

ÍNDICE

1. APRESENTAÇÃO	1
2. CONTEXTO HISTÓRICO	6
2.1 PLANASA	6
2.2 Crescimento Populacional e Taxa de Urbanização	11
2.3 Banco Nacional de Habitação (BNH)	11
2.4 Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)	12
2.5 A Constituição de 1988 e o Desenvolvimento Urbano	14
2.6 O Fim do PLANASA	15
3. CONTEXTO ATUAL	19
3.1 Importância do Saneamento	19
3.1.2 Política de Saneamento Básico	20
3.1.3 Materiais Técnicos	21
3.1.4 Destinação Final	27
3.2 Contexto da Legislação Federal	29
3.2.1 A Evolução Institucional dos Serviços de Saneamento Básico no Brasil	29
3.2.2 Lei Federal de Saneamento Básico	32
3.2.3 Regulamento e Política Nacional	39
3.2.4 Política Nacional de Resíduos Sólidos	41
3.3 Contexto da Legislação Estadual	42
3.3.1 Política Estadual de Resíduos Sólidos	43
3.4 Contexto da Legislação Municipal	44
3.4.1 Reflexos quanto ao Plano Diretor do Município	44

3.4.2 Reflexos quanto a Lei Orgânica do Município	53
3.4.3 Reflexos quanto ao Plano Municipal de Saneamento	58
4. NORMAS PARA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS	58
4.1 Objetivos Gerais.....	58
4.2 Objetivos Específicos	61
4.1.1 Resíduos Sólidos	61
5. FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DOS SERVIÇOS	62
5.1 Objetivos	62
5.2 Competências da Agência Reguladora	63
5.2.1 Modelo de Solução de Conflitos	67
5.3 A Política Tarifária	68
6. CONCLUSÃO	70

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico I – Média de massa coletada (RDO + RPU) per capita em relação à população urbana (I ₀₂₁), segundo porte dos municípios	23
Gráfico II – População atendida com coleta de RDO, por tipo de frequência de coleta	24
Gráfico III – Existência de licença ambiental, por tipo de licença	26

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela I – Classificação de municípios da amostra por faixas, segundo população total	21
Tabela II – Média da massa coletada (RDO + RPU) per cápita em relação à população urbana para grupos selecionados de municípios por estado.....	22
Tabela III – Natureza jurídica dos órgãos gestores do manejo de RSU presentes na amostra, segundo porte dos municípios	24
Tabela IV – Participação na operação, por tipo de operador, segundo tipo de unidade	25
Tabela V – Existência de licença ambiental, por tipo de operador, segundo tipo de unidade	26
Tabela VI – Quantidade de unidade de processo de RDO e RPU por destinação no solo e massa recebida, segundo tipo de unidade	27

1. APRESENTAÇÃO

Planejar o Saneamento Básico é essencial para estabelecer a forma de atuação de todas as instituições e órgãos responsáveis, ressaltando a importância da participação da sociedade nas decisões sobre as prioridades de investimentos, a organização dos serviços, dentre outras.

Atento ao desafio das cidades brasileiras que devem elaborar seus planos de saneamento básico, o Conselho das Cidades propôs a Campanha Plano de Saneamento Básico Participativo. Lançada para divulgar a importância e a necessidade do planejamento das ações, a campanha visa alcançar melhores resultados para o setor e disseminar informações, de forma a contribuir para a melhoria das condições de saúde e habitação da população e, o equilíbrio do meio ambiente.

Em janeiro de 2007 o passo mais importante foi dado, com a advinda da Lei 11.445/07, criando um marco regulatório no âmbito dos serviços de saneamento, consecutivamente regulamentado pelo Decreto 7.217/2010.

Mais recentemente, em agosto de 2010, após 21 anos de discussão, o governo federal aprovou a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), que regulamentará a destinação final dos resíduos no país e revolucionará gestão dos resíduos gerados. Em nome do comprometimento com o meio ambiente e a salvaguarda da saúde, a Lei Federal de Resíduos estabelece questões importantes como:

- Os princípios e as responsabilidades de todos em relação ao tema, desde o gerador até o consumidor comum, induzindo uma nova “cultura” capaz de levar a população, o Poder Público e as empresas deste país a modificar atitudes em relação aos resíduos gerados.
- Um novo cenário na reciclagem e no aproveitamento de milhares de materiais hoje descartados no lixo, na medida em que materiais descartados e com potencial de aproveitamento, como as sacolas plásticas, por exemplo, hoje dispostas nos aterros e lixões, terão novo

destino a partir da vigência da nova lei. Isto porque os instrumentos de logística reversa e coleta seletiva, presentes na PNRS, estimularão a reciclagem e a compostagem.

- A proibição do lançamento de resíduos sólidos em praias, no mar, em rios e lagos; e in natura à céu aberto, com exceção dos resíduos de mineração. Proíbe também, a queima de lixo a céu aberto ou em instalações e equipamentos não licenciados para essa finalidade e ainda, de habitações e da catação de materiais recicláveis nas áreas de disposição final.

Do ponto de vista da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos a Política Nacional de Resíduos Sólidos fortalece a implementação da Lei nº 11.445 (Lei do Saneamento Básico) ao estabelecer, por exemplo:

- Regras para a União e normas gerais, aplicáveis a todos, incluindo particulares, Estados, Distrito Federal e Municípios, dentre outros; sobretudo para todos aqueles que desejarem receber recursos federais na área de resíduos sólidos.
- A exigência da elaboração de um Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos para acesso a recursos federais relacionados ao tema, como uma forma de responsabilizar os municípios pela destinação final dos seus resíduos.
- A exigência, além do Plano Municipal, dos Planos Estaduais de Gestão Integrada e dos Planos de Gerenciamento dos Resíduos Sólidos, enquanto instrumentos fundamentais para a Gestão dos Resíduos Sólidos, além da coleta seletiva, da logística reversa, do Sistema Nacional de Informações em Saneamento- SINISA, do Sistema Nacional de Informações em Resíduos Sólidos - SINIR e do incentivo à adoção de consórcios para a prestação regionalizada dos serviços.

- Que os serviços públicos de manejo de resíduos sólidos tenham regularidade, funcionalidade, e que sejam universalizados e sustentáveis do ponto de vista operacional e financeiro, ou seja, que na medida do possível sejam mantidos por taxa ou tarifa específica
- Que haja integração dos catadores de materiais recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, e em especial nos programas municipais de coleta seletiva
- Que haja a cooperação entre as diferentes esferas do Poder Público, do setor empresarial e demais segmentos da sociedade,

Os estudos realizados sob a égide do Contrato 231/2010, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Andradina e a Oikos Assessoria em Planejamento ambiental LTDA, visam a propiciar condições para o cumprimento da legislação supra mencionada.

A Lei Federal Nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico, define, em seu Art. 9º, que “o titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico”, devendo, para tanto, dentre outros requisitos, elaborar os planos de saneamento básico. O tratamento plural, empregado na lei (planos), decorre de o saneamento básico ser considerado como o conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:

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

Embora articulados, podem ser planejados de forma independente, e a lei deixa claro que poderão existir planos específicos para cada serviço (Art. 19).

A partir dessa concepção, o conteúdo dos planos, programas, projetos e ações a que se refere o Art. 19 da Lei Federal N.º 11.445/2007 somente ficará plena e formalmente definido a partir do detalhamento que o Município deverá apresentar à comunidade através do Plano Municipal de Regulação dos Serviços (PMR).

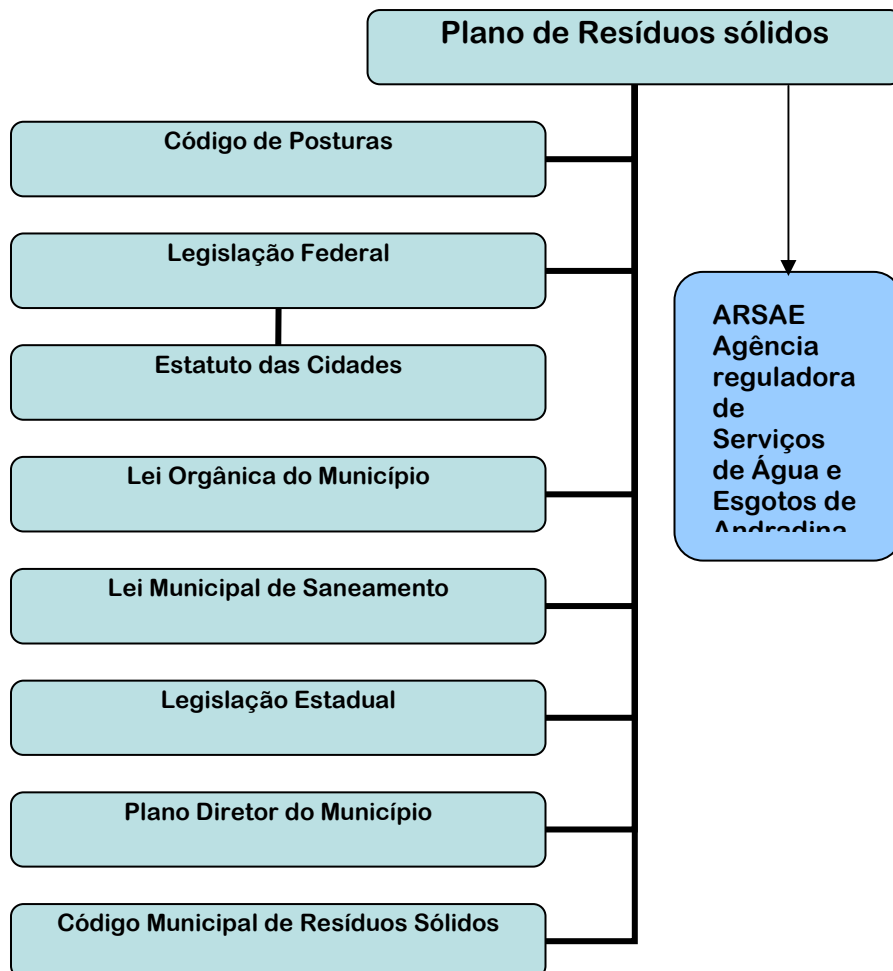
O conteúdo do PMR trará duas realidades distintas:

- **Contexto histórico:** trata de recuperar o processo histórico do saneamento básico em âmbitos nacional, estadual e local, a partir de datas significativas para tal objetivo. Essa abordagem é importante para que se possa apreender o nexó entre o processo evolutivo do saneamento básico no País, devidamente contextualizado historicamente, e a expressão material da prestação do serviço de água e esgoto em Andradina, particularmente ensejando a possibilidade de compreensão dos problemas atuais que devem ser enfrentados.

A análise da evolução do Plano Nacional de Saneamento – Planasa, instituído pelo Banco Nacional da Habitação – BNH em 1971, constitui pano de fundo do processo de assimilação da realidade atual da prestação de serviços de água e esgoto no País.

- **Contexto atual:** para complementar a análise, e trazê-la para a realidade, é necessário avaliar:
 - O exame da legislação aplicável no contexto federal e estadual,
 - O estatuto das Cidades
 - O exame da Lei Orgânica do Município
 - O exame do Plano Municipal de Saneamento instituído pelas Leis Municipais 2529/2009 e 2530/2009
 - O Plano diretor do Município, instituído pela Lei 017/2006
 - O Código de posturas

Em gráfico, o objetivo a ser alcançado será:



Em seqüência, são construídos os arcabouços regulatórios complementares, assentados nos seguintes conceitos da administração pública:

- Regularidade
- Eficiência
- Continuidade
- Atualidade
- Segurança
- Generalidade
- Cortesia na sua prestação

- Modicidade tarifária

O estabelecimento de especificações técnicas representativas do conceito de serviço adequado ampara a definição de metas, que ensejam a formulação de planos, programas, projetos e desenvolvimentos específicos, posteriores a implantação do PMR.

A formulação dos instrumentos de regulação que balizam o marco regulatório da prestação do serviço completa o quadro de referências formais para assegurar o cumprimento da legislação pertinente e, por via de consequência, o direito dos usuários.

Em cumprimento ao Art. 175 da CF/88 torna-se necessária a criação de órgão regulador municipal, especificações técnicas de prestação de serviço de saneamento adequado, regulamento de prestação do serviço e normas de gestão tarifária.

Finalmente, é imperioso destacar o fato de que o cumprimento da Lei Federal N.º 11.445/2007 implica o exercício da titularidade dos serviços de saneamento em sua plenitude, o que requer a perfeita integração dos elementos que a delimitam, especificados no quadro acima.

2. CONTEXTO HISTÓRICO

2.1 PLANASA

O setor de saneamento no Brasil tem demonstrado força e flexibilidade diante das dificuldades e persistentes desigualdades em cobertura e qualidade dos serviços enfrentados pelo setor. Muitos avanços foram alcançados durante as últimas décadas, inclusive no melhoramento da eficiência da distribuição e do acesso sustentável a água de boa qualidade. O acesso à água encanada aumentou de 83% em 1990 para 90% em 2004, enquanto o acesso ao saneamento básico aumentou de 71% para 75%. Apesar dos avanços alcançados, muitas mudanças terão que ser implementadas para que as desigualdades possam ser reduzidas e as Metas de Desenvolvimento do Milênio

alcançadas. De fato, se os atuais níveis de investimento fossem mantidos, o Brasil somente poderia alcançar tais metas em 2054.

A provisão pública de serviços de saneamento básico em grande escala começou no Brasil apenas nos anos 70, quando o País passou a ser predominantemente urbano, com 56% dos 93 milhões de habitantes vivendo nas cidades. A urbanização havia se acelerado nos anos 60, crescendo a taxas de 5,2% ao ano. Entre as décadas de 60 e 70, mais de 20 milhões de pessoas haviam trocado o campo pela cidade, e apenas 11,8 milhões - 12,6% dos habitantes - contavam com serviços públicos de abastecimento de água e 6 milhões - 6,4% - dispunham de sistemas de esgotamento sanitário, concentrados precariamente nas cidades de maior porte.

Até a década de 1970, a responsabilidade pela oferta de serviços era municipal, existindo basicamente empresas municipais de águas e esgotos com estruturas administrativas e financeiras inteiramente distintas entre si. Isto implicava obviamente uma oferta insuficiente de serviços. Ao mesmo tempo, não existiam instituições (órgãos, recursos financeiros, planejamento) para ampliar essa oferta na escala necessária, dados os índices de crescimento populacional e de urbanização.

Para enfrentar as demandas, foi criado em 1968 e implementado no início dos anos 1970 o Sistema Nacional de Saneamento, integrado pelo Plano Nacional de Saneamento (Planasa), pelo Banco Nacional da Habitação (BNH) pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), principal fonte de recursos do Planasa, e pelas companhias estaduais de saneamento então criadas.

O Planasa foi a primeira iniciativa do governo federal no setor. Sua implementação viabilizou-se com os recursos do FGTS. O BNH foi o gestor do FGTS e, por extensão, da política nacional de desenvolvimento urbano até 1986, quando este órgão foi extinto. A partir de então, a política nacional de saneamento esteve a cargo de diversos órgãos encarregados da gestão urbana.

Com o Planasa, foram criadas as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) em cada um dos estados da federação. Até 1985, apenas estas empresas públicas podiam obter financiamentos junto ao BNH para instalação de sistemas de água e esgoto em regime de monopólio, sendo responsáveis pela construção, operação e manutenção das operações. Para que as CESBs pudessem operar em seus respectivos estados, foi necessária a concessão municipal para a exploração dos serviços, através de contratos de longo prazo, porque a Constituição já estabelecia que o poder da concessão dos serviços públicos de saneamento pertence ao município.

O comportamento favorável da economia, a abrangência do sistema montado, o volume de recursos destinados ao setor, a prática de subsídios cruzados no interior das companhias estaduais e os empréstimos a taxas de juros subsidiadas permitiram uma expressiva expansão dos serviços. Em 1980, a população atendida pelo Planasa com os serviços de abastecimento de água era de cerca de 50 milhões de pessoas, ou 42% da população total, então de 119 milhões de pessoas. Os serviços de esgotamento sanitário do Planasa cobriam cerca de 17,5 milhões de pessoas. Em 1990, quando a população total era de 146,8 milhões, os serviços de água do Planasa (vale dizer, das companhias estaduais de saneamento) atendiam cerca de 83 milhões e, os de esgoto, 29 milhões de pessoas.

Esta expansão da cobertura ocorreu de modo desigual. Foram privilegiados os investimentos em água, pois estes representam menores custos e propiciam retornos mais rápidos através de tarifas. Além disto, embora tenha ocorrido uma significativa expansão dos serviços em todo o território nacional, o Planasa privilegiou as regiões mais ricas do Sul e Sudeste do País e a maior parte dos investimentos esteve concentrada nas cidades mais populosas e, nestas, nos segmentos populacionais de maior renda.

Nem todos os municípios aderiram ao Planasa. Alguns se mantiveram efetivamente autônomos, operando com empresas municipais, isto é, com o

controle acionário do município e a administração municipal responsabilizando-se integralmente pelo serviço através de um órgão da administração direta ou de uma entidade autônoma. Cerca de 20% dos municípios do País adotam este tipo de gestão, concentrados, sobretudo na região Sudeste, particularmente em Minas Gerais e São Paulo.

Outros municípios mantiveram uma autonomia parcial, como é o caso de Andradina, mantendo-se conveniados a um órgão do Ministério da Saúde, a atual Fundação Nacional de Saúde (FNS). Operam de acordo com o modelo de saneamento implantado pelo Serviço Especial de Saúde Pública, criado há mais de 40 anos. Os serviços são operados por uma autarquia municipal, com autonomia administrativa técnica e financeira, porém administrados com marcada influência da FNS, cujas funções abrangem de administração a assistência técnica. Em 1993, cerca de 6% dos municípios brasileiros adotavam este sistema, em 625 localidades. Estes estão concentrados basicamente na região Nordeste.

A Constituição de 1988 não determina qualquer modalidade preferencial de prestação de serviços. Segundo a Carta, a implementação de programas é de competência de qualquer um dos níveis da federação, ainda que submetidos a diretrizes gerais emanadas pela União. Por outro lado, a partir dos anos 90, sob o impulso dos processos de reforma do Estado, uma grande reestruturação vem ocorrendo na engenharia administrativa dos serviços de saneamento básico no Brasil, modificando significativamente a estrutura institucional que havia sido montada sob o Planasa.

No caso das companhias estaduais, não há um padrão único de reforma. Os governos estaduais têm adotado estratégias diferentes para ampliar a capacidade de oferta de serviços. Alguns governos estaduais, como o do Rio de Janeiro e o do Espírito Santo, vêm tentando privatizar suas concessionárias, vendendo seus ativos a um operador privado e subconcedendo os direitos de operação dos serviços. Outros estados, como o Mato Grosso do Sul, devolveram a operação dos serviços às prefeituras municipais, estratégia que, no limite,

implicará a extinção da operadora estadual. Outros estados ainda, como São Paulo, Paraná e Ceará, tomaram uma série de medidas para fortalecer sua empresa estadual. Neste caso, as companhias reestruturaram seus padrões de operação para manter e ampliar seus mercados, melhorando sua eficiência. Esta estratégia compreendeu inclusive diversificar as fontes de recursos, abrindo o capital da empresa para investidores privados, bem como subconcedendo a gestão de sistemas locais operadores privados.

Entre os municípios, também há casos de privatização das empresas municipais via concessão dos serviços a uma operadora privada e venda dos ativos das companhias. Esta tendência é particularmente forte nos municípios de médio porte do estado de São Paulo.

Atualmente, a gestão da política federal de saneamento básico está sob responsabilidade da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano, ligada diretamente à Presidência da República. A gestão financeira dos recursos do FGTS é de responsabilidade da Caixa Econômica Federal (CEF), sob fiscalização e controle do Conselho Curador do FGTS (CCFGTS).

Instituído em 1969, o Planasa só começou a funcionar dois anos depois, quando passou a destinar recursos para os estados criarem suas próprias companhias de saneamento. Para isso, instituiu o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), gerido pelo Banco Nacional da Habitação (BNH). Para obter o financiamento, cada estado da federação deveria criar, com base em seus recursos orçamentários, um Fundo de Financiamento para Águas e Esgotos (FAE) e uma companhia estadual de saneamento.

A companhia precisava obter a concessão dos municípios de seu estado para neles operar em forma de monopólio. O Planasa exigia ainda que o estado investisse pelo menos 50% do montante global de recursos de seu respectivo FAE. O BNH, por sua vez, utilizando recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), oferecia empréstimos, em condições facilitadas de crédito, para

compor os 50% restantes. Em 1990, a estrutura do Planasa foi abandonada na prática.

2.2 Crescimento Populacional e Taxas de Urbanização

O crescimento da população brasileira começa a acelerar-se, sobretudo a partir da década de 1950. A variação relativa da população (quer dizer, a taxa de crescimento populacional), entre 1940 e 1950, foi de 26%; entre 1950 e 1960, de 34,9%; entre 1960 e 1970, de 32,9%; e, finalmente, entre 1970 e 1980, de 27,9%. Os dados mostram que os índices mais elevados ocorreram entre 1950 e 1970 e que, a partir de 70, a taxa de crescimento populacional começou a declinar.

É interessante registrar que a taxa de crescimento populacional é variável entre os diversos estados brasileiros, o que equivale a dizer que ela é desigual no interior do território nacional. Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro acompanham o padrão nacional - crescimento acelerado entre 1940 e 1970 e processo de desaceleração a partir daí. O estado de São Paulo apresenta taxas mais elevadas do que a média nacional (27,5%, 40,3%, 38,7% e 40,9%, respectivamente) e não desacelera este crescimento até a década de 80.

A população urbana brasileira, por sua vez, representava 31,2% da população total do país (41,2 milhões de pessoas) em 1940; 44,7% (70,9 milhões) em 1960; e 67,6% da população total de 119 milhões de pessoas, em 1980. A taxa de variação da população urbana brasileira foi de 4,9% entre 1940 e 1950; de, 8,6%, entre 1950 e 1960; de 11,2%, entre 1960 e 1970; e de 11,7%, entre 1970 e 1980. Isto significa que a aceleração do processo de urbanização brasileiro ocorreu a partir da década de 60 e que é entre 1960 e 1970 que o Brasil passa a ser predominantemente urbano.

2.3 Banco Nacional da Habitação (BNH)

Criado em 1964, o BNH era um banco de segunda linha, ou seja, não operava diretamente com o público. Sua função era realizar operações de crédito e gerir o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), por intermédio de

bancos privados e/ou públicos e de agentes promotores, como as companhias habitacionais e as companhias de água e esgoto.

O BNH foi a principal instituição federal de desenvolvimento urbano da história brasileira, na qualidade de gestor do FGTS e da formulação e implementação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS). Foi extinto, por decreto presidencial, em 1986.

2.4 Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)

O FGTS é um fundo público de poupança compulsória, criado em 1966. É formado pela contribuição de 8% sobre a folha salarial das empresas e tem dupla função: de um lado, é um fundo de indenização para o trabalhador demitido sem motivos. De outro, é o principal instrumento financeiro da política federal de desenvolvimento urbano, que compreende as políticas setoriais de saneamento básico e habitação popular. Nesta função, o FGTS é a principal fonte financeira do Sistema Nacional de Saneamento e parte importante dos recursos do Sistema Financeiro da Habitação.

Cada trabalhador é titular de uma conta no FGTS, que pode ser utilizada só nas situações definidas em lei: demissão injustificada do emprego, aquisição de casa própria, casamento, aposentadoria e, mais recentemente, pelos portadores do vírus da Aids. Ao longo do tempo, as situações em que o trabalhador pode sacar automaticamente estes recursos variaram muito, mas, sempre, as restrições à utilização individual destes recursos visaram constituir uma massa financeira, sob gestão pública, destinada ao financiamento de investimentos em habitação e em saneamento básico.

Até 1986, os recursos do FGTS foram geridos pelo BNH. Com a extinção do banco, passaram a ser administrados pela Caixa Econômica Federal, com planejamento do Ministério do Planejamento e sob supervisão do Conselho Curador do FGTS.

As Companhias Estaduais de Saneamento Básico são empresas de economia mista, com controle acionário de cada estado da federação. Estas empresas detêm, mediante concessão municipal, o monopólio da administração, operação, manutenção, construção e comercialização dos serviços de água e esgoto.

Segundo a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes), estas empresas eram responsáveis, em 1992, por 64% dos serviços de água no país (4.753 localidades, entre as 7.237 que dispõem destes serviços) e por 44% dos serviços de esgoto sanitário (686 localidades, das 1.544 que contam com o serviço). Em termos populacionais, estes índices representam respectivamente 78% e 64% da população coberta.

Operando em escala estadual, as CESBs funcionam segundo o princípio do caixa único. Isto significa que, na maioria dos estados, a tarifa é a mesma para todos os municípios atendidos. Segundo este princípio, opera-se no interior do sistema um esquema de subsídios cruzados, que permite a transferência de recursos - via preços - dos serviços e localidades lucrativos para os não lucrativos. Cada estado da federação tem sua própria companhia estadual de saneamento. A situação operacional e financeira das distintas companhias é bastante desigual no interior do território nacional.

Cada estado da federação tem sua própria companhia estadual de saneamento: Copasa (Minas Gerais); Embasa (Bahia); Corsan (Rio Grande do Sul); Sanesul (Mato Grosso do Sul); Casan (Santa Catarina); Cedae (Rio de Janeiro); Sanacre (Acre); Sanepar (Paraná); Agespisa (Piauí); Caesb (Distrito Federal); Cagepa (Paraíba); Caesa (Amapá); Sabesp (São Paulo); Cagece (Ceará); Sanemat (Mato Grosso); Deso (Sergipe); Compesa (Pernambuco); Saneago (Goiás); Cesan (Espírito Santo); Cosama (Amazonas); Cosanpa (Pará); Caema (Maranhão); Casal (Alagoas); Caern (Rio Grande do Norte); Caerd (Rondônia) e Caer (Roraima).

Atualmente, este modelo homogêneo de prestação de serviços vem sendo reformado. Vários governos estaduais têm tomado iniciativas no sentido de reestruturar as operadoras estaduais. A Cedae e a Cesan encontram-se em avançado processo nas operações para suas privatizações. A Sanemat municipalizou a prestação de serviços, devolvendo os sistemas locais de oferta de serviços sanitários às prefeituras municipais. A Sanepar e a Sabesp adotaram uma estratégia de reestruturar internamente a companhia estadual, privatizando sistemas operadores, abrindo o capital da empresa e modificando os padrões técnicos de operação. A Cagece ampliou seus mercados de operação no interior do estado e subconcedeu parte de suas operações na capital Fortaleza para um operador privado.

2.5 A Constituição de 1988 e o Desenvolvimento Urbano

A Constituição de 1988 faz referência ao saneamento básico nos seguintes artigos:

- Artigo 21 (XX): diz que compete à União, entre outras atribuições, "instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos";
- Artigo 23 (IX): diz que é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios "promover programas de construção de moradias e de melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico";
- Artigo 30 (V): atribui aos municípios competência para "organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local";
- Artigo 200 (III): diz que compete ao Sistema Único de Saúde "participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico".

2.6 O Fim do PLANASA

O Plano Nacional de Saneamento (Planasa) acabou! Talvez as pessoas se espantem com essa afirmação aparentemente tardia. Mas faz-se necessário esclarecer que isso definitivamente ocorreu apenas em janeiro deste ano, com a promulgação da Lei n 11.445 pelo presidente da República, que define a nova Política Nacional de Saneamento, é que termina o vazio institucional no setor do saneamento que perdurava por quase duas décadas.

Desde a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1986 e o fim do Planasa em 1990, o setor de saneamento estava completamente estagnado por causa da ausência de normas reguladoras, da falta de diretrizes claras para a prestação dos serviços de saneamento básico e de indicações objetivas sobre fontes de financiamento. Mas no dia 5 de janeiro de 2007 iniciou-se uma nova era que podemos batizar de pós-Planasa.

Convém contar um pouco da história do Sistema Financeiro do Saneamento, gerido pelo BNH, que foi o sustentáculo do Planasa, constituído em 1971, e que determinou a criação das atuais companhias estaduais de saneamento. A meta do Planasa era, até 1980, atender, no mínimo, a 80% da população urbana com água potável e 50% com serviços de coleta e tratamento de esgoto. Para isso foram criadas 27 companhias estaduais, que passaram a operar a maioria dos municípios brasileiros mediante a assinatura de contratos de concessão, firmados por prazos entre 20 e 30 anos.

A adesão dos municípios foi uma imposição do governo federal, porque era pré-requisito para o acesso aos recursos do Sistema Financeiro de Saneamento. Ou seja, ou o município aderiria ou teria grandes dificuldades para conseguir os recursos necessários para investir em saneamento básico.

Esse modelo, embora centralizador e pouco democrático, foi inquestionavelmente o responsável pelo grande avanço no setor entre 1970 e o início da década de 90. Nesse período houve uma expansão no atendimento urbano de 60% para 91% no que diz respeito à água potável. A cobertura da

coleta de esgotos (incluindo fossas sépticas) evoluiu de 20% para 49% dos domicílios urbanos. Não houve, no entanto, evolução no tratamento de esgotos. Em consequência, ainda hoje apenas 10% do esgoto coletado no Brasil são tratados.

Com o final do "milagre econômico", o ânimo com que o Planasa foi introduzido foi diminuindo até que, em 1986, a crise do sistema se aprofundou e determinou a extinção, por decreto, do BNH. Quatro anos depois, o Planasa foi enterrado.

Uma das principais causas mortis do Planasa pode ser atribuída aos contratos de concessão entre as empresas estaduais e os municípios, especialmente por sua fragilidade jurídica, que pode ser resumida em três pontos: falta de normas sobre a estruturação tarifária; inexistência de obrigações (metas) de atendimento; e ausência de definições claras sobre os bens reversíveis ou fórmula para cálculo de sua amortização. Na prática, os serviços foram prestados (e ainda os são, em muitos casos) como se fossem de competência estadual, portanto, isentos de qualquer tipo de regulação municipal.

Olhar para esse passado é importante, porque temos muito a aprender com ele. Neste novo cenário, o primeiro passo é começar a definir o futuro, delinear os princípios que deverão nortear o novo modelo de organização institucional do setor. Esse novo desenho deve levar em conta não somente os novos instrumentos jurídicos disponíveis, mas também a atual realidade política e econômica do País. Mesmo porque, a despeito dos avanços conquistados depois de quase 20 anos de luta, corremos o risco de repetir velhos erros se não estivermos realmente convencidos que a fase do Planasa acabou.

Diante disso, faz-se necessário tomar alguns cuidados. Seguem-se alguns deles.

1) Abandonar qualquer discussão ideológica e enxergar com clareza a importância da participação privada nesse grande esforço para resolver o

problema do saneamento no Brasil. Somente a soma de recursos públicos e privados será capaz de suprir os níveis de investimentos necessários.

2) Resgatar a eficiência na gestão na grande maioria das concessionárias públicas. Dentro do novo modelo, apenas sobreviverão às empresas que conseguirem ter uma visão empresarial e gerenciar a prestação de seus serviços a partir de mecanismos de indução à eficiência e, sempre que possível, com abertura de capital e acesso aos mercados.

3) Implementar de forma efetiva a criação de agências reguladoras. A qualidade, a clareza e a estabilidade dos marcos regulatórios são atributos que interessam tanto aos investidores como à sociedade. Setores com regulação frágil ou inexistente tendem a enfrentar escassez de investimentos tanto privados como também do setor público.

4) Desenvolver novos modelos de estruturação financeira que tragam em seu bojo formas de maximizar a segurança do capital investido, bem como explorar as inúmeras alternativas possíveis de parceria entre os setores público e privado.

5) Preservar, a partir dos instrumentos jurídicos institucionais existentes, a igualdade de oportunidades e a conseqüente liberdade de escolha pelo titular dos serviços na contratação de seu operador. As características que definem o perfil de um mercado vivo são a inovação, a disponibilidade de um elevado número de opções com alto grau de eficiência e preços justos.

O momento pelo qual o País passa hoje requer que todos os atores do setor de saneamento atentem para os passos que devem ser dados. Não cabem neste mercado que desponta empresas, públicas e privadas, que não tenham como norte a busca incessante pela eficiência. E que todos se convençam definitivamente de que o Planasa acabou.

No confronto de três décadas, períodos de contrastes. A de setenta, dos crescimentos excepcionais, dos “programas de impacto”, de emprego massivo da

técnica do espaço, da centralização e do autoritarismo. Os anos oitenta são os da crise econômica e da busca de soluções, da volta aos ideais democráticos, do processo de descentralização e do resgate da instância política na resolução de problemas. A década de noventa marca o retorno do governo central como instância capaz de implementar novas políticas, assumindo funções de estado regulador; há uma descentralização em curso, com novos atores nos processos de decisão e implementação das políticas. O saneamento básico acompanhou estas transformações. No governo militar, havia o Plano Nacional de Saneamento - Planasa, com processo decisório e recursos financeiros concentrados na União, empresas públicas executoras da política nos estados. Estas funcionavam como “ilhas” de eficiência e racionalidade técnica.

Com o avanço das forças democráticas e do ideário da descentralização na década de oitenta, uma gestão centralizada e autoritária já não é mais possível. Atores até então “invisíveis”, como os movimentos sociais urbanos, entram na luta por melhorias urbanas. Em 1985 é criada a Assemae - Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento -, reunindo cidades que não haviam aderido ao Planasa. Um ano depois, o Planasa chega ao fim. A Constituição de 1988 trouxe o fortalecimento da estrutura federativa, aumenta-se o número de atores políticos a negociar na provisão do bem público. Os municípios têm a oportunidade de interferir nos rumos da política de saneamento, nos problemas e carências de suas regiões. Betim e Belo Horizonte são exemplos. Depois de um período de mais de vinte anos com atuação meramente contemplativa, apresentam conquistas importantes em sua relação com a Copasa, a concessionária dos serviços de saneamento nestes municípios.

A partir da percepção de demandas da população, vem firmando, desde 1994, convênios com a Copasa para melhoria dos serviços. A companhia reprogramou o volume de investimentos na cidade. No ano 2000, o recurso à ação civil pública, responsabilizando a Copasa pelo tratamento do esgoto, foi um avanço importante, coloca em prática a idéia do direito coletivo ao meio-ambiente. Belo Horizonte, em um embate político com a prestadora que já dura mais de dois

anos, quer participar na gestão dos serviços de saneamento. A proposta envolve transformações no campo institucional, fora do âmbito da Copasa.

A estratégia utilizada pelo Planasa, a despeito do grande aumento nos níveis de atendimento, mostrou-se incapaz de atingir certos segmentos da população, basicamente as classes e regiões mais pobres. É fundamental determinar as necessidades específicas de grupos e territórios.

3. CONTEXTO ATUAL

A partir de 2007, com a Lei nº 11.445, do Saneamento Básico, a prestação dos serviços públicos de saneamento básico deve observar uma série de condições que garantam o acesso de todos a serviços de qualidade e com continuidade. As obrigações e responsabilidades do poder público e dos prestadores de serviço estão claramente definidas, assim como os direitos da sociedade.

Essa lei define a obrigatoriedade de todos os municípios na elaboração tanto da Política, como do Plano de Saneamento Básico.

Planejar o Saneamento Básico é essencial para estabelecer a forma de atuação de todas as instituições e órgãos responsáveis, ressaltando a importância da participação da sociedade nas decisões sobre as prioridades de investimentos, a organização dos serviços, dentre outras.

Atento ao desafio das cidades brasileiras que devem elaborar seus planos de saneamento básico, o Conselho das Cidades propôs a Campanha Plano de Saneamento Básico Participativo. Lançada para divulgar a importância e a necessidade do planejamento das ações, a campanha visa alcançar melhores resultados para o setor e disseminar informações, de forma a contribuir para a melhoria das condições de saúde e habitação da população e, o equilíbrio do meio ambiente.

3.1 Importância do Saneamento

O Saneamento Básico é o conjunto dos serviços e instalações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

As ações de saneamento são consideradas preventivas para a saúde, quando garantem a qualidade da água de abastecimento, a coleta, o tratamento e a disposição adequada de dejetos humanos e resíduos sólidos. Elas também são necessárias para prevenir a poluição dos corpos de água e a ocorrência de enchentes e inundações.

Com o crescimento acentuado das nossas cidades, torna-se cada vez mais importante e urgente a universalização do saneamento básico pelos benefícios que propiciam ao desenvolvimento social, cultural e econômico. Por isso, as políticas de saneamento devem ser articuladas às outras políticas públicas, como: desenvolvimento urbano, habitacional, recursos hídricos, proteção ambiental, combate a pobreza, saúde, dentre outras.

3.1.2 Política de Saneamento Básico

A lei estabelece os princípios para a Política de Saneamento Básico, que deve ser norteadas pela universalização do acesso aos quatro componentes com integralidade e de forma adequada à saúde pública, à proteção do meio ambiente e às condições locais. Da mesma forma, deve promover a integração com as políticas de desenvolvimento social, habitação, transporte, recursos hídricos, educação e outras.

A forma como os serviços serão prestados deve ser definida, optando-se pela prestação direta, ou pela concessão a empresas qualificadas para atender às demandas do saneamento. Da mesma forma, serão definidos os critérios para a retomada da operação dos serviços pelo titular.

A política deve apontar como os serviços serão regulados e fiscalizados, como os direitos e deveres dos usuários devem ser fixados e como a sociedade

exercerá o seu direito ao controle social. Também deve adotar indicadores para garantia essencial do atendimento à saúde pública.

O planejamento é um dos instrumentos mais importantes da política será detalhado e apresentado através do Plano de Saneamento Básico.

3.1.3 Materiais Técnicos

O Ministério das Cidades elaborou diversos materiais técnicos (guia, livros, cartilha e peças técnicas) de orientação para a elaboração dos planos municipais e regionais, sobre a Lei 11445/07 e sobre a política de saneamento, que estão disponíveis no sítio eletrônico www.cidades.gov.br. Materiais técnicos relativos às políticas de manejo de resíduos sólidos, elaborados pelo Ministério do Meio Ambiente, podem ser acessados no sítio www.mma.gov.br.

Para contextualizar melhor a situação dos resíduos sólidos no Brasil, extraímos do estudo “Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos – 2008” – SNIS - Novembro de 2010 - alguns gráficos que exprimem a situação nacional

Neste estudo, a amostragem dos municípios brasileiros foi separada por faixas, demonstradas no gráfico a seguir.

Tabela I – Classificação de municípios da amostra por faixas, segundo população total.

Faixa populacional *	Intervalo da faixa
1	Até 30 mil habitantes
2	De 30.001 a 100.000 habitantes
3	De 100.001 a 250.000 habitantes
4	De 250.001 a 1.000.000 de habitantes
5	De 1.000.001 a 3.000.000 de habitantes
6	Acima de 3.000.001 habitantes

Fonte: SNIS – Brasil, municípios selecionados 2008.

* Classificação em função da população total informada pelo IBGE para o respectivo ano e codificada, no SNIS, com o Ge 001.

Tabela II – Média da massa coletada (RDO+PU) *per capita* em relação à população urbana para grupos selecionado de municípios por Estado.

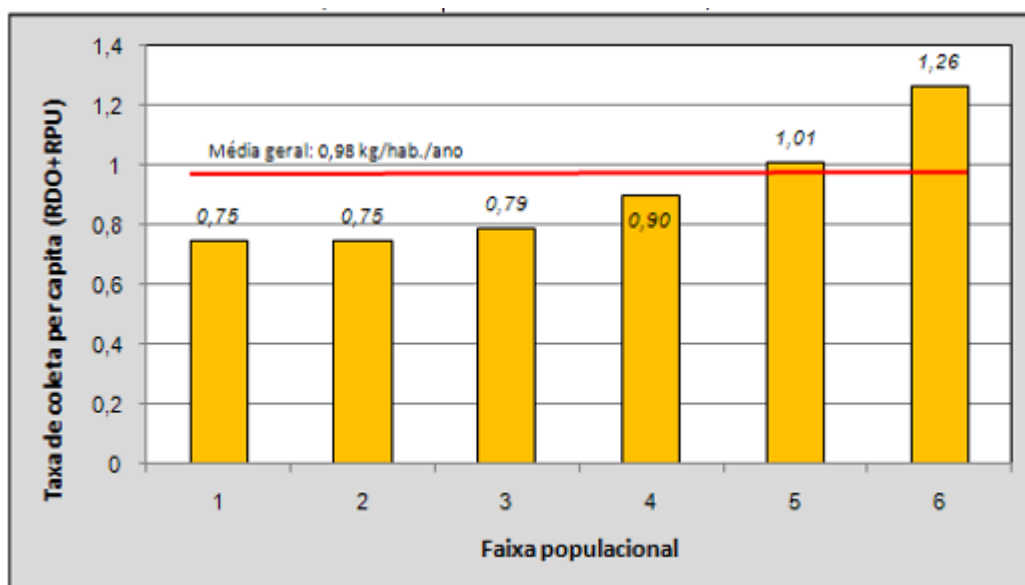
Estado		Quantidade de municípios	Valor médio do <i>per capita</i> (RDO+RPU) em relação à pop. urbana (I021)
Sigla	Nome	(municípios)	(kg/hab./dia)
AC	ACRE	1	0,64
AL	ALAGOAS	6	1,42
AP	AMAPÁ	2	0,83
AM	AMAZONAS	3	1,33
BA	BAHIA	12	0,80
CE	CEARÁ	6	1,20
ES	ESPÍRITO SANTO	3	0,76
GO	GOIÁS	6	0,85
MA	MARANHÃO	7	1,11
MT	MATO GROSSO	7	0,68
MS	MATO GROSSO DO SUL	6	0,77
MG	MINAS GERAIS	34	0,80
PA	PARÁ	9	0,90
PB	PARAÍBA	6	1,29
PR	PARANÁ	22	0,81
PE	PERNAMBUCO	5	1,07
PI	PIAUÍ	7	0,70
RJ	RIO DE JANEIRO	14	1,31
RN	RIO GRANDE DO NORTE	10	1,31
RS	RIO GRANDE DO SUL	21	0,72
RO	RONDÔNIA	4	1,04
SC	SANTA CATARINA	13	0,73
SP	SÃO PAULO	47	0,95
SE	SERGIPE	6	1,03
TO	TOCANTINS	5	0,64
DF	DISTRITO FEDERAL	1	2,37
RR	RORAIMA	1	2,84
Total		264	-

Fonte: SNIS – Brasil, municípios selecionados 2008.

Dos gráficos a seguir podem concluir uma série de informações muito importantes:

- Que a média produzida de resíduos per capita é da ordem de 0,98 kg por habitante nos municípios da amostragem;
- Quanto mais populoso o município, maior será a produção de resíduos;
- Quanto maior a renda per capita, maior será a produção de resíduos.

Gráfico I – Média da massa coletada (RDO+RPU) *per cápita* em relação à população urbana (I₀₂₁), segundo porte dos municípios.



Fonte: SNIS – Brasil, municípios selecionados 2008.

Percebemos a seguir que a maior parte da amostragem de municípios utiliza-se de sistemas próprios de manejo de resíduos sólidos, e que esta razão vai decrescendo à medida que a população aumenta, ou seja, a iniciativa privada vai tomando corpo dentro do contexto desta prestação de serviços.

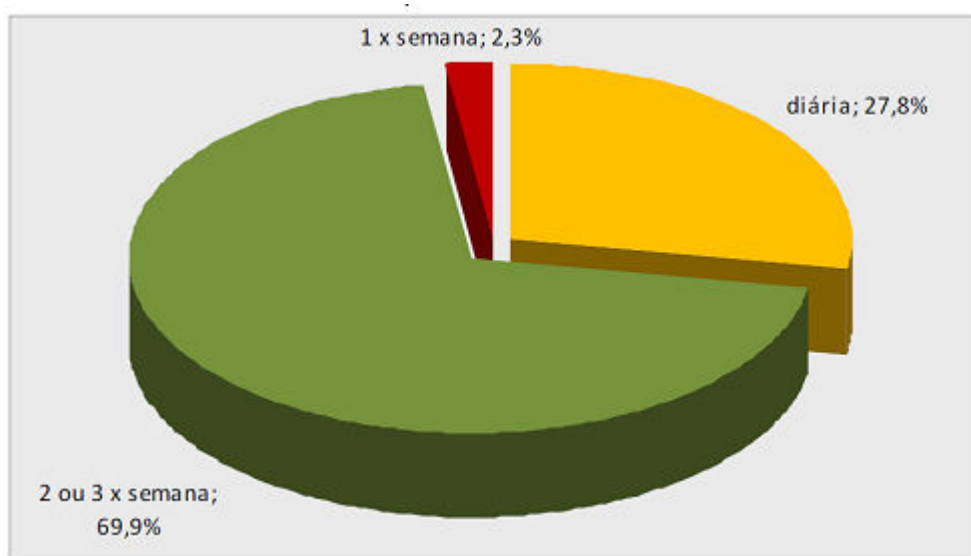
Tabela III – Natureza jurídica dos órgãos gestores do manejo de RSU presentes na amostra, segundo porte dos municípios

Faixa populacional	Natureza jurídica dos órgãos gestores (Ge054)			
	Administração pública direta	Autarquia	Empresa pública	Sociedade de economia mista com adm. pública
	(%)	(%)	(%)	(%)
1	24,3	0,0	0,0	0,0
2	25,1	1,3	0,0	0,0
3	23,5	1,3	0,5	0,5
4	15,1	1,9	1,3	1,3
5	1,6	0,8	0,5	0,3
6	0,3	0,0	0,0	0,3
Total	89,8	5,4	2,4	2,4

Fonte: SNIS – Brasil, municípios selecionados 2008.

Estes serviço em sua maciça maioria é prestado 2 ou 3 vezes por semana:

Gráfico II – População atendida com coleta de RDO, por tipo de frequência de coleta.



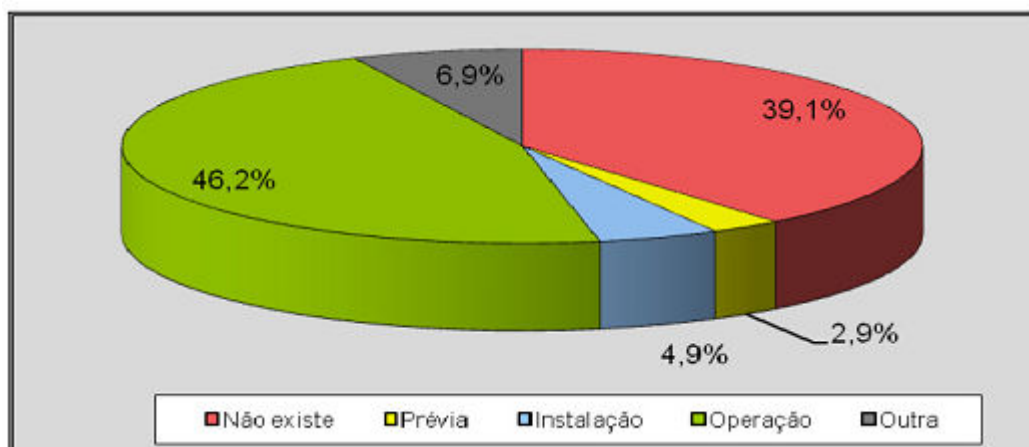
Fonte: SNIS – Brasil, municípios selecionados 2008.

Tabela IV – Participação na operação, por tipo de operador, segundo tipo de unidade.

Tipo de unidade de processamento (*)	Tipo de agente operador (**)				
	Prefeitura	Empresa	Consortio	Associação	Outro
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Área de reciclagem de RCD (un. de reciclagem entulhos)	85,7	14,3	0,0	0,0	0,0
Área de transbordo e triagem de RCD e volumosos (ATT)	20,0	70,0	0,0	0,0	10,0
Aterro controlado	66,3	31,6	1,1	0,0	1,1
Aterro de res. construção Civil (inertes)	60,7	39,3	0,0	0,0	0,0
Aterro industrial	0,0	33,3	66,7	0,0	0,0
Aterro sanitário	44,3	53,3	0,0	0,8	1,6
Lixão	90,5	9,5	0,0	0,0	0,0
Unid. tratamento por microondas ou autoclave	7,7	92,3	0,0	0,0	0,0
Unidade de compostagem (pátio ou usina)	65,2	30,4	0,0	4,3	0,0
Unidade de manejo de galhadas e podas	80,0	20,0	0,0	0,0	0,0
Unidade de transbordo	45,8	52,1	0,0	2,1	0,0
Unidade de tratamento por incineração	20,0	73,3	6,7	0,0	0,0
Unidade de triagem (galpão ou usina)	21,6	8,6	0,0	51,9	17,9
Vala específica de RSS	64,7	35,3	0,0	0,0	0,0
Queima em forno de qualquer tipo	75,0	25,0	0,0	0,0	0,0
Outra	78,9	15,8	0,0	2,6	2,6
Total	50,6	30,6	1,4	12,5	4,8

Fonte: SNIS – Brasil, municípios selecionados 2008.

Gráfico III – Existência de licença ambiental, por tipo de licença.



Fonte: SNIS – Brasil, municípios selecionados 2008.

Tabela V – Existência de licença ambiental, por tipo de licença, segundo agente operador da unidade, com totalização por tipo de licença.

Tipo de agente operador	Tipo de licença				
	Não Existe	Prévia	Instalação	Operação	Outro
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Prefeitura ou SLU	56,6	70,0	58,8	44,7	32,6
Empresa privada	18,7	15,0	23,5	45,0	18,6
Consortio intermunicipal	0,0	5,0	2,9	2,2	2,3
Associação catadores	17,6	10,0	5,9	7,0	23,3
Outro agente	7,1	0,0	8,8	1,0	23,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: SNIS – Brasil, municípios selecionados 2008.

Unidades de processamento de resíduos sólidos domiciliares e públicos por disposição no solo (lixões, aterros controlados e aterros sanitários).

São as unidades de processamento que adotam a disposição no solo como forma definitiva de destinação final dos resíduos domiciliares (RDO) e públicos (RPU), podendo contar ou não com as diversas características físicas (existência de impermeabilização de base, de drenagem de chorume e drenagem de gás, etc.) e operacionais (frequência de recobrimento, monitoramento ambiental, etc.)

que se constituem nos critérios para sua classificação em lixão, aterro controlado ou aterro sanitário.

Convém lembrar que o tipo da unidade de processamento aqui considerado é aquele indicado pelo órgão responsável pela gestão e manejo dos resíduos sólidos no município ou pelo do município que opera a respectiva unidade.

As unidades de processamento de RDO e RPU por disposição no solo (lixões, aterros controlados e aterros sanitários) são o tipo predominante (42,7%) de unidades no conjunto para as quais se tem dados no ano 2008 (ver Quadro 6.3). Na distribuição interna ao grupo, 41,8% delas foram consideradas pelos órgãos gestores do manejo como aterros sanitários, 33,9% como aterros controlados, e 24,3% como lixões.

Entretanto, em termos de massa recebida por essas unidades não se tem a mesma distribuição. Ocorre uma situação mais favorável ambientalmente, já que 65,1% do total se destinam a unidade classificada pelo órgão gestor municipal como aterro sanitário; 21,4% aos aterros controlados e 13,5% vão para os lixões, conforme o quadro a seguir.

3.1.4 DESTINAÇÃO FINAL

Tabela VI – Quantidade de unidade de processo de RDO e RPU por disposição no solo e massa recebida, segundo tipo da unidade.

Tipo de unidade	Quantidade de unidades		Massa recebida, inclusive importada (t)	
	Absoluta	Relativa (%)	Absoluta	Relativa (%)
Aterro sanitário	79	41,8	18.564.166	65,1
Aterro controlado	64	33,9	6.111.081	21,4
Lixão	46	24,3	3.850.438	13,5
Totais	189	100,0	28.525.685	100,0

Fonte: SNIS – Brasil, municípios selecionados 2008.

* 100 municípios, além dos 189, compartilham essas unidades.

Para que o Município de Andradina possa promover as transformações que lhe permitam gerir seus serviços de saneamento básico segundo o paradigma estatutário discutido na seção anterior é necessário ter clareza quanto ao cenário das competências constitucionais para a prestação de serviços de água e esgoto, especialmente considerando, por um lado a não-explicitação do texto constitucional quanto a essa questão e, por outro a polêmica que se disseminou no País nos últimos doze anos, a respeito da titularidade desses serviços em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

A discussão que se segue está baseada em cuidadoso estudo do texto constitucional, pelo simples fato, como retro-mencionado, de essa matéria não ser tratada explicitamente pela Constituição.

Isso requer exame das competências dos três entes federados de interesse, ou seja, Federal, Estadual e o Municipal

3.2 Contexto da Legislação Federal

O saneamento básico sob a ótica da Constituição Federal de 1988.

“COMPETÊNCIAS DA UNIÃO”

Art. 21 - Compete à União:

...

XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

...

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

...

IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

3.2.1 A Evolução Institucional dos Serviços de Saneamento Básico no Brasil

De acordo com o art. 30 da Constituição Federal de 1988, é competência municipal, entre outras, legislar sobre assuntos de interesse local, prestar serviços públicos de interesse local e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

.....
V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

.....
VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;”

Considerando os serviços de saneamento básico como de interesse local, é da competência municipal a prestação destes, diretamente ou mediante

delegação. O meio técnico considera saneamento básico como o conjunto dos serviços públicos de abastecimento de água potável, de esgotamento sanitário (coleta, tratamento e disposição final dos esgotos sanitários), limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos (lixo) e drenagem urbana de água pluvial.

A competência dos municípios no setor de saneamento, em alguns casos, é colocada em dúvida em decorrência do que dispõe o § 3º do art. 25 da Constituição:

“Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

.....
§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.”

Existem, portanto, conflitos de competência (e de interesses) entre estados e municípios nas regiões metropolitanas em que, em algumas áreas urbanas, serviço de distribuição de água é executado por órgãos municipais, com água fornecida por atacado por companhia estadual de saneamento. Há conflitos também no tratamento e disposição final de esgotos sanitários e de resíduos sólidos (lixo) de áreas urbanas. Embora contíguas ou muito próximas, pertencem a diferentes municípios, conflitos estes que dificultam a otimização do uso de estações e sistemas de interceptores, estações elevatórias, emissários, estações de transbordo, triagem e compostagem de lixo, entre outros equipamentos, que poderiam ser comuns a esses municípios.

O atendimento de vários núcleos urbanos por uma única adutora, notadamente na Região Nordeste, também poderia gerar conflito, não fosse maioria dos municípios dessa região política e economicamente frágeis.

A base para a União legislar sobre saneamento básico está no inciso XX do art. 21 da Constituição:

“Art. 21. Compete à União:

.....
XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;”

A Constituição refere-se ao saneamento básico também no art. 23, inciso IX:

.
“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

.....
IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;”

Note-se que a competência da União no setor de saneamento limita-se ao estabelecimento de diretrizes e à promoção de programas, não tendo ela nesse campo qualquer atribuição para o exercício de atividades executivas ou operacionais.

Apesar de tratar do tema saneamento básico, em nenhum momento a Constituição explicita a titularidade dos serviços a ele relacionados. Isso decorre

da forma como evoluíram, no Brasil, as instituições prestadoras de serviços públicos de água e esgotos, os mais relevantes do setor sob os pontos de vista político e econômico.

Ainda mais recentemente, começou a ser utilizada uma nova forma de organização dos serviços de saneamento: os consórcios de municípios, cuja atuação baseia-se na Lei nº 11.107/2005 – Lei dos Consórcios Públicos. É uma forma ainda incipiente de organização, correspondendo atualmente a cerca de 0,5% do abastecimento de água urbano brasileiro.

Outras formas de organização institucional podem ainda ser enumeradas, como as empresas municipais de saneamento, como a de Juiz de Fora (MG) e de Campinas (SP).

Os demais componentes do saneamento básico, a limpeza urbana e a drenagem de águas pluviais, continuam a ser organizados e prestados pelas administrações municipais, sem contestação de titularidade, principalmente em decorrência de suas peculiaridades técnicas e, talvez, também por não terem suficiente apelo político e atratividade econômica. No caso da limpeza urbana, predomina atualmente o sistema de terceirização da coleta urbana de resíduos sólidos. Tem aumentado, também, o número de contratos com empresas privadas para a prestação de serviços de manejo de resíduos sólidos, como triagem, compostagem e operação de aterros sanitários.

3.2.2 Lei Federal de Saneamento Básico

A Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, “estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 72. 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências”.

A fixação apenas de diretrizes gerais resulta do fato de não ser de competência da União – como já dito – o exercício de atividades executivas e

operacionais do setor de saneamento. Como a distribuição de competências entre os entes da Federação é matéria constitucional, a Lei nº 11.445/2007 não pode dirimir as dúvidas remanescentes sobre a questão da titularidade dos serviços de saneamento básico (como no caso de Regiões Metropolitanas).

A Lei nº 11.445/2007 foi concebida de maneira a abrigar todas as formas legalmente possíveis de organização institucional dos serviços de saneamento básico, coerente com as múltiplas realidades sociais, ambientais e econômicas do Brasil. Resumidamente, ela:

- Define saneamento básico como o conjunto de quatro serviços públicos: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; Drenagem urbana; e manejo de resíduos sólidos urbanos (coleta e disposição final do lixo urbano);
- Estabelece que o saneamento básico deve ser objeto de planejamento integrado, para cuja elaboração o titular pode receber cooperação de outros entes da Federação e mesmo de prestadores dos serviços;
- Estabelece diretrizes para a prestação regionalizada de serviços de saneamento, quando uma mesma entidade presta serviço a dois ou mais municípios, contíguos ou não, a qual deve ter regulação e fiscalização unificadas;
- Estabelece regras para o relacionamento entre titulares e prestadores de serviços, sempre por meio de contratos, incluindo a reversão de serviços e de bens a eles vinculados, quando do término de contratos de delegação (concessão ou contrato-programa);
- Estabelece regras para o relacionamento entre prestadores de atividade complementares do mesmo serviço – exige a formalização de contratos entre prestadores de etapas interdependentes do mesmo serviço;

- Fornece diretrizes gerais para a regulação dos serviços, a qual deve ser exercida por entidades com autonomia decisória, administrativa, orçamentária e financeira (a regulação e a fiscalização dos
- Serviços podem ser exercidos diretamente pelo titular, ou podem ser delegadas a entidade estadual, de outro município ou de consórcio de municípios;
- Relaciona os direitos e obrigações mínimas de usuários e prestadores de serviços;
- Fixar as diretrizes básicas para a cobrança pela prestação dos serviços de saneamento básico, incluindo as condições e situações em que estes podem ser interrompidos.

Ao estabelecer diretrizes para a Política Federal de Saneamento Básico, a Lei nº 11.445/2007 orienta a atuação dos órgãos do Poder Executivo Federal no setor, o que resultará na redução do nível de incerteza e de conflitos nas relações entre entidades federais, como o Ministério das Cidades, e entidades estaduais e municipais.

Um aspecto importante da Lei 11.445/2007 é a redução dos riscos regulatórios na prestação dos serviços de saneamento básico, qualquer que seja a forma de organização institucional dos mesmos, fato que melhora as condições para investimentos no setor, tanto por empresas estaduais, municipais e privadas, como por entidades públicas. A redução dos riscos regulatórios resulta de uma abordagem equilibrada dos interesses dos titulares, prestadores de serviços e usuários dos serviços públicos de saneamento básico, como relacionado e comentado a seguir.

a) Visão equilibrada da função social do saneamento, importante para a saúde pública, para o meio ambiente e para o bem-estar geral da sociedade, mas que, como um “serviço público” tem de ter sustentabilidade econômica para garantir sua prestação com qualidade, confiabilidade e continuidade. Não deixa

dúvidas sobre a legitimidade da cobrança pelos serviços de saneamento básico, qualquer que seja a forma de sua organização (prestação direta, concessão, consórcio, etc.) e nem sobre a obrigação do usuário de pagar por eles, observados mecanismos e condições de subsídios a populações e localidades com baixa capacidade de pagamento (art. 2º, I, III, IV, V e VI, VII e art. 40).

b) Possibilidade de resolução gradual dos problemas ambientais decorrentes da deficiência ou ausência de serviços de saneamento básico.

Em muitos casos, havia dificuldades no licenciamento ambiental de obras de saneamento, como estações de tratamento de esgotos projetadas para construção em etapas de capacidade e nível de tratamento, pois os órgãos licenciadores exigiam que o tratamento fosse feito para atender 100% das necessidades de recuperação da qualidade do corpo de água receptor (“tudo ou nada”). A Lei nº 11.445/2007 ajusta, nesse sentido, a legislação ambiental à situação real e às disponibilidades da sociedade para investir em saneamento básico (artigos 2º, VIII e 43).

c) Regulamentação da prestação regionalizada de serviços de saneamento básico, criando condições legais estáveis para a atuação de entidades e empresas estaduais, municipais e privadas em vários municípios, com ganhos de escala, otimizando recursos logísticos, administrativos, técnicos e operacionais. Melhora as condições para que empresas estaduais, municipais e privadas ampliem seus investimentos e áreas de atuação (art. 14).

d) Torna “obrigatório” um mínimo de organização institucional e normativo do titular dos serviços de saneamento básico, o que dá mais estabilidade aos contratos de delegação (concessão ou contrato-programa). Exige que sejam elaborados planos de saneamento básico, compatibilizando os quatro serviços que o compõem, além de mecanismos de controle social e de sistema de informações sobre os mesmos (art. 9º).

e) Exige que toda relação entre titular e prestadores de serviços e entre prestadores de etapas complementares do mesmo serviço seja formalizada por

contrato. Veda a utilização de instrumentos precários (convênios, por exemplo) para delegação de serviços de saneamento, reduzindo a instabilidade do setor e os contenciosos entre titulares e prestadores dos serviços de saneamento. Estabelece regras para a atuação de dois ou mais prestadores para um mesmo serviço, como nos casos de municípios de regiões metropolitanas que comprem água tratada de empresa estadual e fazem a distribuição diretamente, como nos caso da Sabesp e municípios da Grande São Paulo, e da Cedae e Niterói (artigos 10, 11 e 12).

f) Determina que os serviços sejam planejados e regulados. Fornece conteúdo mínimo da regulação. Permite que o planejamento seja elaborado mediante cooperação de outras entidades, inclusive prestadores de serviços. Permite a delegação da regulação a outras entidades, inclusive de outros entes da Federação e a consórcios de municípios. Com isto, reduz o risco da proliferação indiscriminada de órgãos reguladores e de regras de regulação. O planejamento possibilita contratos de delegação (concessão ou contrato-programa) com definição mais precisa de obrigações e direitos de titulares e delegatários (artigos 15, 17, 19, 21, 22, 23, 24, e 27).

g) Estabelece diretrizes econômicas e sociais, as quais incluem as regras gerais para cobrança dos serviços de saneamento – tarifas, taxas e tributos –, além das formas de quantificação dos serviços, como o volume de água consumida e de esgoto coletado, e a quantidade de lixo coletado. Elimina as dúvidas sobre a legitimidade da forma de cobrança de alguns serviços, como os esgotos sanitários, cobrados proporcionalmente ao volume de água consumida. Estabelece diretrizes para revisões tarifárias, reduzindo a interferência de fatores de ordem política, por exemplo, no equilíbrio econômico-financeiro dos serviços. Estabelece as diretrizes para interrupções ou suspensões dos serviços. Possibilita a negociação de tarifas especiais para grandes usuários e prevê a recuperação de investimentos em bens reversíveis pelo prestador de serviços, o que estimula a ampliação e melhoria das infra-estruturas de saneamento básico (artigos 29, 30, 31, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41 e 42).

h) Estabelece as diretrizes técnicas para a prestação de serviços de saneamento básico: requisitos mínimos de qualidade, regularidade e continuidade. Centraliza na União a definição de parâmetros mínimos de potabilidade da água para abastecimento público, o que já é feito pelo Ministério da Saúde. Estabelece condições específicas para o licenciamento ambiental de unidades de tratamento de esgotos e de resíduos gerados pelos processos de tratamento de água. Torna obrigatória a ligação de toda edificação nas redes públicas de água e de esgotos. Estabelece as regras – mecanismos de contingência – para os casos de racionamento de água por deficiência de mananciais (artigos 43 a 46).

i) Trata do controle social dos serviços de saneamento básico, remetendo aos titulares destes a definição da forma como esse controle será organizado e exercido. Os órgãos colegiados que poderão fazer parte do controle social dos serviços de saneamento básico terão função consultiva (artigo 47).

j) A Política Federal de Saneamento Básico, instituída pela Lei nº 11.445/2007, tem como componentes principais a cooperação com os municípios, os estados e o Distrito Federal na ampliação do acesso a serviços de saneamento básico de qualidade, contribuindo para a melhoria das condições de saúde e da qualidade de vida da população brasileira, com ênfase na redução das desigualdades regionais e sociais. Para isso, a União contribui, entre outras formas, com a viabilização de recursos para investimentos, com medidas para o desenvolvimento institucional e tecnológico do setor de saneamento, e com o planejamento, em nível regional e nacional, das ações de saneamento básico. Dispõe sobre a elaboração do Plano Nacional e dos Planos Regionais de Saneamento Básico e institui o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico. (artigos 48 a 53)

k) Em suas disposições transitórias, a Lei nº 11.445/2007 trata dos critérios de reversão aos respectivos titulares de serviços concedidos antes da vigência da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Lei das Concessões), com

contratos vencidos ou com concessões feitas mediante instrumentos precários, como convênios entre municípios e empresas estaduais. Por meio de alteração no art. 42 da Lei 8.987/1995, foram estabelecidos critérios de encerramento dos contratos, inclusive para indenização de investimentos ainda não amortizados pela cobrança de tarifas. Esse dispositivo tem como objetivo estabelecer diretrizes para um problema complexo, que vem gerando conflitos entre algumas administrações municipais e estaduais, em decorrência do fato de que muitos municípios vêm retirando seus serviços de saneamento do âmbito das companhias estaduais (artigo 58).

Pode-se afirmar que a Lei nº 11.445/2007 foi concebida como uma espécie de “guia” para a organização dos serviços públicos de saneamento básico, atendendo ao mandamento constitucional de que a União deve estabelecer diretrizes para esse setor. Assim, seu conteúdo deve ser observado:

a) pelos titulares dos serviços públicos de saneamento básico, no planejamento e prestação desses serviços, seja diretamente ou mediante delegação (concessão ou contrato-programa com base na Lei nº 11.107/2005);

b) pelos prestadores de serviços públicos de saneamento básico, que atuam mediante delegação (concessionários ou delegatários) dos respectivos titulares;

c) pelos usuários dos serviços de saneamento básico, que têm na lei as diretrizes quanto aos seus direitos e obrigações nesse setor;

d) pelos órgãos dos governos federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal, que desenvolvem ações de planejamento, de assessoramento institucional ou técnico, ou de fomento às ações em saneamento básico.

Com a vigência da lei, é esperada uma ruptura do estado de imobilismo observado em boa parte dos municípios que detêm a titularidade dos serviços de saneamento básico e de prestadores desses serviços, que, desde a época do Planasa, têm deixado de investir na ampliação e na atualização dos mesmos.

Observe-se que, até a vigência da Lei nº 11.445/2007, o setor de saneamento se auto-regulava, sem nenhum marco legal que estabelecesse regras mínimas, de âmbito nacional, para as relações entre titulares, prestadores e usuários dos serviços de saneamento básico.

Como a lei estabelece diretrizes gerais, por ser este o limite de competência da União nesse setor, os municípios, o Distrito Federal e os estados terão de conceber legislações próprias, mais detalhadas, referentes ao planejamento e regulação dos serviços de saneamento básico. Terão, também, de criar ou nomear as entidades reguladoras, as quais poderão ter âmbito local, microrregional (consórcios de municípios, por exemplo) ou estadual, como prevê a lei. Dependerá de iniciativas locais, também, o estabelecimento de sistemáticas de controle social dos serviços.

Quanto à aplicação efetiva da lei, o seu pouco tempo de vigência ainda não foi suficiente para avaliar efeitos por ela produzidos. No entanto, a criação de agências reguladoras de serviços de saneamento básico no Distrito Federal e em vários estados é um indicador de que, pelo menos quanto à regulação, ela está sendo eficaz.

3.2.3 Regulamento e Política Nacional

Ao nível nacional, o Ministério das Cidades coordena as políticas setoriais implementadas por vários Ministérios. Por exemplo, o Ministério da Saúde tem certas atribuições relacionadas ao saneamento enquanto o Ministério de Desenvolvimento Regional, o Ministério de Agricultura, e o Ministério de Reforma Agrária têm atribuições nas áreas rurais. A administração de recursos hídricos é a responsabilidade da Agência Nacional de Águas (ANA).

A regulamentação da provisão de serviços é responsabilidade dos municípios. Apesar disso, 14 estados brasileiros estabeleceram agências reguladoras de serviços públicos que cobrem, dentro outros setores, os de água e saneamento. Levando em consideração que o mandato legal para a

regulamentação recai sobre os municípios, o papel das agências reguladoras de água e saneamento é mínimo.

A política nacional de água e saneamento aprovada pelo Ministério das Cidades identificou seis etapas para melhorar a cobertura de serviço e eficiência através do encorajamento de um ambiente mais competitivo e melhor regulado: a separação institucional dos provedores e reguladores de serviços, promoção de alternativas descentralizadas para a provisão de serviços, promoção de participação social dentro do serviço regulatório e controlador, o uso de tecnologias de baixo custo, o desenvolvimento de esquemas de precificação financeiramente sustentáveis, incluindo subsídios para famílias de baixa renda, conforme seja necessário, para assegurar o acesso universal aos serviços básicos, e uma melhoria na cooperação entre as autoridades federais e locais e a sociedade civil.

“Em janeiro de 2007, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva assinou uma nova lei federal de água e saneamento (Lei 11.445/07 para o saneamento básico) que traça novas políticas setoriais. A lei tem como alvo o aumento de investimentos destinados ao aumento de acesso universal de água e saneamento, e leva em consideração as especificidades locais e o uso de tecnologias apropriadas que estejam em linha com a capacidade de pagamento do usuário. A lei também tem como meta aumentar a transparência e o “controle social” e estabelece um acordo entre os interesses divergentes de um grupo diverso de stakeholders. Assim, a lei deixa alguns temas indefinidos. Um destes temas seria a responsabilidade pela provisão de serviços nos grandes centros metropolitanos, uma área que alguns municípios desafiaram a constitucionalidade da provisão de serviços das companhias estaduais. O Supremo Tribunal Federal está neste momento trabalhando em dois casos parecidos. Não obstante, a lei preenche um espaço ao prover a base legal para o papel do governo federal em água e saneamento, papel este que esteve indefinido durante os últimos 20 anos.

No mesmo mês, o Presidente anunciou o novo Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), que inclui investimentos significativos em estradas, aeroportos, portos, energia, assim como na provisão de habitação e água e saneamento, beneficiando assim a população pobre. O programa estabelece um total de R\$504 bilhões (US\$235 bilhões) destinados a

investimentos até 2010 dos quais US\$205 bilhões seriam providos por companhias estaduais e pelo setor privado, enquanto o resto viria do Governo Federal”.

Texto extraído do jornal A Folha de SP, 23 de agosto de 2009.

3.2.4 Política Nacional de Resíduos Sólidos

O Governo Federal aprovou em agosto de 2010 a Lei 12.305/2010, após 21 anos de discussão, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), que trata da destinação final dos resíduos no país e revolucionará a gestão dos resíduos gerados. Em nome do comprometimento com o meio ambiente e a salvaguarda da saúde, a Lei Federal de Resíduos estabelece questões importantes como:

- Os princípios e as responsabilidades de todos em relação ao tema, desde o gerador até o consumidor comum, induzindo uma nova “cultura” capaz de levar a população, o Poder Público e as empresas deste país a modificar atitudes em relação aos resíduos gerados.
- Um novo cenário na reciclagem e no aproveitamento de milhares de materiais hoje descartados no lixo, na medida em que materiais descartados e com potencial de aproveitamento, como as sacolas plásticas, por exemplo, hoje dispostas nos aterros e lixões, terão novo destino a partir da vigência da nova lei. Isto porque os instrumentos de logística reversa e coleta seletiva, presentes na PNRS, estimularão a reciclagem e a compostagem.
- A proibição do lançamento de resíduos sólidos em praias, no mar, em rios e lagos; e in natura à céu aberto, com exceção dos resíduos de mineração. Proíbe também, a queima de lixo a céu aberto ou em instalações e equipamentos não licenciados para essa finalidade e ainda, de habitações e da catação de materiais recicláveis nas áreas de disposição final.

- Do ponto de vista da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos a Política Nacional de Resíduos Sólidos fortalece a implementação da Lei nº 11.445 (Lei do Saneamento Básico) ao estabelecer, por exemplo:
- Regras para a União e normas gerais, aplicáveis a todos, incluindo particulares, Estados, Distrito Federal e Municípios, dentre outros; sobretudo para todos aqueles que desejarem receber recursos federais na área de resíduos sólidos.
- A exigência da elaboração de um Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos para acesso a recursos federais relacionados ao tema, como uma forma de responsabilizar os municípios pela destinação final dos seus resíduos.
- A exigência, além do Plano Municipal, dos Planos Estaduais de Gestão Integrada e dos Planos de Gerenciamento dos Resíduos Sólidos, enquanto instrumentos fundamentais para a Gestão dos Resíduos Sólidos, além da coleta seletiva, da logística reversa, do Sistema Nacional de Informações em Saneamento- SINISA, do Sistema Nacional de Informações em Resíduos Sólidos - SINIR e do incentivo à adoção de consórcios para a prestação regionalizada dos serviços.
- Que os serviços públicos de manejo de resíduos sólidos tenham regularidade, funcionalidade, e que sejam universalizados e sustentáveis do ponto de vista operacional e financeiro, ou seja, que na medida do possível sejam mantidos por taxa ou tarifa específica
- Que haja integração dos catadores de materiais recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, e em especial nos programas municipais de coleta seletiva
- Que haja a cooperação entre as diferentes esferas do Poder Público, do setor empresarial e demais segmentos da sociedade,

3.3 Contexto da Legislação Estadual

“COMPETÊNCIAS DOS ESTADOS

Art. 25 – Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1.º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição;

§ 3.º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. “

3.3.1 Política Estadual de Resíduos Sólidos

O Governo Estadual aprovou em março de 2006 a Lei estadual nº 12.300, o principal instrumento de normatização sobre os princípios e diretrizes da Política Estadual de Resíduos Sólidos, não só pensando na preservação do meio ambiente, mas também na recuperação de áreas degradadas, bem como na maneira como os atores envolvidos em todo este contexto (sociedade civil, poder público, iniciativa privada, ONG's) serão atingidos e irão interagir.

Sua abrangência e profundidade sobre o tema são de suma importância para este trabalho, a referida Lei foi subdividida em Títulos e Capítulos, a saber:

Título I – Da Política Estadual de Resíduos Sólidos

- Capítulo I – Princípios e Objetivos
- Capítulo II – Instrumentos da Política Estadual de Resíduos Sólidos
- Capítulo III – Definições para efeitos do estudo da Lei 12.300

Título II – Da Gestão dos Resíduos Sólidos

- Capítulo I – Das disposições Preliminares
- Capítulo II – Dos Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos
- Capítulo III – Dos Resíduos Urbanos

- Capítulo IV – Dos resíduos Industriais
- Capítulo V – Dos Resíduos Perigosos

Título III – Da Informação

- Capítulo I – Da informação e da Educação Ambiental
- Capítulo II – Do Sistema Declaratório Anual

Título IV – Das Responsabilidades, Infrações e Penalidades

- Capítulo I – Das Responsabilidades
- Capítulo II – Das Infrações e Penalidades
- Capítulo III – Das Disposições Finais

3.4 Contexto da Legislação Municipal

3.4.1 Reflexos quanto ao Plano Diretor do Município

Extraímos do Plano Diretor alguns trechos de relevante importância para a construção do plano, comentados a seguir:

“CAPÍTULO III

DOS OBJETIVOS, METAS E AÇÕES

Art. 4º - Os objetivos específicos, nas diferentes áreas do desenvolvimento sustentável são:

...

V- Melhoria do sistema de coleta e disposição final do lixo;

...”

Neste trecho vislumbra-se a melhoria dos sistemas de resíduos sólidos como premissa da gestão pública.

“SEÇÃO II

ZONA URBANA

Art. 16 - A Zona Urbana (ZU) é aquela compreendida pelo seguinte perímetro e demarcada nos anexos PD 01 e 02 e contém a seguinte descrição: Inicia-se no **ponto nº 01**, situado no entroncamento da Rua Henrique Mourão com a Av. Bandeirantes; segue pelo eixo da Avenida Bandeirantes numa distância de **360,00 metros** com o **azimute de 082°13'02”** até o **ponto nº 02**, situado no entroncamento da Rua “B” (do Distrito Industrial), com a referida avenida; segue a direita pelo eixo da Rua “B” numa distância de **434,00 metros** com o **azimute de 171°12'52”** até o **ponto nº 03**; segue a direita margeando a área do Distrito Industrial e a área do Parque de Exposição “Miguel Rodrigues da Silva” numa distância de **800,00 metros** com o **azimute de 081°12'52”** até o **ponto nº 04**, situado no vértice da divisa do Parque de Exposição “Miguel Rodrigues da Silva” com a Estrada Municipal da margem direita da R.F.F.S.A. (sentido Patrimônio de Planalto à cidade de Andradina); segue a esquerda atravessando a Estrada Municipal e a linha férrea numa distância de **1.350,00 metros** com o **azimute de 242°48'38”** até o **ponto nº 05**, situado na margem direita da Rodovia SP-563 (sentido cidade de Andradina à cidade de Nova Independência), junto ao trevo da referida Rodovia com a Avenida Rio Grande do Sul; segue a esquerda margeando a referida Rodovia SP-563 numa distância de **470,00 metros** com o **azimute de 209°16'38”** até o **ponto nº 06**, situado na margem da referida rodovia; segue a direita numa distância de **1.850,00 metros** com o **azimute de 273°28'27”** até o **ponto nº 07**, situado na margem direita da via de acesso “João Roque” (sentido Aeroporto Estadual de Andradina à Estrada Municipal ADD-010); segue a esquerda margeando a via de acesso “João Roque” com os seguintes pontos, distâncias e azimutes: **P-07 / P-08 – 215,00 metros – 242°10'47”**; **P-08 / P-09 – 450,00 metros – 273°28'22”** até o **ponto nº 09**, ponto este distando aproximadamente 100,00 metros da margem esquerda da Estrada Municipal ADD-010 (sentido cidade de Nova Independência à cidade de Andradina); segue a direita numa distância de **1.550,00 metros** com o **azimute de 003°42'20”** até o **ponto nº 10**, ponto este distando aproximadamente 100,00 metros da margem da Rua Evandro B. Calvoso; segue a

esquerda numa distância de **1.000,00 metros** com o **azimute de 273°09'54"** até o **ponto nº 11**, ponto este distando aproximadamente 100,00 metros da margem da Estrada Municipal ADD-260; segue a direita numa distância de **2.300,00 metros** com o **azimute de 003°24'09"** até o **ponto nº 11-A**; seguindo a esquerda, numa distância de 508,70 metros, com o **azimute 3° 13' 50"** até o ponto nº 11-B, seguindo a direita, numa distância de 274,35, com o azimute 261°02'00"; segue a direita até o **ponto nº 11-C**, numa distância de 669,00 metros, com o azimute 8°27'35"; segue a direita até o **ponto nº 11-D**, numa distância de 211,50 metros, com o azimute 81°38'40"; seguindo a esquerda até o **ponto nº 12**, numa distância de 1.100,00 metros, com o azimute 3°13'50", ponto este distando aproximadamente 100,00 metros da margem esquerda da Estrada Municipal "Emitério Castilho Gimenez" (sentido Patrimônio de Paranópolis à cidade de Andradina); segue a direita com os seguintes pontos, distâncias e azimutes: **P-12/P-13 – 600,00 m – 114°17'11"**; **P-13 / P-14 – 550,00 metros – 101°38'33"**, ponto nº 14, distando aproximadamente 100,00 metros da margem da Avenida Urubupungá; segue a esquerda numa distância de **1.200,00 metros** com o **azimute de 048°19'54"** até o **ponto nº 15**, ponto este distando aproximadamente 100,00 metros da margem da Rua Antonio Modesto Filho; segue a esquerda numa distância de **532,40 metros** com o **azimute de 3°49'05"** até o **ponto nº 16**, ponto este distando aproximadamente 100,00 metros da margem da pista oeste da Rodovia SP-300; segue a esquerda numa distância de **198,00 metros** com o **azimute de 291°50'10"** até o **ponto nº 16-B**, ponto este distando aproximadamente 100,00 metros da margem da pista oeste da Rodovia SP-300; segue a direita numa distância de **947,00 metros** com o **azimute de 2°37'00"** até o **ponto nº 16-B**, segue a direita, numa distância de **341,00 metros** com o **azimute de 102°3'25"** até o **ponto nº 16-C**; segue a direita numa distância de **831 metros**, com o **azimute de 182°37'00"** até o **ponto nº 16-D**, segue a esquerda numa distância de **927,00 metros**, com o **azimute 115°54'05"**, do lado direito da margem da pista da Rodovia SP-300 até o **ponto nº 17**; segue a esquerda numa distância de **940 metros**, com o **azimute 1°38'19"**, margeando a Rua Francisco Chagas até o **ponto nº 18**, situado no vértice da Rua Rua Vereador José Antonio Mariani (do "Parque São Gabriel"); segue a

direita margeando a Rua José Antonio Mariani numa distância de **290,00 metros** com o **azimute de 091°54'19"** até o **ponto nº 19**, situado no vértice da referida rua com a Rua Vereador João Moro; segue a direita margeando a Rua Vereador João Moro numa distância de **850,00 metros** com o **azimute de 181°54'19"** até o **ponto nº 20**; segue a esquerda numa distância de **550,00 metros** com o **azimute de 091°54'19"** até o **ponto nº 21**; segue a direita numa distância de **500,00 metros** com o **azimute de 181°54'19"** até o **ponto nº 22**, situado na margem da via marginal "Jiro Morimoto"; segue a esquerda em linha paralela a pista oeste da Rodovia SP-300 numa distância de **700,00 metros** com o **azimute de 118°31'56"** até o **ponto nº 23**, situado na margem da pista oeste da Rodovia SP-300; segue a direita atravessando as seguintes Rodovias SP-300 e SP-563 numa distância de **1.600,00 metros** com o **azimute de 163°25'21"** até o **ponto nº 24**, situado aos fundos do loteamento "Jardim Bela Vista"; segue a direita numa distância de **830,00 metros** com o **azimute de 171°36'43"** até o **ponto nº 01**, onde iniciou esta descrição, fechando assim este polígono.

Parágrafo único – São ainda considerados como Zona Urbana o território definido como Patrimônio de Paranópolis e de Planalto.

Art. 17 – São ainda considerados como urbanos todos os empreendimentos de parcelamento do solo, regulares ou não, existentes até a data da promulgação da presente Lei e os empreendimentos e complexos turísticos ou de lazer instalados na Zona de Urbanização de Interesse Turístico e na Zona de Expansão Urbana de Uso Misto.

Parágrafo único – Todos os imóveis considerados urbanos estão sujeitos às normas administrativas, urbanísticas e tributárias do Município.

SEÇÃO III

ZONA DE EXPANSÃO URBANA DE USO MISTO

Art. 18 - A Zona de Expansão Urbana de Uso Misto (ZEUM), demarcada nos Anexos PD 01 e 02, é aquela compreendida por uma faixa de terra, com 500,00 m de largura, contornando o perímetro urbano, iniciando-se em uma linha imaginária de prolongamento da Rua Tancredo Neves, junto à Rodovia Municipal ADD 260 seguindo em sentido horário até atingir a altura da Via Marginal Jiro Morimoto.

Art. 19 - À Zona de Expansão Urbana de Uso Misto aplicam-se os seguintes dispositivos:

I – é passível, mediante autorização do Executivo Municipal, de uso para fins urbanos de residência, comércio e serviço local, público, comércio e serviço diversificado, comércio e serviços incômodo e indústrias classificadas como I1 pela Lei Estadual nº 5.597/87 e constantes do Anexo III;

II – os critérios para parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo, em consonância com as legislações federal e estadual, serão definidos na Lei de Uso e Ocupação do Solo.

§ 1º - Os usos de comércio e serviços diversificados e incômodos serão permitidos em vias definidas, quando da aprovação do parcelamento, como corredores de comércio e serviços.

§ 2º - O uso I1 deverá ainda obedecer a horário de funcionamento somente no período diurno, sendo vetado atividade industrial noturna.

SEÇÃO IV

ZONA DE EXPANSÃO URBANA DE USO INDUSTRIAL

Art. 20 – A Zona de Expansão Urbana de Uso Industrial (ZEUI), demarcada nos Anexos PD 01 e 02, é aquela compreendida por terras localizadas entre o Perímetro Urbano, a Rodovia SP 300 – Marechal

Rondon e por linhas imaginárias de prolongamento das Ruas A, do Distrito Industrial e da Rua M do Jardim Bela Vista.

Art. 21 - À Zona de Expansão Urbana de Uso Industrial aplicam-se os seguintes dispositivos:

I– mediante autorização do Executivo Municipal, é passível de uso para indústrias classificadas como I1, I2 e I3 pela Lei Estadual nº 5.597/87 constantes no Anexo III e para o Comércio e Serviço Incômodo;

II– os critérios para parcelamento, edificação, uso e ocupação do solo, em consonância com as legislações federal e estadual, serão definidos na Lei de Uso e Ocupação do Solo;

III– o Executivo Municipal poderá criar mecanismos de incentivos aos empreendimentos industriais e de comércio e serviços incômodos que se instalem na ZEUI.

CAPÍTULO III

DAS ÁREAS ESPECIAIS

Art. 26 – Áreas Especiais são porções do território do Município com destinação específica e normas de uso e ocupação do solo.

Parágrafo único - A criação de novas Áreas Especiais e a alteração dos perímetros das áreas existentes deverão ser aprovadas por lei, ouvido o Conselho de Desenvolvimento Urbano.

Art. 27 – As Áreas Especiais deverão obedecer às normas e critérios urbanísticos contidos no Anexo II, além daquelas definidas na Lei de Uso e Ocupação do Solo.

SEÇÃO I

ÁREAS ESPECIAIS DE PRESERVAÇÃO E PROTEÇÃO

Art. 28 – Áreas Especiais de Preservação e Proteção são terrenos, recursos naturais e próprios públicos ou propriedades

particulares, localizados no território do Município, para os quais são definidos os controles específicos de uso e ocupação.

Art. 29 – As Áreas Especiais de Preservação e Proteção compreendem:

- I – as Áreas de Preservação Permanente (APPs) existentes no Município, definidas pelas legislações federal e estadual;
- II – as áreas do território municipal, incluindo as da Zona Urbana de Uso Misto, da Zona de Urbanização de Interesse Turístico e da Zona de Expansão Urbana de Uso Misto, recobertas por matas, a serem identificadas pelo Executivo Municipal;

Parágrafo único – o Executivo Municipal, ouvido o Conselho de Desenvolvimento Urbano devesse, no prazo máximo de doze meses da promulgação do Plano Diretor deverá apresentar a relação das áreas mencionadas no inciso II e os próprios públicos ou particulares constituindo assim Áreas Especiais de Preservação e Proteção.

Art. 30 – Nas Áreas Especiais de Preservação e Proteção aplicam-se os seguintes dispositivos:

- I – é proibida a implantação de qualquer tipo de obra, exceto para transposição de curso d'água, observando-se as legislações federal e estadual pertinentes, e para os casos de compensação ambiental permitidos pelos órgãos ambientais do Estado e da União;
- II – é proibido o desmatamento, a remoção da cobertura vegetal existente, movimentos de terras, lançamentos de esgotos e produtos químicos nos cursos d'água, bem como a disposição de resíduos sólidos.

Art. 31 - Caberá ao Executivo Municipal a preservação das características dos próprios públicos considerados Áreas Especiais de Preservação e Proteção, ficando autorizado a firmar convênios para tal fim.

Art. 32 - Os imóveis privados considerados Áreas Especiais de Preservação e Proteção deverão ser conservados pelos respectivos proprietários.

Parágrafo único - O Executivo Municipal poderá criar mecanismos de compensação tributária como forma de auxílio na manutenção das fachadas de prédios privados, consideradas Áreas Especiais de Preservação e Proteção.

SEÇÃO II

ÁREAS INDUSTRIAIS

Art. 33 – Áreas Industriais, demarcadas no **Anexo PD 02**, são próprios públicos ou propriedades particulares, localizados na Zona Urbana, para os quais são permitidos somente os usos Industrial **I1**, **I2** e **I3**, definidos pela Lei Estadual nº 5.597/87, Comércio e Serviços Incômodos e os públicos de apoio à atividade industrial.

SEÇÃO III

ÁREA CENTRAL

Art. 34 – A Área Central, demarcada no Anexo PD 02, são próprios públicos ou particulares, localizados na Zona Urbana, para os quais são permitidos somente os usos Residenciais, Comerciais, de Serviço Local, Comércio e Serviço Diversificado e Industrial do tipo L1, desde que não tenha atividade noturna.

SEÇÃO IV

ÁREAS DE INTERESSE SOCIAL

Art. 35 – Áreas de Interesse Social são próprios públicos ou particulares localizados na Zona Urbana, que necessitam de infraestrutura básica, equipamentos públicos voltados para as políticas

sociais estando demarcadas no PD 02, atendendo aos seguintes objetivos:

- I – promover a inclusão de parcelas dos munícipes, não contempladas por possibilidades de ocupação do solo dentro das regras legais;
- II – permitir a introdução de serviços e infra-estrutura urbanos;
- III – desenvolver de forma prioritária, ações de políticas públicas sociais visando a inclusão social dos moradores;
- IV – estabelecer critérios para a regularização de ocupações consolidadas e promover a titulação de propriedade aos seus ocupantes;
- V – promover a realocação de moradores residentes em locais próprios ao uso habitacional e em situação de risco, recuperando o meio ambiente degradado;
- VI - Instituir Plano Municipal de Interesse Social, diversificando as modalidades de acesso à moradia, adequando o atendimento às características sócio-econômicas das famílias beneficiadas;
- VII – promover assistência técnica e jurídica para a comunidade de baixa renda de ocupações irregulares nas zonas estabelecidas como de interesse social, visando à regularização da ocupação.

SEÇÃO V

CORREDORES COMERCIAIS

Art. 36 – Corredores Comerciais, demarcados no Anexo PD 02, são próprios públicos ou particulares, localizados com frente para determinadas vias, nas quais são permitidos os usos, preferencialmente, Comerciais e de Serviços, compreendendo:

- I – Corredores de Comércio e Serviço Diversificado;
- II – Corredores de Comércio e Serviço Incômodo;

Parágrafo único – A Lei de Uso e Ocupação do Solo definirá os tipos de usos permitidos em cada corredor.

CAPÍTULO III

DOS NÃO CONFORMES

Art. 37– Os empreendimentos, obras e atividades existentes na Zona Urbana de Uso Misto, na Zona de Expansão Urbana de Uso Misto, na Zona de Expansão Urbana Industrial, na Zona de Urbanização de Interesse Turístico e Áreas Especiais que não possuam licenças municipais deverão:

I – no prazo máximo de vinte e quatro meses, a partir da promulgação da presente lei requerer sua regularização junto à Prefeitura Municipal, tendo prazo de trinta e seis meses para concluir o processo;

II – obter, quando for o caso, aprovação preliminar junto aos órgãos federais e estaduais competentes, objetivando eliminar ou adequar a desconformidade.

Parágrafo único – Aqueles considerados não conformes perante a presente Lei, terão suas licenças de regularização expedidas desde que atendam os critérios mínimos fixados na Lei de Uso e Ocupação do Solo e Código de Obras. “

A partir da leitura deste trecho, ficam delimitadas as áreas de ocorrência dos resíduos e o foco de atuação do município quanto a cada tipo de resíduo. Esta análise facilita o posterior controle dos serviços prestados.

3.4.2 Reflexos quanto a Lei Orgânica do Município

Observada a Lei Orgânica do Município e seus reflexos pertinentes ao tema em discussão, destaca-se:

“CAPÍTULO II

Da Competência do Município

Seção I

Da Competência Privativa

Art. 8º. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras coisas, as seguintes atribuições:

...

II - legislar sobre assuntos de interesse local;

III - suplementar a legislação federal e estadual, no que couber;

...

VIII - fixar, fiscalizar e cobrar tarifas ou preços públicos;

IX - dispor sobre administração, utilização e alienação dos bens públicos;

X - dispor sobre administração e execução de serviços locais;

XI - instituir e arrecadar tributos, bem como aplicar as suas rendas;

...

XIII - organizar e prestar, diretamente, ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos locais;

...

XXVIII - prover sobre a limpeza das vias e logradouros públicos, remoção e destino do lixo domiciliar e de outros resíduos de qualquer natureza;

...

Seção II

Da Competência Comum

Art. 9º. É da competência administrativa comum do Município, da União e do Estado, observada a lei complementar federal, o exercício das seguintes medidas:

...

III - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

IV - promover programas de construção de moradias e de melhorias de condições habitacionais e de saneamento básico;

...

Seção III

Da Competência Suplementar

Art. 10. Ao Município compete suplementar a legislação federal e a estadual no que couber e naquilo que disser respeito ao seu peculiar interesse.

Parágrafo único. A competência prevista neste art. será exercida em relação às legislações federal e estadual no que digam respeito ao peculiar interesse municipal, visando adaptá-la a realidade local.

Seção III

Das Atribuições da Câmara Municipal

Art. 29. Compete à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competências do Município e, especialmente:

I - legislar sobre tributos municipais

...

VII - autorizar a concessão de serviços públicos

...

Seção II

Das Atribuições do Prefeito

Art. 64. Ao Prefeito compete, privativamente:

...

XI - permitir ou autorizar a execução de serviços públicos por terceiros

...

XXII - aplicar multas previstas em lei e contratos, bem como relevá-las quando impostas irregularmente;

TÍTULO III

Da Organização Administrativa Municipal

CAPÍTULO I

Da Administração Municipal

Seção I

Disposições Gerais

Art. 72. Para a organização da administração pública direta e indireta, inclusive as fundações instituídas ou mantidas por qualquer dos Poderes do Município, é obrigatório o cumprimento das seguintes normas:

...

XXVIII - as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado, prestadoras de serviços públicos, responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurando o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa;

...

Seção II

Das Obras, Serviços Públicos, Compras e Alienações

Art. 75. Nenhum empreendimento de obras e serviços do Município poderá ter início, sem previa elaboração do plano respectivo, no qual, obrigatoriamente, conste:

I - a viabilidade do empreendimento, sua conveniência, e oportunidade para o interesse comum;

II - os pormenores para sua execução;

III - os recursos para o atendimento das respectivas despesas;

IV - os prazos para o seu início e conclusão, acompanhados da respectiva justificação.

§ 1º Nenhuma obra, serviço ou melhoramento, salvo casos de extrema urgência, será executada sem prévio orçamento de seu custo.

§ 2º As obras públicas poderão ser executadas pela Prefeitura, por suas autarquias e demais entidades da administração indireta e, por terceiros, mediante licitação

Art. 76. A permissão de serviço público a título precário será outorgada por decreto do Prefeito, após edital de chamamento de interessados para escolha do melhor pretendente, sendo que a concessão só será feita com autorização legislativa, mediante contrato, precedido de concorrência pública.

§ 1º Serão nulas de pleno direito as permissões, as concessões, bem como quaisquer outros ajustes feitos, em desacordo com o estabelecido, neste artigo.

§ 2º Os serviços permitidos ou concedidos ficarão sempre sujeitos à regulamentação e fiscalização do Município, incumbindo, aos que os executem, sua permanente atualização e adequação às necessidades dos usuários.

§ 3º Os serviços concedidos ou permitidos ficarão sempre sujeitos a regulamentação do Poder Público e poderão ser retomados, quando não atendam satisfatoriamente aos seus fins ou às condições do contrato.

§ 4º Os serviços de que trata este Artigo não serão subsidiados pelo Poder Público em qualquer medida, quando prestados por particulares.

Art. 77. As tarifas dos serviços públicos e de utilidade pública deverão ser fixadas pelo Executivo, tendo em vista a justa remuneração.

...

Art. 79. Os preços médios de mercado de bens e serviços, publicados periodicamente pelos órgãos competentes deverão servir de base às licitações realizadas pela administração direta, indireta, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público.

Art. 80. Os serviços públicos, de natureza industrial ou domiciliar, serão prestados aos usuários por métodos que visem a melhor qualidade e maior eficiência e a modicidade das tarifas.

CAPÍTULO III

Do Planejamento Municipal

Art. 95. O Município deverá organizar a sua administração, exercer suas atividades e promover sua política de desenvolvimento urbano dentro de um processo de planejamento permanente, atendendo aos objetivos e diretrizes estabelecidas no plano diretor e mediante adequado Sistema de Planejamento.”

3.4.3 Reflexos quanto ao Plano Municipal de Saneamento

O Município de Andradina implementou em 2008 Plano Municipal de Saneamento, elaborado pela empresa CESAR ZOLI & RANGEL LTDA. Naquele momento era primordial a efetivação do referido plano, para que fosse possível a solução do problema então encontrado quanto à prestação de serviços de água e esgotos; de acordo com o previsto no art.11 da Lei 11.445/07. O Plano trata apenas dos eixos águas e esgotos, necessita de correções para que produza efeitos dentro do preconizado pela lei 11.445/07, em especial:

- Ausência dos outros dois eixos do saneamento básico, a saber: Drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (Micro e macrodrenagem) e Limpeza urbana e manejo dos Resíduos Sólidos (valas, aterros, destinação final dos resíduos sólidos), prevista na Lei 11.445/07, art.19, item II;

A possibilidade de revisão e aperfeiçoamento do referido plano com a conjugação do eixo resíduos sólidos é bastante oportuna, e será desenvolvida neste trabalho, para que atenda um espectro legal.

4. NORMAS PARA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS

4.1 Objetivos Gerais

As autoridades públicas podem contar com uma referência bastante clara contemplada pela Constituição Federal, na figura do Art. 175 e de seu parágrafo único, incisos I, II, III e IV, transcritos em seqüência.

“Art. 175 - Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único - A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - a política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado. “

Que inclui gerenciamento do lixo e limpeza pública, drenagem de águas pluviais, controle de vetores e reservatórios de doenças transmissíveis, disciplina sanitária do uso e ocupação do solo e gerenciamento ambiental de resíduos líquidos, sólidos, gasosos e energéticos.

Esse dispositivo constitucional representa o fundamento a partir do qual é possível erigir o paradigma de qualidade capaz de orientar as políticas de planejamento, execução, avaliação e controle da prestação de serviços públicos no País. O detalhamento dos conceitos e diretrizes que compõem tal paradigma oferece os elementos básicos capazes de ensejar sua plena operacionalidade para o alcance de fins objetivos.

Sempre, em todas as situações, devem ser observados os preceitos citados anteriormente, que são de tamanha preciosidade que devem novamente ser lembrados:

- Regularidade
- Eficiência

- Continuidade
- Atualidade
- Segurança
- Generalidade
- Modicidade tarifária
- Cortesia na sua prestação

Estes preceitos serão perseguidos em toda a análise dos parâmetros a serem atribuídos aos serviços, bem como, servirão de Norte para a resolução de eventuais conflitos a serem enfrentados no âmbito da prestação de serviços a ser delineada por este PMR.

Traçando mais pormenorizadamente estes conceitos:

- **Regularidade:** Nível de conformidade com as regras estabelecidas nos Instrumentos de Regulação;
- **Eficiência:** O disposto do “caput” do Art. 37 da Constituição Federal, inclui a eficiência como um dos 5 princípios da Administração Pública. Assim, serviços ineficientes são, não apenas inadequados pela Lei Federal N.º 8.987/95, como desconformes em relação à Constituição da República, sujeitando, portanto, seus dirigentes, às sanções aplicáveis.
- **Continuidade:** Os serviços devem ser contínuos, sem interrupções, exceto nas situações previstas nos Instrumentos de Regulação;
- **Atualidade:** Modernidade das técnicas, dos equipamentos e das instalações, e a sua conservação, bem como a melhoria e a expansão dos serviços (única definição constante da Lei N.º 8987/95);
- **Segurança:** Estado caracterizado pela menor probabilidade possível de ocorrência de danos para os usuários, para a população em geral,

para os empregados e instalações do serviço e para a propriedade pública ou privada, em condições de factibilidade econômica.

- **Generalidade:** Universalidade do direito ao atendimento;
- **Modicidade tarifária:** tarifas necessárias e suficientes para assegurar o cumprimento dos demais requisitos de serviço adequado.
- **Cortesia:** Grau de civilidade com que os empregados do serviço atendem aos usuários;

EF – Eficiência

CO – Continuidade

AT – Atualidade

SE – Segurança

GE – Generalidade

MO – Modicidade tarifária

CA – Cortesia

INDICADORES DA QUALIDADE NA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS

Tabela VII - Município x Empresa Prestadora

Sigla	ÍNDICADORES A SEREM OBSERVADOS	RG	EF	CO	AT	SE	GE	MO	CA
QPA	Prazo de atendimento ao usuário	X	X	X	X	X	X	X	X
QESP	Eficiência do serviço prestado ao usuário	X	X	X	X	X	X	X	X
QEP	Programação de serviços a serem executados	X	X	X	X	X	X	X	X
QSU	Satisfação do usuário quando solicita atendimento	X	X	X	X	X	X	X	X
QRFM	Qualidade do relacionamento funcionário x munícipe	X	X	X	X	X	X	X	X

Fonte: Oikos, 2011.

4.2 Objetivos Específicos

4.2.1 Resíduos Sólidos

Na próxima peça a ser construída, a parte II do PGIRS, será tratado o diagnóstico e o prognóstico dos Resíduos sólidos dentro do município,

informações sobre a relação entre a quantidade de lixo produzido e quantidade de lixo coletado, associado tanto à saúde da população exposta, quanto à proteção do ambiente.

Construímos indicadores para que a agência reguladora possa pontuar a qualidade do serviço prestado pela concessionária dos serviços, para que, de maneira inequívoca seja possível mensurar o atendimento ao arcabouço legal preconizado nesta parte de nosso plano.

O Município de Andradina dispõem 100% de seu lixo de forma adequada, em aterro sanitário licenciado pela CETESB.

Neste contexto, sugerimos a adoção do IQR e outros parâmetros listados a seguir para avaliação do serviço:

4.2.2 Indicadores da Qualidade Na Execução dos Serviços

Tabela VIII - Agência Reguladora x Empresa Prestadora

Sigla	ÍNDICADORES A SEREM OBSERVADOS	Nota
IQR	Descarga de resíduos de saúde	X
	Presença de Animais no aterro (Urubus, eqüinos, bovinos, cães)	X
	Odor- mau cheiro	X
	Uso de EPI's pelos funcionários da empresa	X
	Valas não cobertas – lixo em exposição	X
	Equipamentos – máquinas e veículos (limpeza, aspecto geral)	X
	Destinação correta do chorume	X
	Transbordamento em caso de chuvas	X
	Presença de catadores	x
	Descarga de resíduos industriais	X
	Ocorrência de lixo descoberto	X
	Manutenção dos Acessos Internos	X

5. DA FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DOS SERVIÇOS

5.1 Objetivos

Conforme previsto na legislação proposta pela Lei 11.445/07, a Agência Reguladora tem por objetivos:

I - assegurar a prestação de serviços adequados, assim entendidos aqueles que satisfazem as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade nas suas tarifas;

II - garantir a harmonia entre os interesses dos usuários, concessionários, permissionários e autorizatários de serviços públicos;

III - zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro dos serviços públicos municipais delegados.

No caso de Andradina, já existe a ARSAE – Agência Reguladora de Serviços de Água e Esgotos de Andradina, que tem operado somente no contexto de prestação dos serviços águas e esgotos.

Seria de extrema importância a delegação a esta agência já existente, da fiscalização quanto ao cumprimento dos parâmetros aqui apresentados:

- quanto ao atendimento da legislação pertinente à Resíduos sólidos, nas esferas municipal, estadual e federal;
- quanto ao atendimento satisfatório à população;
- quanto a solução de conflitos entre sociedade, empresa e poder público;
- quanto ao cumprimento das metas propostas para universalização e expansão dos serviços;
- quanto a manutenção do equilíbrio da operação econômico-financeira do contrato.

5.2 Competências da Agência Reguladora

A luz da legislação brasileira, as Agências Reguladoras devem por princípio atuar com Independência, obedecendo os princípios da Legalidade, Imparcialidade, Impessoalidade, Proporcionalidade e Eficiência.

A Agência Reguladora de Serviço de Água e Esgoto de Andradina-ARSAE, instituída pela Lei nº2.538/09 dentre as competências já atribuídas pela operação

e fiscalização dos serviços do eixo águas e esgotos, sugerimos a ampliação de suas competências, que ficariam assim delimitadas:

I - cumprir e fazer cumprir os instrumentos de regulação relacionados ao serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem assim definidos na legislação municipal pertinente;

II - exercer a regulação do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem, editando as resoluções e proferindo as decisões pertinentes;

III - exercer, por si ou por terceiros por ela contratados, a fiscalização do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem;

IV - processar e julgar, na esfera administrativa, os pleitos que lhe sejam submetidos;

V - garantir a aplicação do princípio da isonomia no uso e acesso ao serviço prestado de forma indireta;

VI - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação do serviço e para a satisfação dos usuários;

VII - adotar as medidas necessárias para defender os direitos dos usuários do serviço público de abastecimento de água e esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem;

VIII - receber as reclamações dos usuários e apurar aquelas que não tenham sido resolvidas pelo prestador do serviço;

IX - aplicar às sanções legais, regulamentares e contratuais, nos casos de infração, devendo ser observadas as normas previstas nos instrumentos de regulação;

X - analisar e autorizar a prática de reajustes e revisão das tarifas e demais contraprestações pecuniárias devidas pela prestação do serviço de

abastecimento de água e esgotamento sanitário, bem como a revisão dos demais termos dos contratos que vierem a ser celebrados entre poder concedente e prestador do serviço, na forma prevista nos instrumentos de regulação, além de adotar as medidas necessárias à sua concretização, devendo manter o permanente equilíbrio econômico financeiro dos instrumentos contratuais mantidos com o prestador do serviço;

XI - garantir que as tarifas assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos quanto a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade;

XII - recomendar ao poder concedente a intervenção na prestação indireta do serviço, na forma da legislação aplicável e do instrumento de regulação contratual, bem como adotar as medidas necessárias à sua concretização;

XIII - recomendar ao poder concedente a extinção da delegação da prestação do serviço e a reversão dos bens vinculados, inclusive a sua imediata retomada, na forma da legislação aplicável e do instrumento de regulação contratual, bem como adotar as medidas necessárias à sua concretização;

XIV - propor ao poder concedente as medidas de política governamental que considerar cabíveis;

XV - requisitar informações relativas ao serviço público delegado;

XVI - compor e deliberar, em esfera administrativa, quanto aos conflitos de interesses entre poder concedente (ou titular) do serviço, prestador do serviço e/ou usuários;

XVII - deliberar, na esfera administrativa, quanto à interpretação da legislação e normas regulamentares relativas ao serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário; resíduos sólidos e drenagem urbana.

XVIII - permitir o amplo acesso às informações sobre a prestação do serviço público delegado e sobre suas próprias atividades;

XIX - fiscalizar a qualidade do serviço por meio de indicadores e procedimentos amostrais;

XX - auxiliar o prestador do serviço no relacionamento com os demais prestadores de serviços públicos, com as demais autoridades municipais, estaduais e federais, e com as comunidades de usuários, buscando facilitar o atendimento dos objetivos da prestação indireta do serviço;

XXI - coibir a prestação clandestina do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário, aplicando as sanções cabíveis;

XXII - submeter ao Chefe do Poder Executivo propostas de declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, dos bens necessários à implantação, operação ou manutenção do serviço;

XXIII – Implementar o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Município de Andradina;

XXIV- elaborar, acompanhar e auxiliar a execução do Plano De Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos - PGIRS;

XXV - arrecadar, dos prestadores do serviço de abastecimento e esgotamento sanitário, os valores que serão utilizados para custear as atividades de fiscalização e regulação do serviço;

XXVI - administrar os seus recursos financeiros, patrimoniais e de pessoal;

XXVII - prestar contas de sua administração;

XXVIII - manter estrutura funcional e organizacional adequada para a regulação e fiscalização do serviço público delegado;

XXIX - Analisar, elaborar planos, quanto à contratação, nomeação, exoneração e aplicação de sanções disciplinares a seus servidores, realizando os procedimentos necessários, na forma que dispuser a regulamentação;

XXX - adquirir, administrar e alienar seus bens, nos termos da lei;

XXXI - formular sua proposta de orçamento, encaminhando-a ao Gabinete do Prefeito;

XXXII - recomendar a prorrogação do prazo do instrumento de delegação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem;

XXXIII - prevenir e reprimir o abuso econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes dos sistemas nacionais de defesa da concorrência.

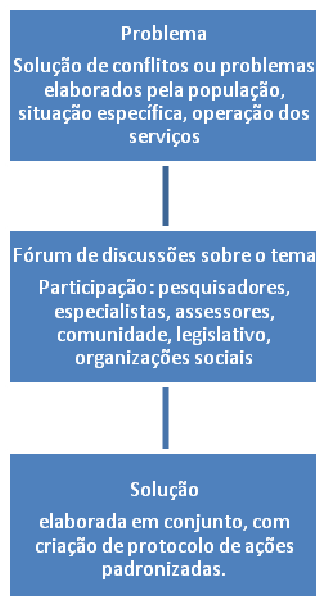
XXXIV- revisar o Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Municipal e Plano de Saneamento a cada quatro anos.

Para o exercício de suas competências, poderá a ARSAE utilizar-se de meios próprios ou contratados e, ainda, obedecida a legislação, celebrar contratos de direito público ou convênios com outros entes administrativos, mesmo de outras esferas federativas, e com organismos internacionais de cooperação.

A ARSAE poderá exercer as funções de regulação e fiscalização de outros serviços públicos de competência dos demais entes da Federação, que lhe sejam delegadas mediante legislação específica ou convênio.

5.2.1 Modelo de Solução de Conflitos:

Esta modelagem de solução de conflitos busca dirimir novas contingências dos serviços, que não estejam previstas em Lei, contando com a participação popular e com técnicas já consagradas em outras localidades, o que é conhecido como *benchmarking*.



5.3 A Política Tarifária

A Modicidade tarifária deverá ser o princípio básico que regulará as taxas das prestações de serviço. Uma de suas principais atribuições é contemplar o prestador de serviços de maneira que fique estabelecido um equilíbrio econômico – financeiro entre os valores a serem pagos de maneira a:

- Permitir a cobertura dos custos operacionais, gerenciais, e extraordinários da operação do serviço público
- Contemplem margem financeira capaz de contribuir para o sucesso do planejamento dos investimentos, no intuito de manter o equilíbrio da equação aumento populacional / êxodo rural / evolução do município.
- Estabelecer critérios de atendimento a população mais carente do município.

Apesar de as tarifas serem baixas quando comparadas com outros serviços públicos, ainda vigora uma expectativa generalizada de que as camadas mais carentes da população usufruam de benefícios especiais, as assim denominadas “tarifas sociais”.

A definição dos usuários elegíveis para gozar desse benefício deve conciliar um nível adequado de alcance social com a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do serviço e a razoabilidade do subsídio tarifário interno no contexto de todos os usuários. Um critério inicial de elegibilidade pode ser obtido a partir da Lei Federal N.º 10.836, de 09 de janeiro de 2004.

Essa lei cria o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R\$ 70,00 a R\$ 140,00) e extrema pobreza (com renda mensal per capita até R\$ 70,00).

O Programa tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal e do Cadastro Único do Governo Federal instituído pelo Decreto No 3.877/01, e unificou os seguintes programas:

I – Programa Nacional de Renda vinculada à Educação – “Bolsa Escola”, instituído pela Lei 10.219/01;

II – Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA – “Cartão Alimentação”, criado pela Lei 10.689/03;

III - Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde – “Bolsa Alimentação”, instituído pela MP 2206-1/03;

IV – Programa Auxílio Gás, instituído pelo Decreto 4.102/02, revogado pelo Decreto 6.392/08.

O órgão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS que realiza a gestão do programa é a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – SENARC, mas os municípios também podem participar da gestão, desde que firmem Termo de Adesão. O Cadastro Único referido no Decreto 3.887/01 foi levantado, e se constitui no instrumento de identificação e caracterização sócio-econômica das famílias brasileiras de baixa renda (aquelas

com renda familiar per capita menor ou igual a meio salário mínimo (a valores presentes R\$ 265,00).

Criando-se uma tarifa mais justa para a prestação dos serviços de coleta e disposição de resíduos sólidos, que contemple a proteção aos mais vulneráveis socialmente, estaremos praticando justiça social, tão ausente da realidade brasileira.

6. CONCLUSÃO

A concepção neoliberal do estado prega o conceito de “Estado Mínimo”, delegando cada vez mais competências para a iniciativa Privada, deixando claro o papel do Estado de ente regulador e fiscalizador dos serviços, não mais executor e operador.

Como as leis regulamentadoras dos serviços são muito novas, técnicas e complexas, existe um total despreparo para a discussão destes assuntos no âmbito municipal.

O contexto municipal brasileiro caracteriza-se atualmente, por um emaranhado de demandas que sobrecarrega a agenda dos gestores municipais, que os pensadores Cohen, March e Olsen(1972) chamaram de “anarquias organizadas”.

As “anarquias organizadas” possuem três características básicas:

1. Preferências problemáticas imprecisas, desordenadas e voláteis
2. Tecnologias e procedimentos para a composição de determinada política pública a partir de demandas existentes não claras, mas pelo contrário, são incompreendidas pelos próprios membros da organização, tem muita tentativa, erro-acerto, analogias, saber convencional e intuição
3. A participação é fluída, com diversos graus de motivação e de compromissos

Neste contexto, propomos alguns direcionamentos para normatização e resolução definitiva do problema:

- a. Incluir a concessão do serviço de limpeza e coleta de resíduos no contexto da agência reguladora, incluindo no próximo contrato, um percentual de 2% do faturamento bruto para a execução de tal regulação
- b. Estipular as diretrizes de qualidade do serviço a ser executado, de maneira clara e com participação da comunidade, a fim de amplificar a função fiscalizatória.

Discutir o saneamento da maneira correta, com a imprescindível participação popular será o desafio do projeto aqui apresentado. O primeiro passo está dado, esperamos que seja recebido da maneira como foi concebido, com verdade, sem medo, e sobremaneira, entendido como um Marco Regulatório, não só da prestação de serviços, mas também, de **Justiça Social**.

“Se você quer um ano de prosperidade. Cultive grãos. Se você quer dez anos de prosperidade cultive árvores. Mas se você quiser cem anos de prosperidade... Cultive pessoas”

(Provérbio Chinês)