

# POLÍTICAS PÚBLICAS E TEORIA DOS RISCOS: ASPECTOS DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

Greisse Quintino Leal

Como citar este documento:

Quintino Leal, Greisse. (2015) "**POLÍTICAS PÚBLICAS E TEORIA DOS RISCOS: ASPECTOS DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL**". En: *Seminario Internacional sobre Ciencias Sociales y Riesgo de Desastre: un encuentro inconcluso*. Buenos Aires, 15 al 17 de septiembre; 12 p.

## Resumo

Este trabalho é parte da tese de doutorado intitulada "Políticas Públicas em Saneamento Básico no Brasil: contradições do esgotamento sanitário urbano", desenvolvida pelo Programa de Pós Graduação em Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo/Brasil (USP/FFLCH/PPGH). O texto faz uma discussão sobre a origem das Políticas Públicas (PPs), seus aspectos no cenário Brasileiro e busca responder qual o entrelaçamento entre as mesmas e os desastres (sócio)naturais urbanos do país. O objetivo deste estudo é averiguar como o exercício das PPs pode ser condicionado a esfera econômica, e por conseguinte, como essa relação projeta (possíveis) desastres socioambientais vinculados ao esgotamento sanitário.

**Palavras chave:** Políticas Públicas; Riscos; Saneamento Básico; Esgotamento Sanitário; Brasil.

## Introdução

As Políticas Públicas (PPs) – de um modo geral, não apenas as ambientais – objetivam proteger a natureza, tornar o ambiente urbano saudável (saneado) e permitir o crescimento econômico do país, dessa forma criam uma ambiguidade. Ao mesmo tempo em que normatizam o uso da natureza e protegem o cidadão urbano, permitem que se constituam situações de riscos que podem gerar desastres urbanos e ambientais.

As PPs embasam a ordem social vigente em todos os aspectos: no saneamento básico eles definem padrões, estabelecem normas de coleta, tratamento e disposição dos resíduos líquidos e sólidos, residenciais e industriais, gerados pela sociedade. Contudo, diante de toda a estrutura jurídico-política existente ainda há um déficit colossal quanto à cobertura e qualidade dos serviços

de SB (a saber: abastecimento de água; coleta e tratamento de esgoto sanitário; coleta e disposição de resíduos sólidos e limpeza urbana; e drenagem de águas pluviais).

Este déficit é sentido drasticamente em todo o país: extrema falta d'água no Nordeste, epidemias e endemias decorrentes de ausência de tratamento adequado do esgoto, desmoronamento de favelas sobre morros de lixo, inundações, entre outros. São alguns exemplos de conjunturas de risco, cujas PPs desviam o olhar.

Este trabalho visa relacionar as PPs de saneamento e os desastres que poderiam ter sido evitados no Brasil se as mesmas se efetivassem e a base teórica será a Teoria da Sociedade de Risco, de Ulrich Beck. O trabalho está segmentado em três tópicos: 1) os autores que fundaram a linha de pesquisa e pensamento sobre as PPs: vertente científica e acadêmica que estuda as ações do governo, as interações entre governo e sociedade e os resultados das ações políticas sobre os diversos grupos sociais; 2) a fundamentação de riscos socionaturais é embasada na Teoria dos Riscos de Ulrich Beck, assim há um exame teórico-conceitual sobre esta perspectiva de análise social; 3) por fim, relacionar os desastres socionaturais urbanos da sociedade brasileira ocasionados pelo insuficiente saneamento básico (SB) em conjunto com as PPs que abrangem esta temática.

## **Origem das PPs**

Historicamente, pode-se considerar que a área de Políticas Públicas (PP) tem quatro “pais” fundadores: Harold D. Laswell (1902-1978), Herbert A. Simon (1916-2001), Charles E. Lindblom (1917-) e David Easton (1917-), seguindo uma linha traçada por Souza (2006, p. 23-4; 2007, p. 66-7) é possível avaliar a evolução deste campo do pensamento (apud FREY, 2000).

Na década de 1930, a expressão *policy analysis* (análise de política pública) foi cunhada por Laswell (1936), significa conhecimento científico e acadêmico com as colocações do governo, assim haveria contato entre governo, grupos de interesse e cientistas sociais.

Simon (1957) tem duas palavras chave: racionalidade e decisores públicos (*policy makers*). O conceito de racionalidade pode ser reduzido pelo interesse próprio dos decisores públicos (governantes), por lentidão para a tomada de decisão, informações incompletas. Mas, essa racionalidade também pode chegar em níveis mais elevados através da criação de estruturas (regras e incentivos) que direcione as ações/comportamento dos atores no sentido de alcançar os resultados desejados. Como resultado secundário, os interesses próprios também seriam inibidos em prol dos interesses comuns.

Easton (1965) definiu a política pública como um sistema, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente, pois as políticas públicas recebem *inputs* da mídia, dos grupos de interesse e dos partidos, que influenciam os resultados.

Lindblom (1959; 1979) questionou o destaque dado ao racionalismo nos dois primeiros pensadores, inclusas outras variáveis, como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório.

Ainda segundo Souza (2007):

Não existe uma única, nem melhor definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980) como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como "o que o governo escolhe fazer ou não fazer" [...] <sup>1</sup> (SOUZA, 2007, p. 68).

Os autores Bachrach e Baratz (1962) também consideram política pública a ausência de proposta ou ação sobre uma determinada situação, assim, não fazer nada em relação a uma problemática também seria uma forma de política pública (SOUZA, 2007, p. 68). Porém, é mais comum haver uma política pública que direcione ações específicas para diferentes situações e haver inércia por parte do governo e mesmo da sociedade civil. Existem ainda diversas definições de PP, como:

[...] O conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público (GUARESCHI, COMUNELLO, NARDINI, HOENISCH, 2004, p. 180).

Outra ainda:

[...] linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei. As políticas públicas, embora sejam de competência do Estado, não representam decisões autoritárias do governo para a sociedade, mas envolvem relações de reciprocidade e antagonismo entre essas duas esferas. É mediante as políticas públicas que são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços sociais em resposta às demandas da sociedade e, por isso, o direito que as fundamenta é um direito coletivo e não individual (PEREIRA, 1996, p.130).

As políticas públicas e sociais resultam de relações estabelecidas historicamente das contradições entre capital e trabalho, mediadas pela ação estatal

---

<sup>1</sup> DYE, T. D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1984. LYNN, L. E. **Designing Public Policy: a casebook on the role of policy analysis**. Santa Monica: Goodyear, 1980. MEAD, L. M. Public policy: vision, potential, limits. **Policy Currents**, 1-4, fev. 1995.

e com a participação de 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.

O autor Pierre Muller (2000) faz uma identificação inicial da PP, afirma ser constituída por uma “substancia”, seus componentes concretos; as decisões ou formas de alocação dos recursos sobre as PPs; o público que ela abrangerá (considerando que alguns grupos serão mais influentes); afirma que uma PP não é somente uma medida isolada; e por fim, uma PP define obrigatoriamente metas ou objetivos a serem alcançados, definidos pelas normas e valores.

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.

A PP máxima sobre o esgotamento sanitário brasileiro é a Lei nº 11.445/2007, 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). A lei trata dos quatro serviços do Saneamento Básico, mas apenas a temática do esgotamento sanitário será objeto dessa investigação.

## **A teoria de Ulrich Beck e os riscos socioambientais no Brasil**

A obra “Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade”, publicada em 1986, cujo autor é Ulrich Beck (1944-2015) corrobora que a sociedade industrial, surgida com o advento da industrialização e do capitalismo, evoluiu para sociedade industrial de risco.

A sociedade atual cria e vive sob risco, e segundo Beck (2010), se insere no que ele Lash e Giddens<sup>2</sup> chamam de modernidade líquida ou Segunda Modernidade. A Primeira Modernidade ou Sociedade Industrial tinha como princípio a natureza como fonte inesgotável de recursos e que esta precisava ser dominada pela sociedade. O Homem era social e a natureza estava fora da sociedade, logo

---

<sup>2</sup> BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. (orgs). **Modernização Reflexiva**: política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: Editora Unesp, 1997.

precisava ser controlada. Essa oposição naturezaXsociedade é redefinida na Segunda Modernidade ou na Sociedade Industrial de Risco.

Na Primeira Modernidade existe a segurança, a certeza e o controle que entram em colapso com o surgimento de auto-ameaças que não podem ser controladas: uma nova forma de capitalismo, de economia e de sociedade surge. As relações pertencentes à vida pessoal também são reconfiguradas: o virtual ganha espaço e há uma crescente individualização.

A Segunda Modernidade ou Modernidade Tardia pode ser compreendida pela globalização econômica, política e cultural, pela fluidez virtual, individualismo institucionalizado, novos formatos de trabalho e pela sociedade de risco. A natureza ainda continua subjugada ao homem, mas o aprimoramento das tecnologias e as crises ambientais de escala mundial fizeram com que a sociedade contemporânea incorporasse a natureza, integrando-a à produção e à economia. A natureza deixa de ser vista como fonte inesgotável e passa a ser utilizada de forma otimizada, negociada.

O risco ao qual Beck (2010) se refere está associado à decisão, é uma probabilidade, um perigo iminente que pode ou não ser desencadeado se for decidido fazer algo. Com a globalização a sociedade mundial é lúcida sobre os riscos por ela produzidos, mas continua a se comportar como se ainda vivesse na sociedade industrial, cujos riscos eram de menor dimensão, geralmente nacionais ou pontuais.

Beck afirma que os riscos e perigos quando denunciados ou descobertos são diminuídos pelo discurso ideológico do estado, das corporações e dos cientistas: a ciência os legitima com discursos progressistas, na esfera política eles são minimizados, a economia lhes aponta como necessários e inevitáveis, e ao nível cotidiano há uma interiorização do discurso hegemônico, que passa a ser reproduzido pelos cidadãos.

Que riscos são esses? Beck (2010) destaca os riscos genéticos, ecológicos, financeiros, químicos, militares, terroristas e nucleares, produzidos industrialmente e que se propaga em escala global, sem distinção de etnia ou classe econômica.

Beck, Lash e Giddens chamaram a Segunda Modernidade de modernidade reflexiva, trata-se de um estado em que o mundo está munido de consciência sobre si mesmo.

A modernidade reflexiva é caracterizada por uma auto-confrontação com os “efeitos colaterais latentes” que a sociedade de risco produz, e esses efeitos colaterais não podem ser mensurados ou até mesmo incorporados, o que gera a divisão de opiniões dos diversos atores sociais e impossibilitando a criação de um consenso. A sociedade de risco existe porque há a negação do risco, este é tornado abstrato, minimizado e defendido por uma parcela social.

Para Beck (2010), a reflexividade é um dado estrutural, um elemento que faz parte da sociedade e nela ocorre a transformação dos fundamentos da transformação: “A avaliação é a seguinte: enquanto na sociedade industrial a ‘lógica’ da produção de riqueza domina a ‘lógica’ da produção de riscos, na sociedade de risco essa relação se inverte” (BECK, 2010, p. 9).

A sociedade criou técnicas, formas produtivas, novidades científicas, ideologias, e vários elementos que expuseram-na a perigos que não existiam e que

não se projetou que existiriam: a sociedade de risco vive na insegurança, na incerteza, no medo, e estes são tornados cotidianos, reproduzidos por atores de destaque e pelas mídias, absorvidos e repetidos pelos indivíduos. A sociedade de risco tenta colonizar o futuro, mas é o futuro que coloniza o presente.

Pode-se, então, falar de ubiquidade: o risco é ubíquo, é onipresente a todas as pessoas (não as iguala, mas lhes é comum), independente do país, de sua base econômica ou de sua cultura.

A sociedade industrial possuía cálculos de segurança que a sociedade de risco vem desabilitando, o que gerou uma situação de incalculabilidade; as grandes corporações industriais do futuro operam sem seguro e os riscos manejáveis são regulados, enquanto os grandes riscos são legalizados pelo sistema; as quase-catástrofes, tentativas de controle, escândalos geram mais insegurança e desencantamento na base do sentido coletivo vinculadas aos valores do século XX. A sociedade de risco que Beck discorre produz sistematicamente auto-ameaças, que nem sempre são discutidas publicamente, além de potencializar e legitimar os riscos produzidos.

### **Desastres socioambientais e saneamento básico: fraqueza institucional das PPs brasileiras?**

Entre os anos 1920 e 1980 muitas mudanças políticas e sociais ocorreram, o país passou pela ditadura civil (governo de Vargas), ditadura militar e (re)democratização. Acerca das PPs, neste longo período o Estado manteve o “caráter desenvolvimentista, conservador, centralizador e autoritário. Não era um Estado de Bem-Estar Social. O Estado era o promotor do desenvolvimento e não o transformador das relações da sociedade” (BACELAR, 2003, p. 1). Ainda segundo Tania Bacelar (2003), o Estado Brasileiro tem um histórico de ser fazedor – até autoritário – e não regulador, pois, este último pressupõe que exista um diálogo entre Estado e sociedade.

Em 1988, é promulgada a sétima e atual Constituição Brasileira também conhecida por “Constituição Cidadã”, preocupada em estabelecer a democracia participativa e os direitos civis, que foram completamente tolhidos no regime político anterior.

Esta Constituição trouxe inovações para a proteção do homem enquanto sujeito social e da natureza, priorizando a Reforma Sanitária e o Sistema Único de Saúde (SUS), a Reforma Urbana, a criança e a assistência social (ROCHA, 2008).

E a partir dos anos 1990, as prioridades políticas e econômicas se baseiam na ampliação do mercado e manutenção dos recursos naturais, inclusos os hídricos, que são essenciais para a reprodução da vida e da economia.

Vale destacar que a globalização se iniciou na década de 1970 com o período técnico-científico-informacional (SANTOS, 2005), alterando as relações econômicas, sociais, culturais e políticas entre países, corporações e pessoas.

Este período de globalização – atual – permitiu que a sociedade de risco se desenvolvesse: há um amplo conhecimento dos perigos que certas decisões podem trazer, mas, ainda assim tais decisões são tomadas.

No Brasil há um arcabouço constitucional bastante complexo e completo que por vezes se mostra como letra morta, pois a lei não se cumpre e diversas situações de abuso, corrupção, risco, vulnerabilidade e tragédia se manifestam.

A relação entre as PPs e as tragédias ocorridas ou anunciadas passa pela teoria da sociedade de risco de Beck (2010), pois o Poder Público tem ciência de quais são e onde estão os principais problemas de ordem ambiental, econômica e infraestrutural; o Poder Público também sabe como saná-los e geralmente há a norma constitucional e até um Plano/Programa para resolver a situação, mas o problema permanece. Por décadas.

A ausência de esgotamento sanitário de qualidade e universalizado é persistente há décadas e expõe a população a riscos, torna-a vulnerável, suscetível de grandes prejuízos. Tais problemas são de ordem econômica, ambiental, social, política, militar e cultural.

No Brasil, Saneamento Básico (SB) 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.

O SB é de extrema importância porquanto afeta diretamente a saúde pública, e neste sentido suas problemáticas são da alçada da gestão pública. É preciso que a população esteja em condições saudáveis para que haja qualidade de vida<sup>3</sup>, trabalho e consumo.

Por isso, o Plansab servirá de base para a discussão para a sociedade de riscos no Brasil. O Plansab tem como principal objetivo universalizar o acesso aos serviços de saneamento, para tal, propõe diretrizes, define programas (Saneamento Básico Integrado, Saneamento Rural e Saneamento Estruturante) e fontes de financiamento.

Fazendo um breve resgate histórico, o SB sempre foi um dilema no Brasil, contudo, a prioridade maior foi o uso e abastecimento de água desde o período colonial.

Com o crescimento das cidades, a destinação do esgotamento sanitário tornou-se mais problemática. Os esgotos eram descartados nas ruas, nos rios, no mar, nos arrabaldes urbanos, gerando mau cheiro e proliferação de doenças. A industrialização iniciada no final do século XIX foi o elemento mais nocivo de degradação dos rios urbanos.

A situação do esgotamento sanitário era bastante problemática e foram tomadas medidas práticas (contratação das companhias estrangeiras), contudo a estruturação de uma política para o setor do saneamento se deu apenas nos anos 1930.

A efetiva entrada do SB na agenda-setting do governo resultou no Código de Águas, em 1934. Esta normativa foi o que mais organizou o setor de saneamento, entretanto, inexistiam cláusulas específicas para o tratamento do esgotamento sanitário, sua prioridade era o uso energético da água. Vale lembrar que o Código

---

<sup>3</sup> Qualidade de vida é compreendida como um conjunto de serviços cujo acesso permite a reprodução da vida com dignidade, como serviços de saneamento básico, saúde, educação e outros.

estabeleceu o princípio poluidor-pagador, mas este entrou em operação apenas na década de 1960.

Nos anos 1970, uma preocupação ambiental é desencadeada em escala mundial, principalmente nos países desenvolvidos, decorrentes das elevadas taxas de poluição e degradação ambiental. ONGs, manifestações e movimentos populares reivindicam a preservação dos recursos naturais de todo o planeta, gerando pressão social sobre os governos. Em resposta, os governos de muitos países adotaram medidas para reduzir os índices de poluição.

A questão ambiental se caracterizou por uma consciência ambiental mundial adotada por diversos setores sociais, e tal preocupação passou a ser anunciada nos discursos dos governantes, nas escolas e nos *slogans* das marcas ao afirmarem que seus produtos eram menos poluentes ou feitos com material reciclável, biodegradáveis, etc.

Neste contexto, a ECO 92 ou Rio 92, realizada no Rio de Janeiro com representantes de 108 nações, vinte anos após a primeira conferência sobre o meio ambiente realizada na Suécia, a Conferência de Estocolmo (1972). A Agenda 21 é o principal documento elaborado durante este encontro e aprovado por 175 países, sopesando medidas que estabeleceriam o desenvolvimento sustentável<sup>4</sup>.

Apenas após tais pressões mundiais, devido os impactos ambientais causados pela urbanização e industrialização, é que foram estabelecidas metas pelos países nos encontros mundiais e começou a existir uma vertente política voltada ao SB. Ou seja, a partir dos anos 1980<sup>5</sup> é que passou-se a produzir PPs para o setor no Brasil: somente neste período é que o problema “esgoto” começou a ser encarado de forma sistemática.

Pode-se considerar que o primeiro programa implantado sobre SB foi o Planasa (Plano Nacional do Saneamento), que entrou em funcionamento após 1971 e perdurou até 1990. A ampliação do abastecimento de água foi o objetivo principal do plano.

Eram as companhias operadoras dos serviços que estabeleciam o tratamento a ser dado, os valores a ser investidos, as prioridades. O plano/programa vigente para o SB resulta da Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (nº 11.445 de 05/01/2007), que estruturou e elaborou o Plansab.

O Plansab é um programa político iniciado em 2013, cujo objetivo maior é universalizar os serviços de SB até o ano de 2030. O plano prevê investimentos de R\$ 420 bilhões para todo o País, cobrindo populações urbanas e rurais, até 2030.

---

<sup>4</sup> O termo Desenvolvimento Sustentável foi cunhado no trabalho “Estratégia de Conservação Mundial”, realizado pelas ONGs UICN (União Internacional para a Conservação da Natureza) e WWF (World Wide Fund for Nature/Fundo Mundial para a Natureza), em solicitação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), no ano de 1980, porém somente após a constituição do CMMAD (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento), em 1983, o termo ganhou mais ênfase. OLIVEIRA, L. D. A geopolítica do desenvolvimento sustentável: reflexões sobre o encontro entre economia e ecologia. In: **Carta Internacional**. Publicação da Associação Brasileira de Relações Internacionais. V. 7, n. 1, jan.-jun. 2012, p. 118-39. Em 1987, o Relatório Brundtland intitulado “Nosso Futuro Comum” conceitua Desenvolvimento Sustentável como aquele que “satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”.

<sup>5</sup> Lei do Zoneamento Industrial nas Áreas Críticas de Poluição – número 6.803 de 02/07/1980 e Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – número 6.938 de 17/01/1981.



Do montante, 60% da verba é proveniente do governo federal e 40% dos estados, municípios e iniciativa privada (HELLER, 2011). Para esgotamento sanitário são destinados R\$ 157 bilhões do total (Figura 1), 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 (HELLER, 2013). Nesses valores estão inclusos os investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (2007), que atualmente (2014) encontra-se em sua segunda edição.

Apesar dos esforços, há um longo caminho a ser percorrido e a situação do SB brasileiro ainda é bastante precária (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)    | %    |
| <b>Abastecimento de água</b>      | 112.497              | 59,4 | 64.160               | 33,9 | 12.810          | 6,8  |
| <b>Esgotamento sanitário</b>      | 75.369               | 39,7 | 96.241               | 50,7 | 18.180          | 9,6  |
| <b>Manejo de resíduos sólidos</b> | 111.220              | 58,6 | 51.690               | 27,2 | 26.880          | 14,2 |

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

Em poucos anos o Plansab trouxe avanços, entretanto, seu objetivo basilar pode não ser alcançado dentro do prazo previsto levando em consideração o ritmo dos progressos e o cenário econômico nacional.

O Plansab foi apresentado, assim como os conceitos fundamentais da Sociedade de Risco de Beck (2010), logo, tem-se elementos suficientes para discutir se no Brasil as PPs de SB – em especial sobre o esgotamento sanitário – estão atreladas ao risco de Beck.

Duas perguntas se levantam: porque a falta de esgotamento sanitário é um risco? Vários motivos respondem tal questão, como poluição e deterioração dos recursos naturais, baixo índice de qualidade de vida da população, oneração dos sistemas públicos de saúde e assistência social, assim como setores da economia. Os motivos são bastante claros, o que pressupõe a segunda indagação: porque o Governo aceita correr tais, mesmo com normas sociais estabelecidas e legitimadas constitucionalmente? O Brasil se configura como uma sociedade de riscos?

A questão do esgotamento nacional é bastante delicada: são inúmeros rios que recebem esgoto *in natura*, uma incoerência hercúlea, já que são estes rios que abastecem as cidades. Muitas praias e baías também recebem esgoto, comprometendo a qualidade da balneabilidade, a paisagem e a qualidade de vida das pessoas.

Esgotar a situação dos rios brasileiros foge do objetivo deste texto, mas é válido dar alguns exemplos: a Baía de Guanabara, no estado do Rio de Janeiro, que receberá as provas das Olimpíadas de 2016 é um risco potencial aos atletas, que ao entrarem em contato com a água, podem contrair várias doenças – os rios que nela deságuam trazem esgoto de 16 municípios cariocas; o Rio Tietê é o rio mais poluído do país, localizado na macrometrópole paulista (São Paulo), seguido pelos rios Pinheiros, Tamanduateí e Aricanduva cuja situação é idêntica. Muitos outros rios brasileiros encontram-se na mesma situação: recebem grandes cargas de esgoto doméstico que comprometem a qualidade da água e as condições de vida do entorno, criam um aspecto cicatricial na urbe. Existem programas de despoluição do rio Tietê e da Baía de Guanabara há anos em operação, mas os resultados são parcos, assim como existem diversos programas para os outros rios brasileiros.

Todas as regiões do país possuem rios com altos índices de poluição por esgotos domésticos, industriais, produtos químicos e agrotóxicos, e tão elevados quanto os índices de internações e óbitos.

As leis, PPs, planos e programas zelam pela conservação e recuperação da natureza, pela dignidade urbana, pela qualidade do ambiente rural, pela saúde pública e diversas outras conjunturas. Mas ainda é recorrente a destruição da mata amazônica, ainda persiste a poluição dos rios urbanos, há um elevado índice de óbitos por diarreia, principalmente de crianças. O que está por trás deste paradoxo?

As leis e planos existem, em muitos deles são consumidas vultosas quantias de verbas públicas, mas tais esforços e recursos muitas vezes não conseguem driblar a burocracia e morosidade para se concretizarem os planos propostos pelas PPs. Vale destacar que a gestão dos recursos também pode ser precária em muitos casos: as verbas são empregadas na contratação de serviços e na compra dos materiais, mas as obras ficam inconclusas ou são reprovadas depois de prontas (CARVALHO, 2015).

E essa lentidão para se atingir os objetivos propostos pelos planos podem ter diversos motivos como corrupção, licitações demoradas, falta de fiscalização, ou simplesmente o não cumprimento da lei ou do plano.

Todo o conjunto social assume correr o risco de descartar o esgoto sem tratamento nos rios, e há um discurso majoritário de que o governo é o único responsável por sanar tal situação. O que se evidencia é que a) há legislação sobre o SB e sobre o meio ambiente, b) há (re)conhecimento por parte do Governo, dos pesquisadores, das empresas e da população dos danos ambientais e perigos existentes, e c) existem programas em execução ou a executar, munidos de recursos financeiros/materiais e alicerçados em pesquisas.

Algumas possíveis explicações: fragilidade institucional, as leis existem, mas são ineficazes devido a falta de fiscalização, emolumento ou corrupção dos agentes públicos; falta de recursos humanos e materiais; beneficiamentos ilegais e qualquer ação em que haja apropriação indébita de recursos públicos por atores públicos ou privados; ausência de ação consciente

A sociedade está ciente da necessidade de despoluir e proteger os rios e tratar os esgotos, para isso criou normas e programas e angariou fundos, e como desfecho tem-se rios poluídos que recebem milhões de litros de esgoto por dia. A sociedade brasileira assumiu o risco de tornar alguns rios canais para escoamento

de esgoto, todavia esse risco se materializa cotidianamente em danos, seja com grandes catástrofes ou em doses homeopáticas.

Dos motivos supracitados, há uma tendência estrutural que fica-lhes escamoteada: a ideologia capitalista que prioriza o lucro acima dos grupos sociais e da natureza primeira. O modo produtivo capitalista industrial é altamente poluidor, segregador e destrutivo em relação à natureza e a sociedade civil. Os componentes naturais são concebidos como recursos naturais exploráveis submetidos ao rótulo verde de sustentabilidade. Este termo é a materialização de um discurso baseado no crescimento econômico e técnicas modernas de exploração da natureza, sem ligações com desenvolvimento social ou preocupação ambiental profunda. A natureza é explorada de forma “sustentável” para satisfazer as necessidades produtivas, e tais necessidades se refletem no espaço urbano: a cidade é (re)configurada em prol dos agentes sociais mais poderosos política e economicamente.

Tal base ideológica reforça a preocupação individualista do cidadão, que por sua vez corrobora a sociedade de risco: após apertar a descarga, o problema não é mais dele.

A ausência de ações enérgicas do Estado e de uma postura popular que cobre e faça ações em prol de seu ambiente de vivência assevera a problemática ambiental e põe em xeque a efetividade das PPs. O Brasil pode ser considerado uma sociedade de risco, pois todo o arcabouço legal, a gestão dos recursos e implantação de infraestruturas, as pesquisas e conhecimentos produzidos nos centros universitários não eliminam a problemática ambiental gerada pelo esgotamento sanitário. É uma sociedade que se expõe aos riscos que ela mesma produz, um efeito dominó que absorve recursos e vidas.

## **Bibliografia**

BACELAR, T. As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. In: SANTOS JUNIOR, O. A. [et al.]. (Org.) **Políticas Públicas e Gestão Local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BECK, U. **Sociedade de risco**: rumo a outra modernidade. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010.

BRASIL. **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 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm) Acesso em: 25/03/2015

CARVALHO, C. T. O nó do saneamento. In: **Política Democrática** – Revista de Política e Cultura – Brasília/DF: Fundação Astrojildo Pereira, n.41, abr./2015, p. 91-4, 200p.

FREY, K. 2000. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e Políticas**

**Públicas.** Brasília, n. 21, jun. Disponível em:  
<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte5.pdf>. Acesso em: 09/04/2015.

GUARESCHI, N.; COMUNELLO, L. N.; NARDINI, M.; HOENISCH, J. C.. Problematizando as práticas psicológicas no modo de entender a violência. In: STREY, M. N. et al. (Orgs.) **Violência, gênero e políticas públicas.** Porto Alegre: Ed. EDIPUCRS, 2004.

HELLER, L. (Coord.) **Plano Nacional do Saneamento Básico – PLANSAB.** Brasília: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2013. Disponível em:  
[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos\\_PDF/plansab\\_06-12-2013.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/plansab_06-12-2013.pdf). Acesso em: 12/02/2015.

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. Disponível em:  
[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/PANORAMA\\_Vol\\_1.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/PANORAMA_Vol_1.pdf). Acesso em 02/04/2015.

MULLER, P. **Les politiques publiques.** 4 ed. Paris: Presses Universitaires de France, 2000.

PEREIRA, P. A. P. **A assistência Social na perspectiva dos direitos:** crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília, Thesaurus, 1996.

ROCHA, E. **A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios.** 20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social, Anfip, Brasília, 2008. Disponível em:  
[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras\\_pesquisas/a%20constituio%20cidad%20e%20a%20institucionalizao%20dos%20espaos%20de%20participao%20social.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/a%20constituio%20cidad%20e%20a%20institucionalizao%20dos%20espaos%20de%20participao%20social.pdf). Acesso em: 27/03/2015.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização:** do pensamento único à consciência universal. 12ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SOUZA, C. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In; HOCHMAN, G.; ARCETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007, p. 65-86