Estabelece normas sobre o gerenciamento estadual para disposição final de resíduos sólidos em aterros sanitários. Rio de Janeiro, 2012.

- ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei 4556/2005. Cria a estrutura e dispõe sobre o funcionamento da Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro - Agenersa, 2005.

- GOUVEIA, N. (2012). Resíduos sólidos urbanos: impactos socioambientais e perspectiva de manejo sustentável com inclusão social. Ciência & Saúde Coletiva, 17(6):1503-1510, 2012. Disponível em: https://www.scielosp.org/pdf/csc/2012.v17n6/1503-1510/pt Acesso: 30mar2020.

- MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. (2013) Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Volume 1 – Diagnóstico e Prognóstico Porto Alegre - Agosto de 2013. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dmlu/usu_doc/pmgirs_porto_alegre_volume_1.pdf>. Acesso em: 09 mai. 2017.

- NATACHA, Carla. Indicadores de Sustentabilidade para a Gestão Municipal de Resíduos Sólidos Urbanos: Um Estudo para São Carlos (SP). Observatório Eco - Direito Ambiental, São Paulo, 2010.

- PEQUENO, P. A. M. A. Regulação dos Aterros Sanitários a Partir da Avaliação de Indicadores de Desempenho. Revista de Administração Municipal. Edição no. 287. p. 24-32. IBAM, Rio de Janeiro. Setembro, 2016.

- RIO DE JANEIRO. (2015) Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - PMGIRS da Cidade do Rio de Janeiro. Disponível

em:http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3372233/4160602/PMGIRS_Versao_final_publicacao_DO_dezembro2015_19_ABR_2016_sem_cabecalho1.pdf>. Acesso em: 09 mai. 2017.

- SÃO PAULO. (2015) Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/servicos/arquivos/PGIRS-2014.pdf>. Acesso em: 09 mai. 2017.

- SNIS - Sistema Nacional de Informações em Saneamento / Resíduos Sólidos. Ministério das Cidades. Brasília, 2013.

- TEIXEIRA, Carlos Afonso. Municipal Solid Waste Performance Indicators. University of Trás-os-Montes and Alto Douro (UTAD). Portugal, 2004.