



Luiz Firmino Pereira

Pesquisador do FGV CERI. Foi presidente do Inea e superintendente de Planejamento Metropolitano do estado do Rio de Janeiro



Rafael Souza

Pesquisador do FGV CERI e professor da Uerj

Universalização do saneamento: uma corrida de obstáculos

Apesar do Novo Marco do Saneamento Básico (NMSB) ter quebrado a inércia que pairava no país com contratos de programa sem metas e sem regulação, a meta de universalização em 2033 está em xeque. E não necessariamente por falta de recursos para investimentos, mas por uma quantidade enorme de obstáculos a serem superados na implantação das infraestruturas de abastecimento de água, e de coleta e tratamento de esgotos.

Este artigo ilustra alguns dos obstáculos mais comuns enfrentados pelos operadores, sejam eles privados ou públicos.

Alguns obstáculos

1. Licenças e outorgas

Um dos problemas mais frequentes no licenciamento ambiental aplicado ao tratamento de esgotos diz respeito às exigências de padrões de lançamento. Há uma resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama nºs 357¹ e 430²) que impõe limites nacionais para vários parâmetros de acordo com a classe e tipo de corpo hídrico. Além disso, há normas estaduais com outros parâmetros para o lançamento do efluente tratado em corpos receptores, que em alguns casos são

mais restritivas do que os aplicados em nível nacional. Isso implica, muitas vezes, em exigir um nível de tratamento que gera duas consequências: a primeira é que dificulta o faseamento da obra de implantação da estação de tratamento, inviabilizando um tratamento menor de início, e sua evolução ao longo do tempo; a segunda é que por vezes se exige um tratamento que desconsidera a característica específica e local do corpo receptor. O resumo é que qualquer proposta que não atenda ao padrão, não é aceita pelo licenciamento, que sempre crava entre as exigências da licença: atender aos padrões previstos na resolução do Conama e atender às exigências da regulação subnacional.

Não obstante essas implicações, o licenciamento enfrenta ainda questões ligadas à localização das infraestruturas, que em boa parte das vezes precisam passar por áreas de preservação, como margens de rios, lagoas e praias, o que gera insegurança do técnico que vai colocar sua assinatura na licença. Some-se a isso aquilo que já ficou conhecido pela sigla: NIMBY (*not in my back yard*), ou seja, ninguém quer uma estação de tratamento de esgotos (ETE) como vizinha, e acredite; um movimento popular, por menor que

seja, tumultua bastante um processo de licenciamento.

O caso das outorgas também é emblemático. Não raro a demora em sua obtenção resulta da falta de capacidade dos órgãos ambientais e/ou de recursos hídricos em dar respostas. As outorgas são concedidas para a captação de água, superficial ou subterrânea, e para o lançamento de efluentes nos corpos hídricos. Quando envolvem rios de domínio da União (casos de rios que perpassam mais de um estado) são emitidas pela Agência Nacional de Águas (ANA) e, quando de domínio estadual, pelo órgão gestor de recursos hídricos do estado. Há aqui uma incongruência brutal, nos casos em que (por hipótese) um rio já muito poluído precisa receber o efluente tratado de uma ETE que tenha alguma carga que, teoricamente, o rio não suporte. Ao exigir um padrão muito alto da ETE, considerando-se o enquadramento do corpo hídrico que idealizado, acaba-se por inviabilizar um tratamento bom. O resultado, então, é que o esgoto *in natura* continua sendo lançado no rio, já que ele não precisa de licença.

Uma questão pouco discutida, mas sentida por aqueles que de alguma forma se envolvem em um processo de licenciamento ambiental, é o chamado “apagão das canetas”, que se traduz no medo dos analistas ambientais em por sua assinatura em uma licença, e tê-la questionada pelo Ministério Público, com implicações sobre si, como pessoa física. Isso acaba levando o agente público a colocar uma gama absurda de exigências a fim de se proteger, muitas delas sem sentido, desnecessárias e mesmo responsáveis por mais atrasos nos processos.

2. Aprovações do regulador

Embora a cultura de regulação sobre ativos concedidos já some mais de duas décadas, agências reguladoras, em especial as infranacionais, permanecem com quadros de pessoal muito aquém do necessário, carentes de capacitação, e dessa forma têm dificuldade em analisar e aprovar projetos, cronogramas, assim como de fiscalizar o devido cumprimento de metas contratuais. Um exemplo recente pode ser visto no caso da concessão de saneamento do estado do Rio de Janeiro, na qual a primeira grande meta do esgotamento sanitário, que deveria estar concluída até o quinto ano (hoje estamos entrando no ano três), já é foi anunciado que haverá atraso de dois anos por falta de aprovação do regulador, como evidencia o trecho de reportagem a seguir:

“O projeto de despoluição da Baía de Guanabara, integrado à concessão de saneamento básico, prevê um investimento de R\$ 2,7 bilhões na construção de estruturas, chamadas coletores de tempo seco, para conter o despejo de esgoto nos rios que deságuam na baía. O caderno de encargos estipula que a instalação dos coletores deveria ocorrer nos primeiros cinco anos da concessão, iniciada em agosto de 2021. No entanto, devido a atrasos na Agenesra, os projetos executivos ainda não foram avaliados, mesmo com previsão inicial para março de 2022.” (<https://cutt.ly/cwX50CBf>)

Outro ponto de responsabilidade do regulador que afeta os contratos se dá quando este não consegue decidir sobre reequilíbrios quinquenais (ou

de outras periodicidades) e os problemas e incertezas vão se acumulando.

3. Desapropriações

Um item que nem sempre é bem percebido pela população como fonte de atraso em cronogramas são as desapropriações de terrenos, necessárias à instalação de infraestruturas. Não é difícil ocorrerem atrasos em obras por conta de demora no processo de desapropriação de áreas – os editais normalmente definem que o titular do serviço (município) deve dar andamento ao processo de desapropriação, e o concessionário é quem deve arcar com os custos. Ocorre que, por vezes, o processo se arrasta sem decisão da justiça, situação em que o concessionário não pode ser responsabilizado e a população acaba prejudicada sem o serviço. Para demonstrar esse caso, vale o exemplo do município de Araruama, no Rio de Janeiro, onde a construção de uma ETE que já deveria ser entregue há mais de 10 anos, não foi finalizada. Isso obrigou o concessionário, mais de uma década depois, a modificar os projetos e levar os esgotos a tratamento em outra ETE a dezenas de quilômetros de distância.

Os motivos para esses atrasos podem ser vários, entretanto, aqui mais uma vez, suspeita-se que pressões políticas e de grupos de interesse, apliquem o NIMBY, ou seja, estão de acordo que precisa ser construída uma estação, mas não nas suas vizinhanças.

4. Alternância política

Aquilo que deveria ser o cerne das democracias, a alternância de mandatários, acaba por se transformar em um verdadeiro martírio para os operadores de saneamento. Isto acontece porque projetos com grande *gap*

de infraestrutura como nos casos em curso no país, que demandam um planejamento de investimentos de longo prazo, com metas claras de curto, médio e longo prazo. Contudo, quando da mudança no comando do titular do serviço (município) que pode ocorrer a cada quatro anos, observa-se muitas vezes que os novos prefeitos queiram alterar tarifas com “canetadas”, assim como alterar cronogramas com prazos diferentes daqueles já programados, entre outras mudanças. Há também riscos oriundos do Poder Legislativo, que, não raro, torna-se ambiente de criação de CPIs sob a alegação de serviço mal prestado, dada a falta de cobertura à parte da população.

5. Controle social ausente ou inadequado

O controle social na área de saneamento, em especial do esgotamento sanitário, não costuma ser bem institucionalizado, e mesmo para o cidadão comum passa às vezes despercebido. Diferente da distribuição de energia elétrica ou do abastecimento de água, que, se falharem, geram imediatamente uma reclamação, o esgoto, uma vez afastado da residência (o que se dá em boa parte das cidades pelos sistemas de drenagem pluvial) não desperta mais a preocupação do usuário. O fato de muitos não se ligarem às redes separativas de esgoto no dia em que elas chegam à porta de suas casas, seja por puro descaso, seja porque não querem pagar a tarifa relativa a esgoto, é uma evidência da baixa preocupação com o manejo correto do efluente.

Essa falta de preocupação e de representação permite que entidades

O controle social na área de saneamento, em especial do esgotamento sanitário, não costuma ser bem institucionalizado, e mesmo para o cidadão comum passa às vezes despercebido

não governamentais (ONGs), muitas vezes de baixa representação e em nome do interesse difuso, questionem obras e cronogramas e, por vezes, levam o Ministério Público (MP) a embarcar em ações judiciais que pouco contribuem para a solução dos problemas. Um exemplo pode ser visto no caso das concessões da Região dos Lagos no Rio de Janeiro, no qual o MP entrou com uma ação contra o sistema de cobrança definido pelo regulador, que contava com a concordância da sociedade, representada por um consórcio intermunicipal e pelo próprio MP uma década antes.

6. Inadimplência, furtos e perdas – descolamento de preços da realidade

Vencida essa maratona, há toda uma gama de questões a serem enfrentadas pelo operador em função de problemas sociais e de práticas deletérias, que contribuem para um possível descolamento do preço cobrado pelos serviços da realidade fática e financeira do cidadão.

Os índices aceitáveis com perda física costumam ser bem definidos em contrato, assim como as metas a serem perseguidas. A busca do atingimento dos índices previstos muitas vezes acarreta o corte do abastecimento de alguns consumidores por inadimplência, o que gera custos sociais ou migração para a informalidade. Essas soluções informais, ou práticas que burlam o sistema para garantir o acesso ao abastecimento, acabam por contribuir para resultados que comprometem o equilíbrio do contrato. Além disso, não obstante, é frequente o aparecimento de aspectos não previstos em contratos que são incorporados à concessão, como atendimento a decisões judiciais e alterações diversas, que acabam gerando necessidade de discussões periódicas de reequilíbrio de contrato.

Decisões legislativas, não raro, impactam sobre maneira os contratos, às vezes mudando o conceito de tarifa social ou determinando limites e condições de subsídio, que, no final das contas, hão de ser pagas por todos os consumidores, contribuindo para o descolamento da realidade nos preços praticados.

Ideias para a superação de obstáculos

1. Diretiva quadro

O Brasil pode aprender as lições que a Europa ofereceu, ao promover um modelo de equalização dos padrões desejados a seus países, por meio de diretivas que definirem padrões gradativos a serem atingidos pelos diferentes países, sempre respeitando a capacidade física de implantação das infraestruturas, bem como da capaci-

dade de investimento em cada uma delas. Assim, observa-se que, consoante a condições ambientais, metas e padrões de cada país, prazos diferentes de adaptação são aplicados a diversas infraestruturas no continente. Ou seja, há um claro faseamento de metas e padrões a serem alcançadas de forma gradativa. Isso é bem diferente do que observamos no Brasil, que impõe altos padrões de lançamento similares de norte a sul, com alguns estados sendo ainda mais rigorosos.

2. Novo sistema de licenciamento

Há que se buscar novos conceitos de licenciamento. Obras de infraestrutura como ETEs precisam de um olhar diferenciado, no tempo e no espaço. A alternativa à não implantação de uma ETE, é manter o despejo *in natura* de esgotos, portanto uma ETE capaz de remover substancialmente a carga orgânica lançada, será sempre benéfica e deveria ser estimulada. Mesmo que admitindo uma menor eficiência inicial, que deverá aumentar de forma gradual ao longo do tempo. Ressalte-se que uma ETE não é uma indústria nova que passará a lançar carga num corpo d'água, mas sim um equipamento social, e em cidades consolidadas, ela será sempre a infraestrutura que reduzirá a poluição de um corpo hídrico.

O Rio de Janeiro implantou um conceito de simplificação para obras que se destinam à recuperação ambiental como destaca o *site* do órgão ambiental do estado, Inea:

“(...) Classificação de empreendimentos considerados estratégicos para o estado, priorizando a tramitação do processo de licença am-

Muitas vezes, subsídios
são criados para quem
não precisa deles
efetivamente, e o custo
disso impacta a conta
de quem já não tem
capacidade de pagamento

biental para empreendimento com impacto ambiental positivo (...)”

Vale conferir se de fato os processos se tornaram mais céleres.

O planejamento urbano e o ambiental (ZEE) podem ajudar a tornar o licenciamento mais simples e expedito. O exemplo do Pedui de antecipar as áreas sob interesse metropolitano para fins de implantação de infraestruturas é interessante. Como pode ser visualizado na figura 1 na página seguinte.

No caso em questão, o Pedui definiu como zona de interesse metropolitano as faixas de 100 metros das bordas dos rios e lagoas para implantação de equipamentos destinados ao saneamento. Isso ajuda o órgão ambiental a superar questões quanto à autorização para o uso dessas margens.

3. Conceito de modicidade tarifária

Ao longo deste texto encontramos inúmeros percalços que explicam e

justificam que a tarifa acabe por refletir as surpresas que geram custos que são incorporados à operação dos serviços. Muitas vezes, subsídios são criados para quem não precisa deles efetivamente, e o custo disso impacta a conta de quem já não tem capacidade de pagamento. Estudos de *affordability* são imprescindíveis para que se verifique o quanto de renda do cidadão está sendo destinada ao serviço de saneamento. Deve-se avaliar se a carga sobre os consumidores está acima do que seria considerado razoável, e dessa forma buscar ajustar o ônus sobre aqueles que, de fato, podem arcar com os subsídios com baixo comprometimento de renda de suas famílias.

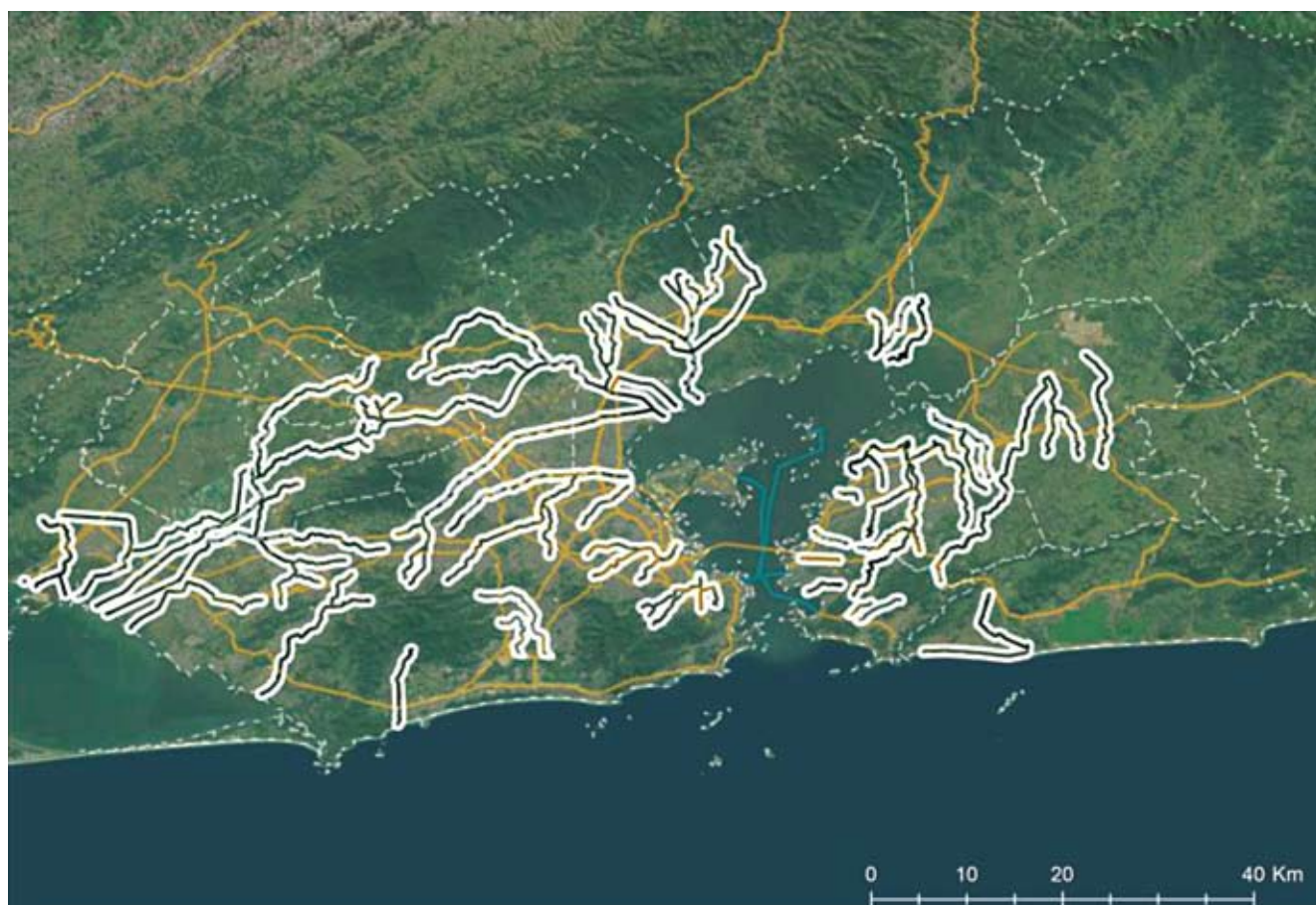
4. Controle social

O atraso na entrega de infraestruturas pode significar menos desembolso em curto prazo e produzir resultados financeiros positivos aos que receberam a obrigatoriedade de executá-los. Por isso, o controle social é crucial, não só para manter a cobrança de forma séria das metas contratuais, mas também para atuar como facilitador na busca ao desatramento das questões que atrasam os cronogramas. Exemplos de gestão consorciada exercendo controle social com êxito em cobrar e auxiliar, podem ser vistos nas bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (PCJ) em São Paulo e na Bacia Lagos São João no Rio de Janeiro, por exemplo.

Conclusão

Embora não tenha sido explicitamente citada até aqui, há uma palavra que permeia todos os tópicos deste artigo

Figura 1 – ZIM A 5 – Zonas de interesse metropolitano ambiental A 5



e que pode ajudar e muito na superação dos obstáculos: incentivos. A meta da universalização do acesso a abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto depende, fundamentalmente, do estabelecimento de uma série de incentivos para que os agentes econômicos tomem as ações que tornem a meta um objetivo realisticamente alcançável. Os incentivos devem alcançar o consumidor, que, por exemplo, deve ser incentivado a fazer a ligação correta da tubulação de sua casa à rede de coleta (quando esta for disponível), bem como ter acesso a uma estrutura tarifária que seja compatível com a sua capacidade de pagamento e o incentive a rejeitar acesso de maneira informal.

Os agentes públicos também devem ter os incentivos corretos para realizarem as suas ações, seguros de que suas atividades, desde que feitas de forma técnica, não gerarão riscos jurídicos no futuro. Os agentes privados também precisam receber incentivos que alinhem as suas necessidades de remuneração de capital ao objetivo de expandir adequadamente a infraestrutura de saneamento.

A construção dos incentivos necessários para transformar o quadro atual do saneamento no Brasil é um dever dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que devem se valer do melhor conhecimento de microeconomia na formulação das políticas, leis e decisões que os

geram. Os esforços dos diferentes poderes devem, mantidas a harmonia e independência dos poderes, serem acompanhados de perto pela população por meio de mecanismos de transparência, controle e participação social. ▣

¹Resolução Conama nº 357, de 17 de março de 2005. Dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências.

²Resolução Conama nº 430, de 13 de maio de 2011.

Correlações:
Complementa e altera a Resolução nº 357/2005. Dispõe sobre as condições e padrões de lançamento de efluentes, complementa e altera a Resolução nº 357, de 17 de março de 2005, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).