

A defesa da água e do saneamento básico pelo Ministério Público: uma atuação indeclinável

Nadilson Portilho Gomes

Mário Sampaio Netto Chermoni

Adriana Passos Ferreira

“O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (art. 127, caput, da CF/88).

Síntese dogmática

1. O Ministério Público, como instituição basilar na sociedade, deve defender o acesso à água de qualidade para a população e preservação dos recursos disponíveis na natureza, inclusive pela promoção e melhoria do saneamento básico no Brasil, para uma defesa efetiva do direito à saúde e a vida das pessoas.

Fundamentação

Introdução

Apesar de, o Brasil ostentar uma grande reserva de água doce e ser apontado do Relatório de Desenvolvimento Humano de 2006, do PNUD, como um dos países que têm mais água do que podem consumir, nem por isso conseguiu superar o desabastecimento nas regiões secas e entre a população de baixa renda, exigindo esse problema atenção especial. E não só, porque cainhada lado a lado com falta de saneamento básico.

O próprio Doutor em Saúde Pública Leandro Luiz Giatti (2007, p. 134) assevera que:

Embora a Amazônia ostente grandioso patrimônio ambiental e abundância de recursos hídricos, é na região norte do Brasil, contida neste notável bioma, que se verificam os piores índices de acesso a serviços de saneamento e respectivos indicadores de saúde pública.

A luta contra a pobreza passa também pelo acesso à água de qualidade e saneamento básico, especialmente na Amazônia, onde a grande quantidade desses recursos naturais choca-se com a falta do último.

A proteção da saúde e vida das pessoas deve ser levada a cabo pelo Ministério Público em todos os setores, inclusive no acesso à água de qualidade e por melhorias no serviço de saneamento básico.

A água é recurso ambiental, nos termos do inciso V, do art. 3º da Lei nº 6.938/81, portanto, merecendo proteção legal, sendo substância formada por duas moléculas de hidrogênio e uma de oxigênio e, o mais importante, é essencial às funções vitais e nichos ecológicos para a maioria das espécies existentes.

A ausência ou contaminação da água implica na degradação da própria vida.

A água, na sua forma líquida (mares, rios, lagos e igarapés) existe em 97% na biosfera na forma salgada e em 0,72% na doce. Portanto, a água doce merece especial atenção, para sua preservação, devido esse recurso ser reduzido, esgotável.

Objeto

Pretende-se discutir a importância da atuação do Ministério Público no acesso à água para a população e preservação desse recurso natural, inclusive de disponibilização e melhoria do saneamento básico.

A Defesa da Água e do Saneamento Básico pelo Ministério público: Uma Atuação Indeclinável

O Ministério Público, conforme previsão constitucional (art. 127, *caput*), tem missão importantíssima na melhoria da sociedade brasileira, devendo priorizar a defesa do acesso à água de qualidade para as pessoas, preservação desse recurso natural e acesso e melhoria do saneamento básico.

Veja-se que, de acordo com o PNDU de 2006, apesar de aproximadamente 90% da população ter acesso à água potável no Brasil, proporção semelhante à de países com alto IDH (índice de Desenvolvimento Humano), como Coréia do Sul

(92%) e Cuba (91%), na coleta de esgoto, o Brasil possui uma taxa de atendimento de 75%, inferior à do Paraguai (80%) e à do México (79%).

O Brasil precisa avançar para atingir as metas fixadas nos “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” (série de metas socioeconômicas que os países-membros da ONU se comprometeram a alcançar até 2005).

Água				Saneamento			
País	1990	2004	Avanço	País	1990	2004	Avanço
Estados Unidos	100	100	0%	Estados Unidos	100	100	0%
Argentina	94	96	2%	Cuba	98	98	0%
Chile	90	95	6%	Argentina	91	91	12%
Coréia do Sul	---	92	---	Chile	84	91	8%
Cuba	---	91	---	México	58	79	38%
México	82	97	14%	Paraguai	58	80	38%
Brasil	83	90	8%	Brasil	71	75	6%
Paraguai	62	86	39%	Haiti	24	30	25%
Eritréia	43	60	40%	Eritréia	7	9	29%
Haiti	47	54	15%	Coréia do Sul	---	---	---

Apesar de estar perto de cumprir a meta de acesso à água, o indicador atual deixa o Brasil em 74º no ranking mundial de cobertura – lista composta por 159 países e territórios e que não inclui 14 nações com alto IDH, como Bélgica e Itália. No ranking de saneamento, a taxa brasileira de atendimento é a 67ª maior entre as registradas por 149 países, grupo que deixa de fora 24 nações de IDH elevado, entre eles Noruega e França.

Parte significativa do déficit brasileiro em saneamento se refere à falta de atendimento à população de baixa renda, segundo o RDH 2006. Esse estudo fala que é possível perceber uma relação entre nível de pobreza e acesso a água e saneamento e usa a desigualdade no atendimento com coleta de esgoto no Brasil para ilustrar a afirmação: “À medida que a renda aumenta, a cobertura média melhora. Mesmo uma renda nacional média relativamente alta não é garantia de uma alta taxa de cobertura entre os pobres.

No Brasil, os 20% mais ricos da população desfrutam de níveis de acesso a água e saneamento geralmente comparáveis ao de países ricos. Enquanto isso, os

20% mais pobres têm uma cobertura tanto de água como de esgoto inferior à do Vietnã”.

Localmente, somente isso não explica o problema, conforme defendeu Leandro Luiz Giatti (2007, p. 134), por meio do seu estudo de caso de São Gabriel da Cachoeira, localizado à noroeste do Estado do Amazonas, onde “verificou-se a complexidade fatores relacionados ao provimento de água e à melhoria da saúde pública para núcleos urbanos da Amazônia. A ausência de políticas concisas, as peculiaridades ambientais, as dificuldades logísticas e financeiras somam-se a questões socioculturais, a aspectos migratórios e a processos de urbanização desordenada, associada a impactos ambientais. Para a melhoria da saúde pública nessas circunstâncias torna-se necessária uma abordagem interdisciplinar, que possibilite a gestão dos recursos hídricos, a implementação do saneamento básico e, não obstante, a promoção de adesão dos habitantes”.

Mas é certo que “água limpa e saneamento estão entre os mais eficientes remédios preventivos para reduzir a mortalidade infantil”, conforme defendido pelo RDH do PNUD, de 2006.

O PNAD-2007 (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) revelou que o Brasil, com oito anos de antecedência, atingiu já em 2007 a Meta do Milênio (<http://www.pnud.org.br/odm>) para a água, porém não para o saneamento básico, o que compromete aquela, tendo a região Norte a menor parcela de domicílios ligados à rede de esgoto (9,8%).

Veja-se que, segundo Evaristo Miranda, Doutor em Ecologia, pela Universidade de Montpellier, na França, o maior problema ambiental do Brasil hoje é “a falta de coleta e tratamento de esgoto. Segundo dados do IBGE, quase 100 milhões de brasileiros vivem sem coleta de esgoto, que contamina os solos, corre a céu aberto e é fonte de graves doenças, responsáveis por 30% de nossa mortalidade. Do esgoto coletado, o Brasil trata apenas 10%. O resto vai direto para os rios”.

Devemos atentar também que, como direito fundamental, a proteção ambiental foi reconhecida pela Declaração do Meio Ambiente, adotada pela Conferência das Nações Unidas, em Estocolmo, em junho de 1972, valendo destacar-lhe alguns princípios, relacionados às presentes e futuras gerações:

“Princípio 2 – Os recursos naturais da Terra inclusos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente as amostras representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou regulamentação segundo seja mais conveniente. Princípio 3 – Deve ser mantida e, sempre que possível, restaurada ou melhorada a capacidade da terra para produzir recursos vitais renováveis. (...). Princípio 5 – Os recursos renováveis da terra devem ser empregados de maneira a se evitar o perigo de seu esgotamento e a se assegurar a toda humanidade a participação nos benefícios de tal emprego”. Portanto, a defesa ao acesso à água de qualidade e ao saneamento básico merece ser empreendido pelo Ministério Público em favor da saúde e vida das presentes e futuras gerações.

Em que pese a grande oferta de água na Amazônia, “os indicadores de saneamento da região Norte, nesta região hidrográfica, configuram-se como os piores do país, em que 557%, dos domicílios não são abastecidos de água por rede geral; do volume total de água em sistemas públicos, 32,4% não recebe tratamento e 92,9% dos municípios não possuem rede de esgotamento sanitário (IBGE, 2002)”, segundo Leandro Luiz Giatti (2007, p. 136). Também, segundo o mesmo autor (2007, p. 136): “Coincidentemente, é na região Norte do País que constata-se as maiores proporções para gastos com internações por doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado. Nesta região, no ano de 2000, o montante despendido com a referida categoria de moléstias representou 6,84% dos gastos hospitalares locais com doenças, ao passo que a média deste ônus no mesmo período em todo o Brasil foi 2,28% e na região Sudeste 1,03% (Brasil, 2004)”.

Assim, o Ministério Público deve assumir a defesa dessa importante causa, garantindo direito de acesso à água, sua preservação e de promoção e melhoria do saneamento básico, com os instrumentos jurídicos disponíveis, não se intimidando diante dos argumentos do Poder Público de limitação orçamentária, de existência de norma dependente regulamentação, entre outros. Aqui, vale destacar que a Lei nº. 10.257, de 10.07.2001 e a Lei nº. 11.445, de 01.01.2007 (Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico) foram importantíssimas para uma estratégia de atuação, amparada pela legislação.

EROS ROBERTO GRAU (2003, p. 313) ensina bem que é preciso muito mais para realizar-se a Justiça do que a análise fria da Lei: “Aplicar o direito é torná-lo

efetivo. Dizer que um direito é imediatamente aplicável é afirmar que o preceito no qual é inscrito é auto-suficiente, que tal preceito não reclama – porque dele independe – qualquer ato legislativo ou administrativo que anteceda a decisão na qual se consume a sua efetividade (...). Preceito imediatamente aplicável vincula, em última instância, o Poder Judiciário. Negada pela Administração Pública, pelo Poder Legislativo ou pelos particulares a sua aplicação, cumpre ao Judiciário decidir pela imposição de sua pronta efetivação”. Segundo o jurista (p. 191), “a aplicação do direito supõe a tomada de uma decisão pela sua efetividade. Ao Judiciário cabe não apenas reproduzir o direito, mas também produzi-lo, retido pelos princípios e jurídicos. Não se pretende atribuir ao Judiciário a função legislativa, mas, com base no princípio da supremacia da Constituição, assegurar a pronta exeqüibilidade de direito ou garantia constitucional imediatamente aplicável”. Quanto à afirmação de que tal postura viola o princípio da “Separação de Poderes”, Eros Grau responde que “cumpre tão somente lembrar que além de o Legislativo não deter o monopólio do exercício da função normativa, mas sim, apenas, da função legislativa, já de há muito se tem por superada a concepção de que a razão humana seria capaz de formular preceitos normativos unívocos, nos quais antevistas, em sua integridade, todas as situações da realidade que devem regular”. “O Poder Judiciário, então, estará, de uma banda, vinculado pelo dever de conferir efetividade imediata ao preceito. De outra, estará autorizado a inovar o ordenamento jurídico suprindo, em cada decisão que tomar, eventuais lacunas que, não estivesse o preceito dotado de aplicabilidade imediata, atuaria como obstáculo a sua exeqüibilidade”, conforme disse MÁRIO AUGUSTO MALISKA citando EROS ROBERTO GRAU (2001, p. 107-108).

Ainda, FLÁVIA PIOVESAN (1997, p. 64) assevera que a norma do art. 5º § 1º da Constituição Federal impõe “aos Poderes Públicos conferir eficácia máxima e imediata a todo e qualquer preceito definidor de direito e garantia fundamental. Este princípio intenta assegurar a força dirigente e vinculante dos direitos e garantias de cunho fundamental, ou seja, objetiva tornar direitos prerrogativas diretamente aplicáveis pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário”.

Isso, sem contar que na “aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e as exigências do bem comum” (art. 5º, do Dec.-Lei nº 4.657, de 04.09.42, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Assim, deve-se dar importância a esse problema, eis a razão do Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira (2000, p. 15) ter dito que “a degradação ambiental coloca em risco direto a vida e a saúde das pessoas, individual e coletivamente consideradas, bem como a própria perpetuação da espécie humana”.

Conclusão

Em síntese, a Constituição Federal de 1988 conferiu ao Ministério Público atribuições que o tornaram instrumento essencial do Estado Democrático de Direito. Seu perfil constitucional permite chamá-lo de guardião da sociedade e de seus interesses constitucionalmente assegurados, de forma que a amplitude do campo de atuação do *Parquet* e a sua independência são fatores diretamente proporcionais à consecução do bem-comum, objetivo final do Estado. Assim, a definição das atribuições do Ministério Público de forma a garantir o cumprimento de seu papel institucional e sua instrumentalização deve ser privilegiado por ele mesmo de forma ampla, inclusive no direito de acesso à água pelas pessoas, preservação desse recurso natural e promoção e melhoria do saneamento básico. Em seu art. 127, *caput*, a Constituição Federal de 1988 classifica o Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional de Estado e elege como suas incumbências a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Suas funções institucionais estão enumeradas no art. 129, cujo exame revela a dimensão que o legislador constituinte pretendeu conferir ao Ministério Público, pois, além de sua atuação no inquérito policial e no processo penal, o *Parquet* atuará como guardião dos direitos constitucionalmente assegurados, inclusive quando atacados pelos próprios poderes públicos (inciso II); do patrimônio público e social (III); da constitucionalidade dos atos normativos (IV); dos direitos e interesses das populações indígenas (V); dos interesses difusos e coletivos (III); entre outras atribuições. Ressalte-se que o rol do art. 129 é meramente exemplificativo, nos termos do inciso IX (*exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade*). Portanto, o legislador constituinte originário não considerou a melhor solução restringir a função do

Ministério Público àquelas hipóteses expressamente previstas na Constituição Federal. Ponderou que, em face da relevância de sua atuação, deveria deixar clara, antes que algumas vozes sustentassem o contrário, a possibilidade de extensão da atividade do *Parquet* a outros casos que escapassem à sua previsão naquele momento. O legislador, portanto, permite o exercício de outras funções, desde que compatíveis com sua finalidade e, como não poderia deixar de sê-lo, de todas as políticas públicas relacionadas ao acesso à água, sua preservação e direito ao saneamento básico.

Isso, sem contar a norma cogente da Constituição Federal, prevista no art. 225 da CF/88, a qual leciona: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Inclusive, é a própria norma constitucional que legitima o Ministério Público para “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (art. 129, III, CF/88). Também, estando o direito à saúde previsto no art. 196 da Constituição Federal, *in verbis*: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Bibliografia

- BULOS, Uadi Lammêgo. Constituição Federal anotada. 6. ed. São Paulo: 2005.
- GIATII, Leandro Luiz. Reflexões sobre a Água de Abastecimento e Saúde Pública: um estudo de caso na Amazônia Brasileira. Saúde e Sociedade. v. 16, n. 1, p. 134-144, jan-abr 2007.
- GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. 4.^a Ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MALISKA, Mario Augusto. O Direito à Educação e à Constituição. Porto Alegre: Sérgio Antônio. Fabris Editor, 2001.

MIRANDA, Evaristo. Esgoto é o maior vilão ambiental brasileiro, diz pesquisador (entrevista). Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/ciencia/esgoto-e-o-maio-vilao-ambiental-brasileiro-diz-pesquisador>. Acesso em: 19.09.11.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. 3ª ed. São Paulo: Max Limonad, 1997.

TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. "O meio ambiente". Revista Consulex, ano IV, nº 46, p. 15, outubro/2000.

Dados dos indicadores sociais citados

Relatório de Desenvolvimento Humano. PNUD 2006. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/saneamento/reportagens/index.php?id01=2389&lay=san>.

Acesso em: 20.09.11.

IBGE. PNAD 2007. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2007/default.shtm>. Acesso em: 20.09.11.