

POLÍTICAS PÚBLICAS E ESGOTAMENTO SANITÁRIO URBANO NO BRASIL: PERSPECTIVAS PARA O CENÁRIO NACIONAL

Greisse Quintino Leal

greissequintino@hotmail.com

RESUMO

Este trabalho é da vertente da Geografia Urbana, sendo parte da tese em andamento intitulada “Políticas públicas em saneamento básico no Brasil: contradições do esgotamento sanitário urbano”. Tem-se por finalidade elaborar uma análise das políticas públicas referentes ao esgotamento sanitário urbano brasileiro, considerando sua evolução histórica e sua atuação na sociedade civil atual. O saneamento básico brasileiro, em especial o esgotamento sanitário ainda requerem muitos esforços para se tornarem integrais e de acesso universal, assim, um retrospecto da atual situação é margeado. Compreender os mecanismos de atuação das políticas públicas e confrontá-los com os padrões reais da sociedade permite que se construa uma visão do quadro atual e se projete os desdobramentos futuros.

PALAVRAS CHAVE: Esgotamento sanitário, Políticas Públicas, Brasil.

INTRODUÇÃO

No Brasil ainda é recorrente internações e óbitos por doenças vinculadas a falta de Saneamento Básico (SB), o que corrobora a existência de um problema social, político, ambiental e de saúde pública.

Saneamento Básico é compreendido por um conjunto de serviços, são eles: abastecimento de água; coleta e tratamento de esgoto sanitário; coleta e disposição de resíduos sólidos e limpeza urbana; e drenagem de águas pluviais. Para todos estes componentes existem leis, decretos e órgãos públicos que os regulamentam e fiscalizam.

Os serviços de SB são socialmente reconhecidos como de responsabilidade da administração pública, atreladas ao planejamento e gestão das cidades.

O SB é de extrema importância porquanto afeta diretamente a saúde pública, e neste sentido suas problemáticas são da alçada das esferas governamentais. É preciso que a população esteja em condições saudáveis para que haja qualidade de vida, trabalho e consumo.

No Brasil, a gestão do SB foi tradicionalmente realizada pelo governo federal, oscilando com o município em algumas funções, caracterizando uma gestão centralizadora. Atualmente o governo federal gera o arcabouço legal instituindo funções de administração e gestão direcionados ao município e estado, e estes fiscalizam e executam.

Para se vislumbrar o alcance prático do SB é necessário primeiro conhecer seus mecanismos de ação e sua estrutura política, identificando as políticas públicas, o papel do Estado e seus aspectos quali-quantitativos no espaço urbano.

ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: ORIGENS E FUNÇÕES

As políticas públicas e sociais resultam de relações estabelecidas historicamente das contradições entre capital e trabalho, mediadas pela ação estatal e envolvendo três agentes: o Estado e sua burocracia, a burguesia industrial e os trabalhadores urbanos. Tais políticas podem estar mais propensas aos interesses coletivos num determinado momento, e em outro, podem estar vinculadas ao consumo e à lucratividade (HELLER, 2011). Desse modo:

[...] as políticas públicas poderiam ser entendidas como mecanismos de garantia da acumulação; como manutenção da força de trabalho; como estratégia de manutenção da hegemonia da elite dominante; como conquista dos trabalhadores; como arranjos do bloco do poder; como doações das elites dominantes; ou como instrumento de garantia dos direitos dos cidadãos (HELLER, 2011, v. 1, p. 13).

Assim, pode-se compreender que política pública é o projeto legal de uma ação que visa o benefício coletivo sobre um tema específico, sendo ela realizada pelo Poder Público e pela sociedade civil.

No Brasil a Constituição Federal institui o direito à participação da sociedade na formulação, acompanhamento e avaliação das PP, mediante conselhos em nível municipal, estadual e nacional, audiências públicas, encontros e conferências setoriais. Porém, esta estrutura participativa é recente.

Nos anos 1970 e 1980 (pós ditadura militar) houve intensa reivindicação democrática pela descentralização das PP, pois centralização e autoritarismo eram considerados filhos da ditadura, ao passo que a descentralização política traria transparência, participação, eficiência e *accountability*¹. A descentralização política seria acompanhada da democratização do processo decisório e, por conseguinte, haveria eficiência na gestão pública (ARRETCHE, 2002).

[...] faz sentido supor que instituições de âmbito local, dotadas de efetivo poder, possam representar um incentivo à participação política, dado que podem possibilitar formas mais efetivas de controle sobre a agenda e sobre as ações de governo. No entanto, não é suficiente que se reforme apenas a escala ou âmbito da esfera responsável pela decisão a ser tomada. É necessário que se construam instituições cuja natureza e cujas formas específicas de funcionamento sejam compatíveis com os princípios democráticos que norteiam os resultados que se espera produzir (ARRETCHE, 2002, p. 07).

¹ Termo da língua inglesa que corresponderia ao termo responsabilização em português, mas não há uma tradução exata. Remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representados.

A autonomia para a gestão de políticas em nível local cria oportunidades para que os governantes implementem decisões institucionais segundo suas prioridades, que podem não ser compatíveis com os interesses e bem estar público. São as arenas institucionalizadas de representação do poder que incitam os comportamentos nos governos locais e a criação e efetivação das PP (ARRETCHE, 2003).

A PP é uma ação dotada de intencionalidade e objetivos que envolve os governantes, a sociedade civil e empresas privadas. Sua temporalidade tende a ser de longo prazo e transparece o que o governo propõe a fazer e o que realmente faz, assim é possível identificar a profundidade da política pública.

Atualmente a população é chamada para participar da elaboração das PP, o que é um avanço, pois o Estado passou a ter esta postura apenas a partir do século XX. Vale ressaltar que o Estado que consulta a população quanto suas necessidades para a elaboração de PP é chamado Estado de plurismo jurídico².

As políticas públicas podem ser formuladas por iniciativas dos poderes executivo ou legislativo, separadas ou conjuntamente, a partir de demandas e problemas da sociedade. As PP normalmente estão constituídas por instrumentos de planejamento, execução, monitoramento e avaliação, encadeados de forma integrada e lógica. São eles: planos, programas, ações, atividades.

A elaboração das PP tem como finalidade impactar seu objeto de proposição, assim, as PP de proteção às nascentes de rios priorizaram as mesmas acima da propriedade privada e dos usos do solo. Cada PP tem um objeto e para ele elabora um construto de proteção e/ou exploração, a fim de garantir o bem estar social ou assegurar os rendimentos de determinados grupos, como exemplo o Novo Código Florestal que amplia a permissão da área de substituição de matas por agropecuária.

Pode-se classificar as PP quanto ao seu âmbito e tipologia, não esquecendo que todas elas possuem um contexto territorial: ambientais, econômicas, de saúde são alguns tipos de PP, e elas podem ser de âmbito nacional, estadual, municipal, etc. Por meio das políticas territoriais o Estado é o grande agente de produção do espaço, dotando-o de infraestruturas, de sistemas de engenharia, é portanto, indutor da ocupação do espaço e mediador das relações sociedade-espaço e sociedade-natureza (MORAES, 2005).

As PP são elaboradas pelos governantes representantes dos interesses da população, constituindo assim o Estado, mas cabe averiguar quem é este Estado, suas lógicas e suas ações. Assim, é preciso identificar o processo de constituição do Estado, como e quando se formou e seu processo evolutivo culminando em sua atuação social hodierna.

Norberto Bobbio (1986) aponta algumas teses: o Estado, como ordenamento político de uma comunidade, surgira da dissolução desta comunidade primitiva, fundada sobre os laços de parentesco e de comunidades mais amplas formadas pela união de grupos familiares por razões de sobrevivência interna (o sustento) e externa (a defesa). Alguns historiadores contemporâneos apontam que o nascimento do Estado marca o início da era moderna, correspondendo ao ponto de passagem da idade primitiva à idade civil.

² O Plurismo jurídico sucedeu o Monismo jurídico, fenômeno jurídico surgido nos séculos XVII e XVIII na Europa centrada no interesse do estado privado e na ética da racionalidade liberal-individualista, garantindo a soberania do Estado. Mais sobre o assunto em Wolkemer, Antônio Carlos, Introdução ao Pensamento Jurídico Crítico. Saraiva, 2001.

O autor ainda resgata a perspectiva de Friedrich Engels, cuja obra “A origem da família, da propriedade privada e do Estado” (2003), destaca esta questão. Para Engels o Estado também surge da dissolução dos grupos familiares (*gens*) cuja propriedade da terra era coletiva. Quando houve a primeira delimitação da terra à um sujeito surgiu a propriedade privada, seguida da divisão do trabalho, que propiciará a divisão de classes sociais.

Havendo a classe dos detentores da terra e dos despossuídos nasce o poder político, o Estado, a fim de assegurar o domínio da primeira sobre a última (incluindo o uso da força) e que a sociedade dividida em classes não se transforme numa anarquia³ permanente. Poder político é manutenção da ordem social, e ele permanece mediante as desigualdades na sociedade, se inexistisse dessimetria nas relações sociais o poder político seria irrisório.

As formas de concentração de poder político não caracterizam o Estado moderno, tal como existe hoje, ocidental e capitalista. O Estado único grupo de instituições, seu processo de formação se confunde com a estruturação das nações europeias e do capitalismo.

Estado Moderno nasce por essa busca de centralidade, concentração e centralização do poder, servindo de suporte funcional (político-administrativo), força agregadora e força motriz ao nascente sistema capitalista de produção a partir da segunda metade do século XV (MARTINEZ, 2006). Apenas para se construir uma ponte temporal, o capitalismo começou a surgir nos séculos XIII e XIV, na Europa, por meio do renascimento urbano e comercial, consolidando uma nova classe social: a burguesia, que almejava o lucro através das atividades comerciais.

Max Weber na obra “A ética protestante e o ‘espírito’ do capitalismo” afirma o Estado como uma "entidade política, com uma 'Constituição' racionalmente redigida, um Direito racionalmente ordenado, e uma administração orientada por regras racionais, as leis, e administrado por funcionários especializados" (FLORENZANO, 2007, p. 11). Um estado com direito e princípios capitalistas.

O Estado atual é considerado moderno e de direito capitalista, sob a forma de país soberano e politicamente organizado, com suas instituições, seu federalismo público e suas forças armadas. Ele possui a competência de definir normas territoriais e gerenciar seu território. Portanto, quando os problemas que assolam sua população, sua economia, seu espaço lhe dizem respeito, pode agir ativamente para reverter tais engodos.

Logo, o Estado possui autonomia para definir leis e normas, mas é composto por partidos que defendem interesses específicos, vinculados aos sujeitos que compõem o partido, assim, há um jogo de poder e uma incessante luta para ampliar o horizonte de atuação e conquistas entre estes partidos. Os interesses podem ser alcançados por intermédio de políticas públicas, já que o Estado é quem as elabora, aprova e põe em vigor.

As PPs possuem escala (âmbito de abrangência, que pode ser nacional, estadual e municipal) e tipologia (urbana, ambiental, setor energético, e outras).As PPs

³ Sistema político e filosófico que tem como princípio básico a oposição ao conceito de autoridade, cujo povo não possuiria governo, controle ou liderança. Mais sobre anarquismo em Max Stirner (1806-1856), Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865), Michael Bakunin (1814-1876) e Peter Kropotkin (1842-1921).

que abrangem a cidade podem ser consideradas Políticas Públicas Urbanas (PPU), porquanto normatizam as ações na cidade, seja em esfera econômica, cível, etc.

As PPU também seguem a mesma lógica, sendo elas elaboradas pelas 3 esferas governamentais e de tipologias variadas. Elas são elaboradas pelo governo federal, estadual e municipal, correspondendo ao Estatuto da Cidade, cartilhas e planos diretores; e podem ser de saúde, de habitação, de lazer, de transportes, entre outras, e as secretarias municipais específicas de cada setor são as responsáveis pela condução das mesmas.

Dessa forma, as PPU analisadas são as que envolvem a questão do esgotamento sanitário urbano – e conseqüentemente, o uso da água, pois quase toda a água que entra num sistema urbano ou industrial se torna esgoto ao final do ciclo.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: A QUESTÃO DO ESGOTAMENTO SANITÁRIO

O período entre 1850 a 1930 é caracterizado pela presença de empresas estrangeiras no Brasil, prestando serviços de saneamento, transporte, iluminação elétrica, e outros. Era a própria empresa que determinava os investimentos para expansão dos serviços.

No início da década de 1930⁴ é que o Poder Público se tornou responsável por prestar esses serviços e estatizou as concessionárias, direcionando os investimentos e as cobranças. Essa ação governamental se deu em decorrência da industrialização que começara a tomar fôlego e da população urbana em crescimento contínuo, vale lembrar que Vargas era o presidente e tinha como objetivo tornar o Brasil um país moderno e industrial. Oliveira (1975) assevera sobre este período:

A Revolução de 1930 marca o fim de um ciclo e o início de outro na economia brasileira: o fim da hegemonia agrário-exportadora e o início da predominância da estrutura produtiva de base urbano-industrial (OLIVEIRA, 1975, p.09).

Havia uma crescente intervenção do Estado na economia, incentivando a industrialização nacional, principalmente a iniciativa privada, a fim de amenizar a crise interna (pós 1929) e atender a dívida externa. Havia conselhos, instituições e

⁴ A industrialização brasileira tem sua primeira fase entre 1880 e 1929, a primitiva indústria artesanal de açúcar, borracha, a tentativa da siderurgia, revelam que havia manufatura, apesar das grandes dificuldades para seu desenvolvimento, como falta de energia, mercado consumidor, etc. Esta precípua indústria se desfez antes que a maquinofatura se impusesse no cenário econômico. O setor industrial brasileiro começa a ganhar dimensão a partir da I Guerra Mundial, com indústrias subsidiárias de grandes empresas estrangeiras. Estas tinham como benefícios livrar-se das tarifas alfandegárias, usufruírem da mão de obra barata e maior facilidade nos transportes. Surgem montadoras de carros, indústrias farmacêuticas e químicas, frigoríficos (para exportação), metalurgia (explorada por empresas internacionais). Mesmo com o surgimento industrial, o café ainda mantinha sua hegemonia na economia nacional, até que em 1929 explode a crise nos EUA, reverberando em quase todos os países, que afeta bruscamente o Brasil. Tal crise, considerada uma das mais graves na história norteamericana, comprometeu as exportações de café brasileiro, e a oligarquia cafeeira enfraquecida cede lugar a outros grupos sociais urbanos: os operários industriais e a classe média. A industrialização só vai tomar fôlego a partir dos anos 1930 (PRADO JÚNIOR, 1974).

planejamento para o setor industrial, além do protecionismo interno, o que indica que as PPU do início do século XX eram fortemente econômicas (IANNI, 1979).

O modelo de substituição de importações surge neste período como uma tentativa de abrandar a crise da agroexportação e também pelo incentivo do governo em consolidar o Brasil urbano industrial. Produzia-se no país o que se importava, aquecendo a economia nacional, e gerando vantagens às empresas.

Ainda nos anos 1930, a primeira ação regulatória sobre o uso da água foi o Código das Águas (1934), pelo governo Vargas, por meio do Decreto n. 24.643, que mencionava a cobrança pelo uso da água e priorizava o abastecimento público. Contudo, esta PPU não trazia regulamentação para o esgoto produzido, abordava o princípio poluidor-pagador, mas este não se efetivou.

Nos anos 1940, foram criados, pelo governo, o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS) e o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), este último surgiu no cenário da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) por meio de acordo entre o Brasil e os Estados Unidos, a fim de sanear os vales dos rios Amazonas e Doce, protegendo a população local.

O SESP, que fora projetado para findar-se após o término da guerra, ao contrário, foi expandido para vários municípios, assinando contratos de construção e financiamento de sistemas sanitários com os mesmos. Em 1960, o SESP atingiu o nível de fundação, passando a ser Fundação Serviço Especial de Saúde Pública (FSESP) (MENDES, 1992).

A FSESP reformulou o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS) e o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) (HESPANHOL, 2006). Também assumiu o Programa de Saneamento da Amazônia, e após a II Guerra Mundial (1939-1945) teve sua atuação ampliada para todo o País.

A década de 1950 foi marcada pela busca de autonomia para o setor de saneamento e surge o Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) em muitos municípios. Sua escala era municipal e tinha como finalidade garantir a auto suficiência financeira para a manutenção e operação dos sistemas de água e esgoto (NAJAR, 1991).

O segundo governo de Vargas (1951-1954) investiu na indústria de base, na produção energética, no aumento da produção agrícola para exportação, norteado pelo Plano de Reparcelamento Econômico⁵, em que surgiram as grandes empresas nacionais, como a Petrobras, Eletrobrás, e outros. Tais empreendimentos fortaleceram a política econômica, que em 1956 sob o governo de Kubistchek, permitiram a industrialização e a interdependência ao sistema capitalista mundial, cuja hegemonia era norte-americana (IANNI, 1979).

Vale ressaltar que para Ianni (1979) houve a transição de uma política que visava o fortalecimento capitalista e econômico nacional de Vargas por uma política arregimentada para o desenvolvimento econômico nacional dependente.

Nos anos 1960, instaurou-se a Ditadura Militar tolhendo os direitos civis, redefinindo as condições de funcionamento do mercado e da mão de obra e trazendo alguns avanços na área sanitária. Em 1964 surge o BNH, Banco Nacional de

⁵ Também chamado de Plano Lafer, homônimo do ministro de sua autoria, Horácio Lafer, implementado com o apoio financeiro dos EUA.

Habitação⁶, agente oficial responsável pela execução de políticas de moradia e saneamento básico.

A instituição do BNH se deu para minimizar os impactos que a política de contenção salarial gerara e adquirir o apoio das massas populares por intermédio da aquisição da casa própria, que livrava os trabalhadores do aluguel e trazia maior estabilidade financeira.

Mas por trás de proporcionar o acesso à casa própria, havia outra razão bem mais econômica. Não era a reprodução social digna do trabalhador o principal objetivo ao se produzir moradias populares, mas sim gerar empregos para uma grande massa de trabalhadores, assim o banco atuava como um propulsor da economia (FINEP, 1983).

O BNH não operava diretamente com o público, ele realizava operações de crédito por meio dos bancos privados e/ou públicos e dos agentes promotores, como as companhias de água e esgoto e as habitacionais. Sua ação era de banco de segunda linha, tendo como objetivo reaver e incrementar o capital investido por meio de reajuste de prestações, amortização da dívida, etc.

O banco gerenciou o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para promover a expansão da moradia, do abastecimento de água e da rede de esgotos. Também formulou e implementou o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS), em 1969, passou a utilizar os recursos do FGTS, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço para obras de saneamento.

Cabe destacar o Decreto-Lei nº 200/67 que incumbiu o Ministério do Interior de elaborar e implantar uma política nacional para o saneamento, ação que foi delegada ao BNH. Este instituiu diretrizes para a aplicação dos recursos da União, até então utilizados de maneira não integrada por diversos órgãos federais (HESPANHOL, 2006).

Ainda em 1968, o Programa de Financiamento para Saneamento (Finansa) foi instituído, este principiou o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), criado em 1969. O BNH diversificou seus programas para outras áreas além da habitação e quanto ao saneamento básico passou a fazer alianças com o setor privado.

O Plano Nacional de Saneamento (Planasa) foi criado pelo regime militar brasileiro em 1969 e em entrou em funcionamento a partir de 1971, teve suas obras de saneamento vinculadas à construção de moradias e custeadas pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), via FGTS.

O sistema de funcionamento se dava da seguinte forma: por intermédio do Planasa, o BNH direcionava investimentos para o setor de saneamento, onde os municípios e estados decidiam aderir ou não ao plano para obtenção de recursos provenientes do FGTS.

Assim se criaram as Companhias Estaduais de Saneamento Básico, que agiam mediante concessão dos municípios no planejamento, execução e operação dos serviços de saneamento básico, principalmente água e esgoto.

Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) são empresas de economia mista, com controle acionário de cada estado da federação. Operam mediante concessão municipal, monopolizando a administração, manutenção, construção e comercialização dos serviços de água e esgoto (AESBE, 2014).

⁶ Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964.

O Planasa foi importante porque i) centralizou a oferta de água potável para as cidades brasileiras, mas deixou em segundo plano o esgotamento sanitário, contribuindo para o atual quadro de precariedade nas cidades brasileiras⁷; ii) foi implantado em áreas urbanas que poderiam garantir o retorno imediato dos financiamentos, e desta forma concentrou nas áreas nobres a abrangência das implantações, deixando as áreas pobres a descoberto (NAJAR, 1991).

Assim, a partir de 1971 até início da década de 1980 houve um vultoso crescimento no setor de saneamento básico, mas concentrado nas cidades mais populosas e ricas, por certo nas áreas mais nobres, pois a maioria da população não possuía condições reais para pagar por tais benfeitorias (BRITO, 2001).

Nos anos 1980 a presença das multinacionais no Brasil foi crescente, incentivadas pelas políticas neoliberais, privatizando vários serviços antes oferecidos pelo Poder Público.

Para que a empresa privada se instale antes é realizada a seleção da vencedora dentre as que se apresentam, há a assinatura do contrato e criação de órgãos reguladores e o Estado proporciona a infraestrutura necessária para a operação da empresa.

É também na década de 1980 que o BNH e o Planasa se desfazem, ficando os anos vindouros sem políticas consistentes sobre saneamento e sem órgãos de execução e fiscalização em atividade. Com a extinção do Planasa houve a revogação do Decreto nº 82.587⁸. Este decreto determinava que as empresas estaduais se autorregulassem, reforçando o vazio institucional que permeou por anos.

Após quase 20 anos é que uma nova PP surgiu para regulamentar o setor de saneamento básico, a Lei nº 11.445 de 05 de janeiro 2007, denominada Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (LDNSB), que instituiu o Plansab (Plano Nacional de Saneamento Básico), sob coordenação do Ministério das Cidades (MCidades).

O Plansab traz diretrizes e princípios para os quatro serviços que o saneamento básico cobre, garantindo acesso universal a todos os serviços por toda a população. O plano prevê investimentos de R\$ 420 bilhões para todo o país, cobrindo populações urbanas e rurais. Do montante, 60% da verba é proveniente do governo federal e 40% dos estados, municípios e iniciativa privada (BRASIL, 2012).

Para esgotamento sanitário são destinados R\$ 157 bilhões do total, sendo R\$ 105 bilhões para abastecimento de água, R\$ 87 bilhões para aprimorar a gestão no setor, R\$ 55 bilhões para drenagem e R\$ 16 bilhões para resíduos sólidos (BRASIL, 2012).

Nesses valores estão inclusos os investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (2007), que atualmente (2014) encontra-se em sua segunda edição e do qual trataremos adiante.

O Plansab define as situações de saneamento (em suas diversas vertentes) em atendimento precário, atendimento adequado e sem atendimento. Quanto ao esgotamento sanitário, atendimento adequado é aquele em que há coleta e tratamento dos esgotos e fossa séptica, inadequado quando o esgoto coletado não recebe tratamento

⁷ Há acirrada discussão acerca dos benefícios do PLANASA. Ele seria considerado um sucesso na medida em que reduziu drasticamente a mortalidade infantil nas áreas onde foi implantado, contudo tal declínio foi temporário, pois toda água injetada no sistema resultou em esgoto, que sem o devido tratamento, voltou a contribuir para o aumento da mortalidade infantil.

⁸ Regulamenta a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978, que dispõe sobre as tarifas dos serviços públicos de saneamento.

e as fossas são do tipo sumidouro. A situação mais grave é a ausência de qualquer forma de atendimento.

Sabe-se que as regiões Norte e Nordeste são as que apresentam maior precariedade quanto ao saneamento básico, em especial, o acesso à água potável e escoamento sanitário adequado.

Dados do Plansab (2013) revelam que o uso de fossas rudimentares ainda é comum, principalmente no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, há a ausência de sanitário para 3% da população nacional (mais de 6 milhões⁹) e o descarte dos resíduos sanitários direto em rios, valas e no mar é realizado por mais de 12 milhões de brasileiros (Figuras 1 e 2). São as alternativas encontradas para afastar os dejetos sanitários, mas, que em contrapartida geram degradação ambiental e elevam os riscos para contaminação da população local.

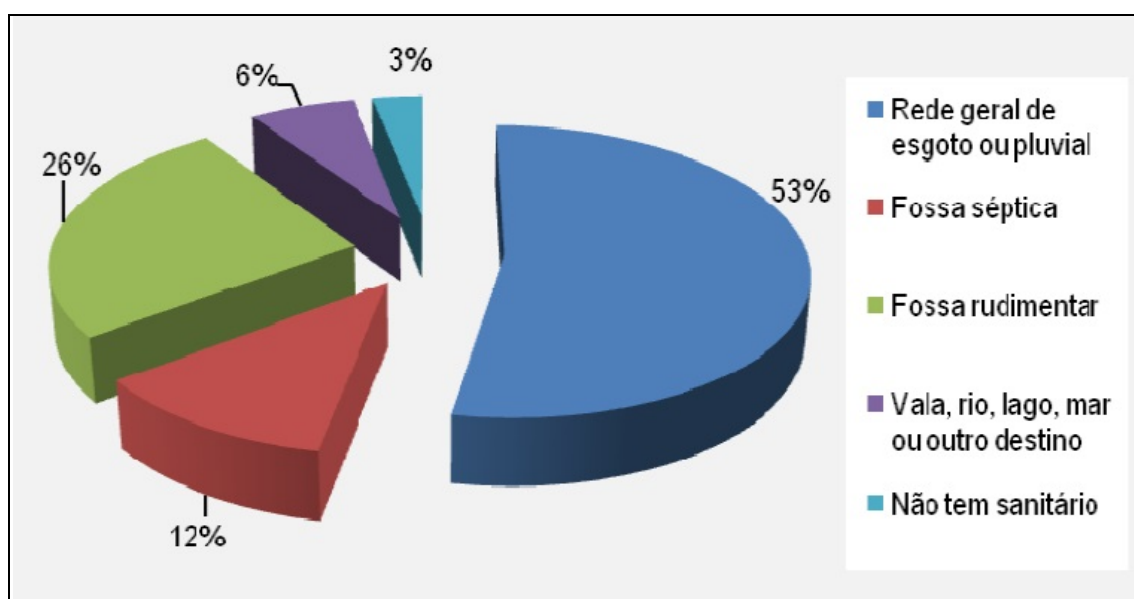


Figura 1: Forma de afastamento dos esgotos sanitários no Brasil (proporção da população), 2010.

Fonte: PLANSAB, 2013, p.34. Dados do Censo Demográfico (IBGE, 2011).

⁹ A população total do Brasil soma 201.032.714 em 2013, de acordo com publicação do IBGE no Diário Oficial, de 29/08/2013.

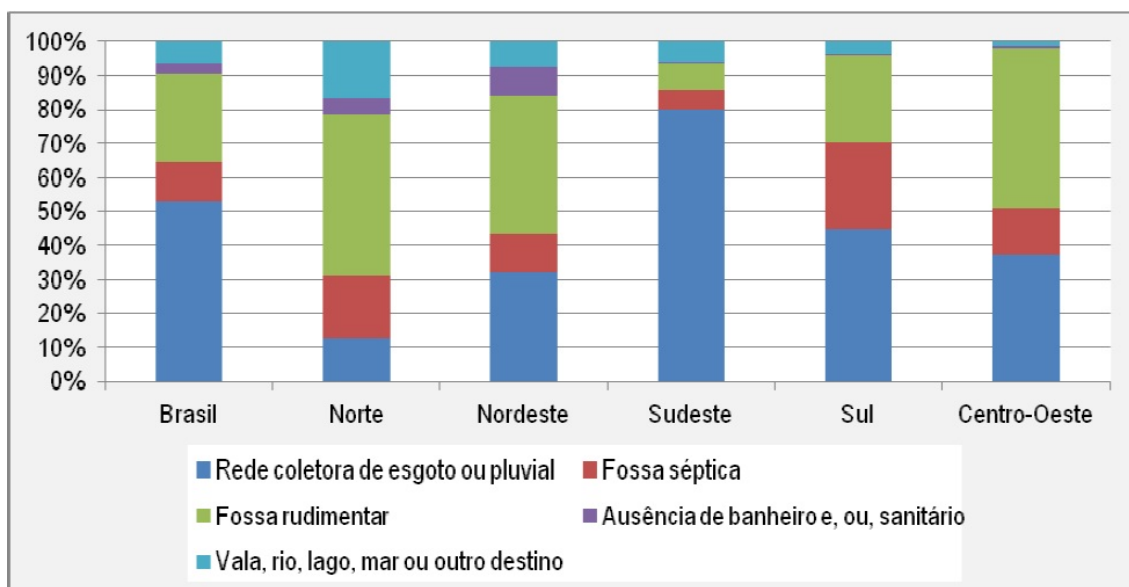


Figura 2: Práticas utilizadas para afastamento de esgotos sanitários em proporção da população por macrorregião e Brasil, 2010.

Fonte: PLANSAB, 2013, p.36. Dados do Censo Demográfico (IBGE, 2011).

Apesar dos avanços técnicos e tecnológicos e das melhorias reais sentidas pela população ao longo das décadas, o *déficit* do saneamento mostra o quão fragilizado ainda é este setor nacional (Quadro 1):

Quadro 1: Atendimento e déficit por componente do saneamento básico no Brasil, 2010.

COMPONENTE	ATENDIMENTO ADEQUADO		DÉFICIT			
			Atendimento precário		Sem atendimento	
	(x 1000 hab)	%	(x 1000 hab)	%	(x 1000 hab)	%
Abastecimento de água	112.497	59,4	64.160	33,9	12.810	6,8
Esgotamento sanitário	75.369	39,7	96.241	50,7	18.180	9,6
Manejo de resíduos sólidos	111.220	58,6	51.690	27,2	26.880	14,2

Fonte: PLANSAB, 2013, p.28. Dados do Censo Demográfico (IBGE, 2011).

O SB ainda precisa ser expandido, e para que haja coleta e tratamento de esgoto integrais é preciso que haja acesso à água, bem maior para que se tenha saúde e qualidade de vida. São as PPs que estabelecem diretrizes para a implantação adequada dos serviços de saneamento e conformam a cidade e o *modus vivendi* dos cidadãos.

CONCLUSÃO

É o Estado que propõe e aprova as políticas públicas, assim como estabelece elementos avaliativos para as mesmas, sendo assim, responsável pela implementação das mesmas. Quando uma situação passa a ser um problema na sociedade e esta passa a fazer reivindicações, o Estado considera sobre a questão, porquanto a pressão social é uma forte exigência de ação por parte do Estado – assim como grupos políticos e econômicos influentes que também exercem pressão sobre o Estado atingindo seus objetivos por meio de decretos e PP gestadas pelo Estado.

E mesmo com esta lógica, o setor de saneamento ficou por duas décadas sem regulamentação, vindo esta surgir apenas em 2007, com o Plansab, que propôs metas para se amplia o acesso ao saneamento básico de qualidade e de forma universal, por toda a população.

Avanços já se concretizaram, mas o que se pode avaliar é que há ainda um longo caminho a percorrer para a expansão efetiva do saneamento básico. O Plansab enquanto política pública é uma conquista social preciosa, após anos sem regulamentação.

As PP são instrumentos para se oficializar e instituir direitos aos grupos sociais, garantindo direitos e estabelecendo metas e prazos para que se efetivem. Sendo assim, são instrumentos de empoderamento social munidos de metas que servem de indicadores avaliativos, para se precisar os progressos alcançados e os passos a serem trilhados.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, M. **Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia.** Ciênc. saúde coletiva vol.8 no.2 Rio de Janeiro 2003.
- _____. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?**2002. Disponível em:
[Http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm).
- BOBBIO, N. **Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política.** Trad. Marco A. Nogueira. 14 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1986.
- ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado.** Trad. Ciro Moreira. 2 ed. São Paulo: Escala, 2003.
- FLORENZANO, M. **Sobre as origens e o desenvolvimento do Estado moderno no Ocidente.** In: Lua Nova, São Paulo, 2007, p. 11-39.
- HELLER, L. (Coord.). 2011. **Panorama do saneamento básico no Brasil: elementos conceituais para o saneamento básico.** v.1. Versão preliminar. Brasília: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental.
- HESPANHOL, I. Água e saneamento básico. . IN: REBOUÇAS, A. C.; BRAGA, B.; TUNDISI, J. G. (Orgs.). **Águas doces no Brasil.** Capital ecológico, uso e conservação. 3 ed. São Paulo: Escrituras, 2006, p. 269-324.
- IANNI, Otávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970).** São Paulo: Paz e Terra: 1979.

MARTINEZ, V. C. **Estado moderno ou Estado de Direito capitalista**. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1088, 24 jun. 2006. Disponível em:
<<http://jus.com.br/artigos/8536>>. Acesso em:
MENDES, C. H. A. Implicações ambientais do desenvolvimento da infraestrutura: saneamento urbano. **Revista Brasileira de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 26, n. 4, p. 32-51, out./dez. 1992.
MORAES, A. C. R. **Meio ambiente e ciências humanas**. 4 ed. São Paulo: Annablume, 2005.
NAJAR, A. L. O padrão público de intervenção no saneamento. In: **Políticas públicas no Brasil**: Estado de bem-estar social ou de segurança nacional? Uma discussão sobre a política de saneamento para áreas urbanas entre 1970/1984. Dissertação de mestrado. UFRJ: IPPUR. 1991. p.70-109.
OLIVEIRA, F. **A economia brasileira**: Crítica à razão dualista. Seleções Cebrap 1, São Paulo: Brasiliense, 1975.