

Saneamento e Ministério Público
Jerson Kelman
COPPE-UFRJ

Os serviços de água e esgoto do Brasil prestam em geral serviços piores dos que se observa em outros países com renda per capita semelhante à nossa. O objetivo desse artigo é explicitar, por meio de perguntas e respostas, algumas razões desse atraso e sugerir, quando pertinente, o que o Ministério Público - MP poderia fazer para ajudar na solução do problema.

A intenção é contribuir para que membros do MP e dirigentes de entidades prestadoras do serviço de saneamento atuem de forma harmônica, cada qual em seu espaço de responsabilidade institucional, no sentido de melhorar o abastecimento de água e a coleta-tratamento de esgoto em nosso país.

A água é um direito humano básico ou um bem econômico?

Não há contradição entre os conceitos de água como um bem com valor econômico e água como um direito básico do ser humano. A contraposição é despropositada porque a quantidade de água que uma pessoa necessita para higiene pessoal, preparo da comida, lavagem de roupas e asseio da residência é muito pequena, da ordem de 100 litros por dia. Retirar do rio essa pequena quantidade de água bruta é, sem dúvida, um direito humano básico. O que não deve ser confundido com o inexistente “direito” de receber gratuitamente água tratada na torneira de casa.

É evidente que há um custo para transformar água bruta em potável e conduzi-la para onde as pessoas moram e trabalham. Assim, como há um custo para plantar, colher, embalar, transportar e comercializar algum produto agrícola que se compra nos supermercados. E ninguém cogita de obrigar os supermercados a distribuir comida gratuitamente, embora o acesso à alimentação seja um direito humano básico.

Quem paga pela prestação do serviço de abastecimento de água e coleta-tratamento de esgoto?

Os custos da prestação do serviço, tanto os de investimento quanto os operativos, são cobertos pela receita proveniente das “contas de água” pagas pelos consumidores ou por impostos pagos pelos contribuintes. Ou seja, não há mágica: a qualidade do serviço depende da capacidade de pagamento, isto é, da renda per capita da população. E uma condição necessária, mas não suficiente, para que o serviço seja bem prestado é que o prestador esteja em equilíbrio econômico-financeiro.

O MP deve estar atento para que os “planos de saneamento”, idealmente discutidos em audiências públicas, não virem obras de ficção. Para isso, dois extremos devem ser evitados. De um lado, a inexistência de um cronograma de metas físicas a serem atingidas na marcha rumo à universalização, o que pode agradar o prestador do serviço, mas não a população. De outro lado, uma lista de metas físicas inatingíveis vis-à-vis a limitada renda da população.

A tarifa é suficiente para cobrir o custo do serviço com a qualidade com que deveria ser prestado?

Muitos pensam que a tarifa é calculada para permitir a prestação perfeita e completa dos serviços, digamos “padrão suíço”. Mas não é assim. Grosso modo, o cálculo tarifário leva em consideração a infraestrutura que existe, chamada no jargão regulatório de “base de remuneração”, e não a que deveria existir.

Certamente a eventual ineficiência do prestador de serviço pode ser corrigida com um choque de produtividade que se traduza na prestação de melhores e mais abrangentes serviços, sem modificação tarifária. Porém, quase sempre só é possível dar um salto significativo em direção à universalização dos serviços quando se faz pesados investimentos, resultando, inescapavelmente, em aumentos tarifários. Assim, não faz sentido contestar cálculos tarifários com base apenas na comparação entre a inflação do período e o índice de reajuste.

O MP deve exigir a transparência e consistência metodológica do cálculo tarifário para que se evite o desequilíbrio econômico-financeiro do prestador de serviços, tanto pela fixação de tarifa muito baixa, que o leve a remunerar insuficientemente o capital investido quanto pela fixação de tarifa muito alta, que o leve a ter lucro exorbitante, num claro abuso da posição monopolista.

Subsídios cruzados entre consumidores são necessários?

Como nossa sociedade é muito desigual, transferências de renda via prestação do serviço de água e esgoto são desejáveis e inevitáveis. Desejáveis por uma questão de equidade. Inevitáveis porque o beneficiário do serviço de coleta e tratamento de esgoto é a sociedade e não o indivíduo. Isso significa que pouco adianta que apenas o “meu” esgoto seja corretamente coletado e tratado, se o dos meus vizinhos não for. O mau cheiro e as doenças continuarão infestando o bairro. De igual maneira, não adianta que o esgoto de meu bairro seja corretamente coletado e tratado se o dos bairros vizinhos não for. O rio que corta minha cidade permanecerá com péssimo aspecto e impróprio para abastecimento de água ou para o lazer.

O cidadão deve ter o direito de não se conectar à rede de esgoto?

O caráter coletivo da coleta e tratamento de esgoto não combina com a tese, infelizmente aceita por alguns juízes, de que o cidadão conectado à rede de água pode optar por não conectar o seu imóvel à rede de esgoto, como se o serviço de esgoto estivesse na mesma categoria dos serviços que beneficiam o indivíduo, como é o caso da TV a cabo, eletricidade, gás canalizado e abastecimento de água.

O MP deve atuar resolutamente contra os que falham em conectar seus imóveis à rede de coleta de esgoto, quando existente, porque se trata de comportamento claramente oposto, no sentido ambiental e social, ao interesse difuso da sociedade. Relevante destacar que embora o custo de coletar e tratar o esgoto seja em geral maior do que o de fornecer água, a tarifa de saneamento é em geral menor ou igual à da água.

O prestador de serviço de saneamento deve ter lucro?

Muitos acham escandaloso que empresas de água e esgoto tenham lucro enquanto parte da população permanece não-servida ou pessimamente servida. Estão equivocados porque não compreendem que a empresa só terá recursos financeiros para construir a infraestrutura necessária para melhorar a qualidade e abrangência do serviço se tiver acumulado lucro nos anos anteriores. Ou se receber injeção de capital de seus acionistas, que só se disporão a isso se houver perspectiva de transformação do futuro lucro em dividendos.

Se o prestador do serviço for uma sociedade anônima, como é o caso, por exemplo, da Sabesp, Sanepar e Copasa, a Lei obriga que ao menos 25% do lucro seja distribuído aos acionistas – o Governo Estadual e os detentores das ações negociadas na Bolsa de Valores - na forma de dividendos. Frequentemente os remanescentes 75% são reinvestidos no próprio sistema de abastecimento ou de coleta-tratamento de esgoto.

O licenciamento ambiental para construção de redes de coleta e estações de tratamento de esgoto deve ser aperfeiçoado?

No Brasil, o licenciamento ambiental para o saneamento pode e deve ser aperfeiçoado porque, ao contrário dos demais setores produtivos, o esgoto coletado e tratado não é produzido pela companhia de saneamento, como seria no caso, por exemplo, de uma indústria química, e sim pela própria população. Ou seja, a prestadora do serviço de saneamento não é parte do problema e sim da solução.

O rito para licenciamento e operação de infraestrutura dedicada ao saneamento deveria se restringir à comparação entre duas situações: com e sem a infraestrutura que se pretende implantar. Na maioria dos casos será evidente, sem necessidade de maiores elucubrações, que a opção “com” é a que mais beneficia a saúde das pessoas e do ambiente.

Como estabelecer as prioridades do saneamento de empresas estatais?

Nas empresas estatais, cada dirigente costuma entrar na “disputa” orçamentária pelos limitados recursos financeiros tendo em mente as necessidades dos municípios sob sua guarda. Costumam levar vantagem os bem articulados. Não necessariamente os responsáveis pelos segmentos da sociedade mais carente de investimentos. A semelhança com o que ocorre no Congresso Nacional e nas Assembleias Legislativas não é mera coincidência.

Ocorre fenômeno semelhante com os promotores de justiça quando ingressam na Justiça com ações para exigir que o serviço seja bem prestado no município de sua atuação. Frequentemente essas bem-intencionadas demandas se baseiam em conceitos legais genéricos e não em metas específicas do respectivo contrato de programa ou de concessão. Até porque em muitos casos esses contratos sequer existem e, quando existem, não dispõem de metas bem definidas, no tempo e no espaço.

Esse comportamento “bairrista” de dirigentes de estatais e de promotores de justiça estaria adequado se o serviço fosse organizado em base municipal. Porém, não é assim que as estatais funcionam. Na vida real, há uma razão de fato e outra de direito para organizar a prestação dos serviços por blocos de municípios, adotando-se até mesmo um único bloco

em cada estado da federação. Razão de fato: o agrupamento de municípios toma partido do efeito escala para minimizar custos e, portanto, tarifas. Não teria sentido, por exemplo, manter uma equipe técnica altamente capacitada em cada pequeno município. Razão de direito: quando dois ou mais municípios utilizam uma mesma infraestrutura - tipicamente uma adutora ou estação de tratamento - os municípios compartilham algum interesse comum, o que descaracteriza a titularidade municipal. Isso porque, por óbvio, o interesse deixa de ser “local”¹.

Na vida real as estatais “misturam” as receitas que obtêm nos municípios onde atuam e sacam do “cofre unificado” os recursos para efetuar as despesas e investimentos em toda a área de atuação. É inevitável e até mesmo desejável que ocorra subsídio cruzado entre consumidores. Idealmente, esses recursos do “cofre unificado” deveriam atender prioritariamente os menos assistidos, respeitadas as disposições dos contratos de programa ou de concessão. Porém, quase sempre ocorre exatamente o oposto.

Poderia ser diferente, caso se adotasse uma metodologia para hierarquização dos investimentos fortemente lastreada em conceitos e não em interesses específicos. Por exemplo, antes de adentrar na discussão orçamentária para decidir quais obras serão erigidas e quais serão postergadas, é desejável debater conceitualmente, sem referência a qualquer caso concreto, qual construção é mais urgente: uma estação de tratamento de esgoto para melhorar a qualidade da água de um manancial de abastecimento ou uma outra para melhorar o visual do córrego que corta a cidade?

O resultado prático da aplicação dessa metodologia seria a hierarquização dos empreendimentos numa fila organizada com base em critérios conceituais discutidos no abstrato. Uma vez formada a fila, qualquer violação constituiria óbvio desvio ético e legal, a ser combatido pelo MP.

Para isso, o MP talvez tenha que se organizar em colegiados abrangendo áreas de atuação que extrapolem os limites municipais. O importante é ter em mente que o “cobertor é curto”. Ou seja, o atendimento da demanda do município A, para além do disposto no respectivo contrato, resulta no não atendimento da demanda do município B. E vice-versa.

As “compensações ambientais” devem ser aperfeiçoadas?

Em geral, compensações ambientais são penalidades impostas ao prestador de serviço, na forma de um Termo de Ajuste de Conduta – TAC, pela poluição dos rios ou do oceano durante o período em que o esgoto foi coletado e conduzido a um curso de água sem tratamento. Porém, em geral os TACs não dão a devida importância à aceitação pela Lei do Saneamento de soluções graduais e progressivas, como ocorreu nos países desenvolvidos (Lei 11.445/2007, Art. 2o, VIII). Ou seja, o legislador reconheceu a impossibilidade de se implantar num estalar de dedos um sistema de esgotamento sanitário completo.

Ademais, tendo em vista a externalidade positiva do saneamento, é duvidoso que a subtração de recursos para aplicação em outros setores – por exemplo, educação ambiental ou reflorestamento – cause maior ganho social do que simplesmente deixar o

¹ Com efeito, o que a Constituição diz é que “compete aos municípios organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos **de interesse local**” (CF Art.30 V)

dinheiro na companhia de saneamento, para investimento em novos sistemas. Ou seja, a imposição de penalidades milionárias acarreta desvios da finalidade objetiva da prestação de um serviço direcionado à expansão da infraestrutura de saneamento, de enorme significado social e ambiental.

Como os países avançados implementaram seus sistemas de saneamento?

Tanto na Europa quanto na América do Norte não foi possível implantar simultaneamente todos os sistemas relacionados ao fornecimento de água e de coleta-tratamento de esgoto. Não havia recursos para isso, tanto financeiros quanto humanos. Por isso, os rios que cortam as cidades desses países eram poluídos até a década de 60 do século passado. Foram necessárias décadas para limpá-los. Tanto os norte-americanos quanto os europeus optaram inicialmente por levar água para a população. Depois de concluída essa fase, passaram a coletar o esgoto e a despejá-lo *in natura* nos corpos hídricos. Por último, trataram do esgoto.

Aqui no Brasil esse faseamento tem sido evitado porque a companhia de saneamento pode ser alvo de ações na Justiça por deixar de implantar simultaneamente os sistemas de coleta e tratamento de esgoto. Em outras palavras, não se admite a implantação apenas da coleta, mesmo que seja de forma temporária. Entre o ótimo (coleta e tratamento de esgoto), e o bom (apenas coleta), optamos pelo péssimo (sem coleta, sem tratamento). Com essa opção, o esgoto continua a chegar nos cursos de água, só que escoando a céu aberto e disseminando doenças; e não dentro de uma tubulação.

O dano causado ao ambiente pelo lançamento de esgoto sem tratamento prévio é irreversível?

Frequentemente os TACs são dimensionados como se o dano causado ao ambiente por anos de lançamento de esgoto sem tratamento fosse irreversível. Mas, ao contrário, o dano é quase sempre reversível graças à autodepuração dos corpos hídricos. Assim, caso numa situação específica o MP decida pela aplicação de alguma penalidade direcionada à “compensação ambiental”, pelo menos que se evite o cálculo de quantia que extrapole o limite da razoabilidade.

Faz sentido impor o plantio de árvores a empresas de saneamento?

Há casos pitorescos em que a companhia de saneamento foi obrigada a assinar TACs de reflorestamento em áreas pobres, porém ricas em recursos hídricos e densamente cobertas por vegetação. Áreas em que falta atividade econômica, educação, saúde e tudo o mais. Porém, onde não falta árvores. Nem água.

A crença de que o reflorestamento produz água resulta da correta observação de que as nascentes dos rios se tornam intermitentes quando a floresta nativa é substituída por vegetação rasteira. É por isso que quando uma dessas áreas é reflorestada, diversos processos naturais se modificam positivamente, contribuindo para a recuperação dos pequenos cursos de água. Essas consequências favoráveis levam muitos a supor que o massivo plantio de árvores em centenas de milhares de hectares seria a solução para a aparente morte de rios outrora caudalosos, como é o caso do São Francisco.

Com efeito, quase sempre a recuperação de cobertura florestal tem notórias vantagens. Porém não há base científica na crença popular de que o plantio de árvores cria água. Na

realidade, quando um pasto é substituído por floresta, a frequência de enchentes diminui, devido à retenção da água na vegetação e no solo, e as nascentes se tornam perenes, devido à lenta liberação da água retida no solo. Porém, a vazão média dos grandes rios tende a diminuir porque a evapotranspiração de áreas florestadas é maior do que a de pastos. Portanto, plantar árvores pode ser percebido localmente como um método para criar água, mas não na escala de uma grande bacia hidrográfica.

Como o esgoto é coletado?

Com a tecnologia hoje existente, a coleta de esgoto pode ocorrer pelo sistema "separador" ou "unitário". Na primeira opção, a água de chuva segue por uma tubulação e o esgoto por outra. Na segunda, o mesmo conduto carrega a água de chuva e o esgoto misturados. No final do século XIX, o sistema unitário foi amplamente utilizado nos países hoje desenvolvidos. Porém, com o passar do tempo, o sistema separador, que apresenta melhores resultados se instalado e operado corretamente, passou a prevalecer.

No Brasil, tem-se optado na grande maioria dos casos pelo sistema separador. Porém, a implantação deficiente, a falta de fiscalização governamental e o baixo controle social fazem com que a água de chuva e o esgoto se misturem indevidamente também no sistema separador, que passa a funcionar pior do que se fosse unitário.

O MP não deve se opor ao uso do sistema unitário, ao menos como solução provisória, frequentemente a mais indicada em ocupações urbanas não-planejadas.

Faz sentido implantar rede de tubulações (água e esgoto) em pequenas comunidades rurais?

Quase sempre não faz sentido econômico "esticar" a rede de tubulações que serve a zona urbana por muitos quilômetros para também servir a zona rural. Nesses casos, o mais recomendável é implantar soluções locais, por exemplo, poços e fossas sépticas. Claro, devidamente posicionadas para que as fossas não contaminem os poços.