

UM OLHAR SOBRE O SANEAMENTO BÁSICO A PARTIR DOS ESPAÇOS CONCEBIDOS, VIVIDOS E PERCEBIDOS E DA ATUAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

Ravena Valcácer¹
Ione Rodrigues Diniz Morais²

Resumo

Este artigo objetiva analisar o saneamento básico no Brasil, na perspectiva dos espaços concebidos, vividos e percebidos e da atuação do Estado. Metodologicamente, recorreremos a pesquisa bibliográfica, documental e levantamento de dados secundários. O espaço urbano brasileiro é marcado por conflitos e desigualdades entre os agentes que o produzem. Historicamente, as classes populares têm seus direitos lesados e, no que se refere ao saneamento, o Estado corrobora para essa situação, privilegiando os interesses da elite. A partir disso, verificamos uma incompatibilidade quanto ao espaço concebido pelo Poder público brasileiro, que ora privilegia os agentes hegemônicos, ora a universalização do saneamento. Isso se materializa através das desigualdades inter-regionais no acesso a este direito, notadamente nos espaços vividos e percebidos, como observado em Natal/RN e João Pessoa – recorte espacial deste estudo.

Palavras-chave: Serviços sanitários. Política Nacional de Saneamento Básico. Plano Nacional de Saneamento Básico. Espaço. Desigualdades.

A LOOK AT BASIC SANITATION FROM THE POINT OF VIEW OF SPACES CONCEIVED, LIVED AND PERCEIVED AND THE ACTIONS OF THE BRAZILIAN STATE

Abstract

The aim of this article is to analyze basic sanitation in Brazil from the perspective of spaces conceived, lived and perceived, and the actions of the state. Methodologically, we used bibliographical and documentary research and a survey of secondary data. Brazil's urban space is marked by conflicts and inequalities between the agents that produce it. Historically, the working classes have had their rights violated and, as far as sanitation is concerned, the state contributes to this situation by favoring the interests of the elite. From this, we see an incompatibility in the space conceived by the Brazilian government, which sometimes favours hegemonic agents and sometimes the universalization of sanitation. This materializes through

¹Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: ravena_valcacer1@hotmail.com

²Professora Adjunta do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: ionerdm@yahoo.com.br

inter-regional inequalities in access to this right, especially in the spaces experienced and perceived, as observed in Natal/RN and João Pessoa - the spatial focus of this study.

Key-words: Sanitation; National Basic Sanitation Policy. National Basic Sanitation Plan. Space. Inequalities.

UNA MIRADA AL SANEAMIENTO BÁSICO DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS ESPACIOS CONCEBIDOS, VIVIDOS Y PERCIBIDOS Y DE LAS ACCIONES DEL ESTADO BRASILEÑO

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar el saneamiento básico en Brasil desde la perspectiva de los espacios concebidos, vividos y percibidos, y de las acciones del Estado. Metodológicamente, se recurrió a la investigación bibliográfica y documental y a un estudio de datos secundarios. El espacio urbano brasileño está marcado por conflictos y desigualdades entre los agentes que lo producen. Históricamente, las clases populares han visto violados sus derechos y, en materia de saneamiento, el Estado contribuye a esta situación favoreciendo los intereses de las élites. De ahí se desprende una incompatibilidad en el espacio concebido por el gobierno brasileño, que unas veces favorece a los agentes hegemónicos y otras a la universalización del saneamiento. Esto se materializa a través de desigualdades interregionales en el acceso a este derecho, especialmente en los espacios vividos y percibidos, como se observa en Natal/RN y João Pessoa - foco espacial de este estudio.

Palabras claves: Servicios de saneamiento. Política Nacional de Saneamiento Básico. Plan Nacional de Saneamiento Básico. Espacio. Desigualdades.

INTRODUÇÃO

A definição de saneamento básico, conforme a Política Nacional de Saneamento Básico, Lei nº 11.445/2007 (Brasil, 2007, Art. III), contempla os serviços e as infraestruturas voltadas ao abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais.

Este conjunto de serviços tem uma natureza social, integrando os direitos que competem a todos, consoante a Declaração Universal dos Direitos Humanos (Nações Unidas, 2009 [1948], Art. XXV). As Nações Unidas (2010) preconizam que a água e o saneamento não são bens, tampouco a sua prestação é um ato de caridade.

Todavia, no que se refere a realidade brasileira, esses serviços não estão explícitos entre os direitos sociais do Artigo VI da Constituição Federal. Ainda assim, no Art. 225 do

mesmo documento, o Estado brasileiro assegura que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e que este é um bem de uso comum (Brasil, 1988).

A Política Nacional de Saneamento Básico (Brasil, 2007, Art. II, inciso I) também admite que cabe ao Estado contribuir para a melhoria nas condições sanitárias e para a sua universalização. O Plano Nacional de Saneamento Básico (Brasil, 2019) reafirma este princípio e destaca que as Nações Unidas (2015), por meio dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estipulou que, até 2030, o acesso à água e a este conjunto de serviços devem ser universalizados em todo o planeta. Destarte, em âmbito nacional, a atuação do poder público brasileiro em defesa dos direitos sociais é essencial. No entanto, ela vem se mostrando parcial e tendenciosa, alinhando-se, por vezes, à lógica capitalista, que os comercializa.

A despeito disso, as concepções do poder público, que priorizam a universalização do saneamento no Brasil, divergem dos espaços percebidos e vividos, sobretudo, pelas classes populares onde este direito é lesionado. Desta forma, os interesses da elite se sobrepõem às necessidades das classes populares deste país, que têm dificuldades em ter seus direitos assegurados, incluindo o saneamento básico. Este último deve ser acessado não só nas ruas e ao longo do tecido urbano, como também nas residências, tornando o espaço urbano menos desigual e conflitante.

Logo, há que se ter um alinhamento entre o “espaço concebido” (Lefebvre, 2006) pelas políticas públicas e a Constituição Federal e os “espaços percebido e vivido” (Lefebvre, 2006) pelos cidadãos. Destarte, este artigo tem como objetivo geral analisar o saneamento básico no Brasil, na perspectiva dos espaços concebidos, vividos e percebidos e da atuação do Estado e tendo como recorte, para fins analíticos, as cidades de Natal/RN e João Pessoa/PB.

METODOLOGIA

Os procedimentos técnicos de pesquisa utilizados na realização deste estudo foram pesquisas bibliográficas e documentais. Entre as fontes documentais utilizadas, destacam-se a Política (Brasil, 2007) e o Plano Nacional de Saneamento Básico (Brasil, 2019) e o Novo Marco Legal de Saneamento Básico (Brasil, 2020) contribuindo para a análise do espaço concebido, em âmbito nacional.

Todavia, considerando-se que esta política e plano se verticalizam até a escala do lugar, é prudente atentarmos para as especificidades e nuances que estas normativas ganham nesta última escala. Outrossim, Lacoste (1988) garante que não há nível de análise que seja autossuficiente, uma vez que determinados fenômenos e estruturas podem ser ocultados ou deformados, caso não se adote diferentes níveis de análise. Neste caso, estamos adotando desde o âmbito nacional da Política e Plano Nacional de Saneamento Básico e sua materialização na escala do lugar a partir de Natal-RN e João Pessoa-PB.

Destacamos que estas cidades foram selecionadas para a análise do saneamento básico, quanto aos espaços vividos e percebidos, que dão materialidade às concepções do Estado brasileiro. A seleção de Natal e João Pessoa foi motivada pela certa semelhança entre elas, a saber: são duas capitais nordestinas com o mesmo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e rendimento nominal médio mensal próximo.

Ainda quanto às fontes documentais, consultamos a obra Do SNIS ao SINISA (Ministério do Desenvolvimento Regional, 2020) e o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS, 2022) sobre o acesso pela população brasileira aos quatro serviços sanitários em 2021, fazendo um levantamento de dados secundários, a fim de analisar os espaços vividos e percebidos pelos cidadãos deste país.

Na escala do lugar, precisamente de Natal e João Pessoa, consultamos o sistema supracitado, quanto aos índices de cobertura e coleta urbana dos serviços sanitários em 2021 – dados mais recentes disponibilizados pelo SNIS. Além disso, consultamos o Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA) (IBGE, 2010), no tocante ao número de habitantes, o IDHM e o rendimento nominal médio mensal da população economicamente ativa. Estas investigações buscaram analisar os espaços vividos e percebidos pelos indivíduos destas cidades.

Também consultamos a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) (IBGE, 2022), no que se refere ao rendimento nominal mensal deste país em 2021, com a finalidade de analisar a renda dessa população, já que o acesso ao direito ao saneamento básico depende também do seu custeio.

No âmbito das pesquisas bibliográficas, buscamos referências sobre o histórico da política deste setor em âmbito nacional (Almeida, 1977; Britto et al., 2012; Ministério do Desenvolvimento Regional, 2020; Rezende; Heller, 2008), atentando para a natureza destes

serviços: o direito (Nações Unidas, 2009 [1948]) e para a atuação do setor: a fragmentação e a busca pelo princípio da intersectorialidade (Britto et al., 2012; Insoja, 2014). Assim, analisamos os espaços concebidos para este setor.

Considerando que o saneamento básico se consubstancializa no território e no espaço, realizamos pesquisas bibliográficas sobre estes. No que se refere ao primeiro conceito, utilizamos das discussões de Moraes (2014), no contexto das políticas públicas do setor, e Insoja (2014), quanto a negligência do território - e de suas especificidades - e como a fragmentação das políticas públicas contribuem para que os resultados não sejam potencializados.

Quanto ao espaço, desenvolvemos uma pesquisa bibliográfica, compreendendo que a política pública se materializa nele. Utilizamos das discussões de Lefebvre (2006) sobre o espaço concebido, para comparar a política e o plano nacionais de saneamento básico e a realidade deste país (os espaços vividos e percebidos – noções propostas pelo autor mencionado).

O ACESSO AO SANEAMENTO BÁSICO: A AÇÃO DO MERCADO E O SUPORTE CONTROVERSO DO ESTADO BRASILEIRO

A compreensão de que o saneamento básico engloba apenas os serviços de esgotamento sanitário e abastecimento de água mostra-se simplória e incompleta, diante da sua complexidade. No entanto, o Ministério do Desenvolvimento Regional (2020) garante que esta concepção marcou os projetos deste setor, entre os séculos XIX e XX, no Brasil.

Apenas na primeira década do século XXI, o Estado brasileiro admitiu explicitamente que a limpeza urbana e os manejos de resíduos sólidos e das águas pluviais também compõem o saneamento. Além disso, admite-se que é de competência estatal estabelecer diretrizes para o desenvolvimento do setor, dentre outros (Brasil, 1988, p. 27, Art. XXI). No Art. XXIII da Constituição Federal acrescenta-se que é competência da União, Estados, Distrito Federal e municípios desenvolver programas de melhorias habitacional e sanitária (Brasil, 1988).

Com o intuito de analisar o saneamento básico na perspectiva dos espaços concebidos pela política e pelo plano do setor e os espaços vividos e percebidos pelos agentes mais pobres, há que se considerar o conceito de espaço, conforme Lefebvre (2006).

A princípio, ressaltamos que fizemos leituras, por vezes, separadas, sobre o espaço concebido, o vivido e o percebido para tornar a análise mais didática. Contudo, a realidade é marcada pela concomitância e correlação dessa tríade espacial. Lefebvre (2006) aponta que sua tríade não é abstrata, mas apreende a materialidade e que o indivíduo perpassa os três espaços sem dar-se conta.

O concebido está envolto pelas representações do espaço, que são dos planejadores, tecnocratas, urbanistas, como também dos pintores, arquitetos e teóricos. As representações/concepções do espaço dominam e subjagam o espaço vivido (Lefebvre, 2006). Destarte, no âmbito do saneamento brasileiro no século XXI, entendemos que o espaço concebido e expresso pela Política Nacional de Saneamento Básico (Brasil, 2007) e o Plansab (Brasil, 2013; 2019) se dissocia da realidade em que os cidadãos brasileiros estão inseridos, notadamente, as classes populares.

O vivido é o espaço das representações, das imagens e dos símbolos. Ele pertence e é permeado pelos habitantes e até pelos escritores e filósofos. Essas representações são penetradas pelo saber destes agentes, sendo mutável, conforme a época e estão interligadas aos espaços concebidos e percebidos. Lefebvre (2006, p. 70) acrescenta que o vivido ou

[...] O espaço de representação se vê, se fala; ele tem um núcleo ou centro afetivo, o Ego, a cama, o quarto, a moradia ou a casa; - a praça, a igreja, o cemitério. Ele contém os lugares da paixão e da ação, os das situações vividas, portanto, implica imediatamente o tempo [...].

Neste caso, este espaço é dominado, já que a imaginação tenta modificá-lo e apropriar-se dele. O espaço vivido tem também “um núcleo ou centro afetivo”, que pode ser “a cama, o quarto, a moradia ou a casa; - a praça, a igreja, o cemitério” (Lefebvre, 2006, p. 70).

Já o espaço percebido envolve a prática social, que é viabilizada através do “[...] emprego das mãos, membro, órgãos sensoriais, gestos do trabalho e os das atividades exteriores ao trabalho. É o percebido (base prática da percepção do mundo exterior, no sentido dos psicólogos) [...]” (Lefebvre, 2006, p. 68).

Lefebvre (2006) assevera que os gestos encarnam ou materializam as ideologias e as concepções. O corpo humano também é responsável por transformar as concepções sobre o espaço em materialidade, retroalimentando o ciclo.

Portanto, os espaços vividos e percebidos remetem à imaginação e às práticas sociais do sujeito e podem englobar desde a moradia até a praça. Neste sentido, ressaltamos que o direito ao saneamento não se restringe à habitação do indivíduo, mas deve ser assegurado em todo os ambientes por ele ocupados.

Tendo compreendido este conceito conforme Lefebvre (2006), poderemos comparar a realidade experienciada (percebida e vivida) pelos cidadãos em suas residências e ao longo de Natal e João Pessoa (escolhidas como recorte local), através do acesso a esses serviços, e o espaço concebido pelo Estado – por meio das políticas e dos planos voltados ao saneamento básico do Brasil.

Das concepções aos espaços vividos e percebidos em Natal/RN e João Pessoa/PB

Como vem sendo discutido, estas cidades foram selecionadas para as análises dos espaços vividos e percebidos, no âmbito local, quanto ao acesso ao saneamento básico. A princípio, é mister considerar alguns aspectos demográficos e sociais destes locais.

Em 2022, Natal possuía 751.300 habitantes, enquanto João Pessoa era ocupada por 833.932 cidadãos (IBGE, 2023). Quanto ao IDHM, ambas cidades registraram 0,7563, em 2010³. No mesmo período, o rendimento nominal médio mensal da população economicamente ativa era de 1.475,51 reais e 1.573,71 reais, respectivamente (IBGE, 2010).

Estes dados demonstram certa semelhança entre as capitais supracitadas. No tocante ao saneamento básico, os espaços vividos e percebidos em Natal e João Pessoa também são semelhantes, exceto quanto ao esgotamento. O índice de cobertura urbana deste serviço nestas cidades, em 2021, foi de 43,78% e 83,86%, respectivamente (SNIS, 2023b).

Não bastasse a diferença de 40% na cobertura urbana do esgotamento sanitários, as análises do intraurbano natalense demonstraram uma problemática mais complexa. A zona Norte desta urbe possui apenas 03% de cobertura deste serviço (Câmara Municipal de Natal, 2023), o que denuncia a maior transgressão do direito ao saneamento básico, sobretudo, nesta área, cujos habitantes vivem e percebem espaços negligenciados pelo poder público municipal.

³ A não publicação de todos os dados do Censo 2022, inviabilizou a atualização de alguns dados referentes a estas cidades. Assim, nestes casos, optamos por utilizar os dados do Censo 2010

Todavia, o Plano Municipal de Saneamento Básico de Natal (Prefeitura Municipal de Natal, 2014) prevê a universalização deste direito. Assim, as concepções do poder público municipal divergem dos espaços vividos e percebidos pela população desta cidade. Na tentativa de superar este impasse e alcançar a universalização do esgotamento, o poder público está construindo duas estações de tratamento na zona Norte desta urbe, resultantes de um investimento de 612 milhões de reais (Câmara Municipal de Natal, 2023).

Outrossim, o índice de esgotamento em João Pessoa, em 2021, também se contrapõe ao princípio da universalização, embora esteja igualmente previsto na Política Municipal de Saneamento Básico⁴ (Prefeitura Municipal de João Pessoa, 2015). Porém, este serviço apresentou uma cobertura maior e mais próxima deste princípio, exigindo menos articulações desta prefeitura, comparando-se a capital potiguar.

Outro serviço sanitário ineficiente nestas capitais nordestinas foi o sistema de drenagem de águas pluviais, até 2021, sobretudo em Natal, tendo atingido uma taxa de cobertura de vias públicas com redes ou canais subterrâneos de míseros 1,5%. Contudo, João Pessoa também registrou um índice muito baixo: 10,9% (SNIS, 2023c).

Salientamos que a ineficiência da drenagem de águas pluviais facilita a ocorrência de alagamentos, enxurradas, inundações, deslizamentos (como ocorrido em 2014, no bairro Mãe Luíza, em Natal), etc. Todavia, esta problemática segue sendo percebida e vivida pelos habitantes desta urbe, como também de João Pessoa, em 2023 (Figura 01).

Não obstante, o comparativo dos índices de cobertura urbana do saneamento básico também demonstrou a proximidade ou o alcance da universalização de alguns dos componentes sanitários, em 2021 (Figura 02).

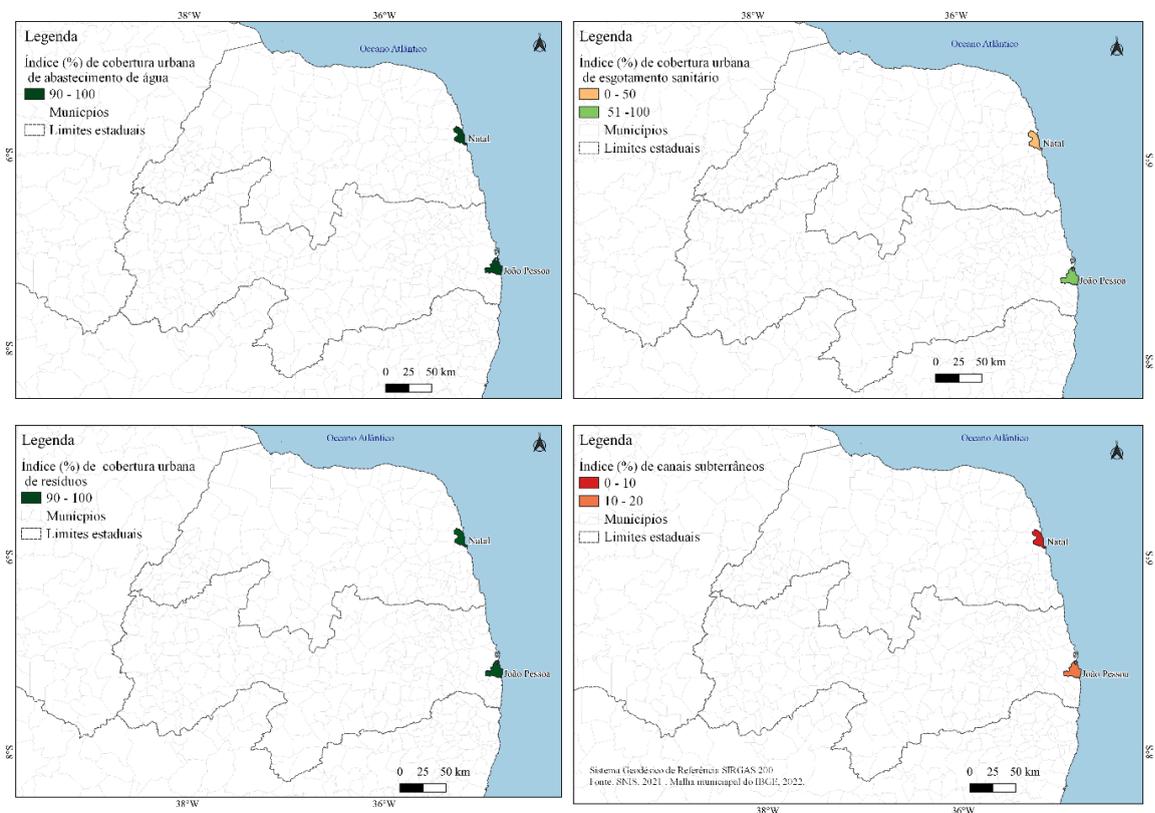
⁴ Embora João Pessoa tenha Plano Municipal de Saneamento Básico, tivemos acesso apenas a política municipal deste no endereço eletrônico da Prefeitura Municipal.

Figura 1: A negligência com a drenagem das águas pluviais em Natal/RN e João Pessoa/PB (2023)



Fonte: Parlamento PB (2023); Tribuna do Norte (2023).

Figura 2 : Índices da cobertura urbana dos serviços sanitários em Natal e João Pessoa (2021)



Partindo-se deste princípio, o abastecimento de água e a coleta e manejo dos resíduos sólidos estão mais próximos da universalização em Natal (94,4% e 99,1%, respectivamente) e já atingiram esta meta na capital paraibana (SNIS, 2023a; d). Logo, apenas estes componentes sanitários estão compatíveis com as concepções previstas no Plano e na Política Municipal de Saneamento destas cidades.

Ademais, a prestação dos serviços de abastecimento de água e de resíduos sólidos nestes locais também está de acordo com as normativas nacionais do setor, como será visto a seguir. Reforçamos que estes componentes são os de melhores índices não só na escala do lugar, como também em todo o Brasil.

O acesso desigual ao saneamento básico no Brasil em 2021

Os índices de acesso ao saneamento podem ser influenciados por um conjunto de aspectos, como: a distribuição territorial desta infraestrutura, a articulação política em prol deste direito (implementando planos municipais e políticas com este fim), a avaliação das políticas públicas, as técnicas e o rendimento.

Este último aspecto é relevante, visto que o acesso a este direito também é influenciado pela capacidade do indivíduo de custeá-lo e, tendo em vista que muitos cidadãos brasileiros percebem pequenos rendimentos, esse acesso é parcial e segregador. Desta forma, consultamos o rendimento médio dos brasileiros (Tabela 01).

Tabela 1 : Rendimento médio mensal real domiciliar per capita, segundo as grandes regiões (2021)

Rendimento (R\$)	Macrorregiões/País					
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
	871	843	1.645	1.656	1.534	1.353

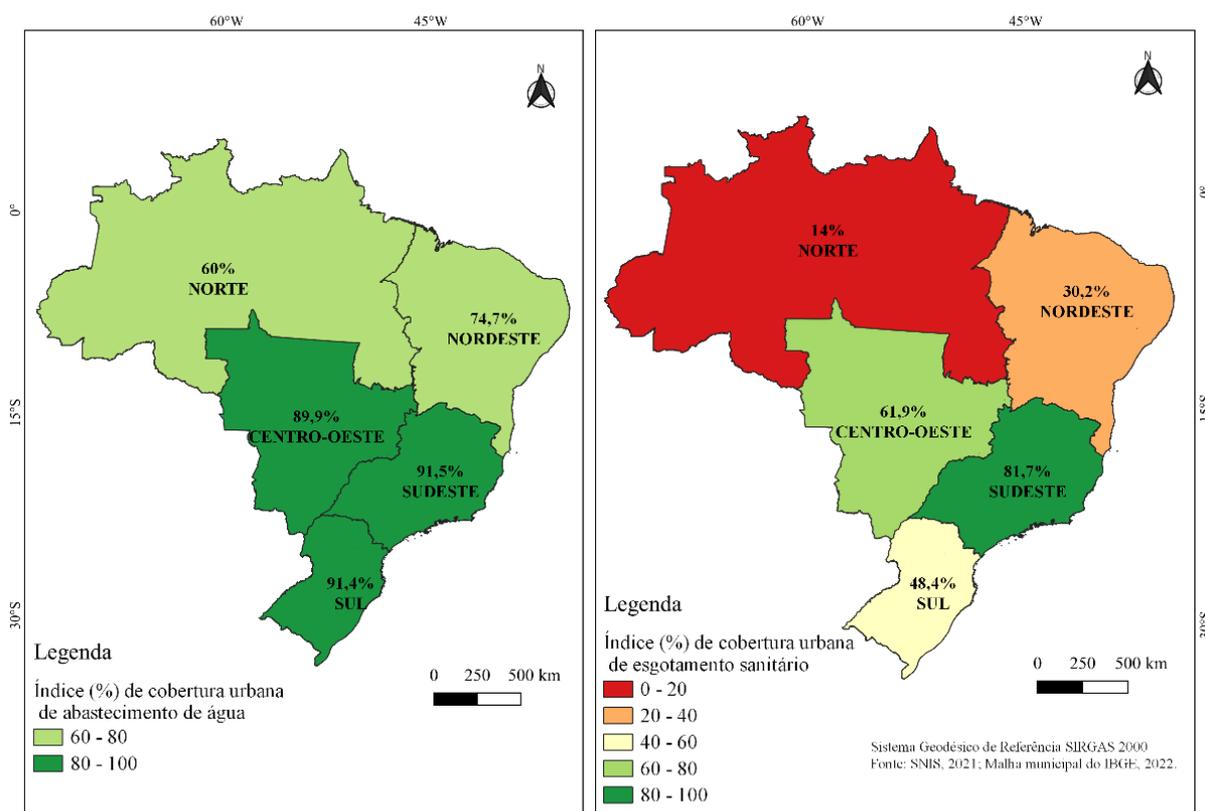
Fonte: IBGE, 2022.

Conforme a Tabela 01, os nordestinos tinham o menor rendimento médio mensal per capita do país, em 2021, seguido pelos nortistas, o que ilustra a fragilidade econômica destes indivíduos. A desigualdade inter-regional do Brasil é tamanha que os nordestinos perceberam um rendimento cerca de 50% menor ao dos habitantes da região Sul.

Assim, a frágil condição econômica – junto à ineficiência e escassez da infraestrutura pública – deixa os nordestinos mais susceptíveis a outros problemas de cunho social e político, incluindo a transgressão de direitos e/ou acesso parcial aos espaços e processos decisórios sobre as políticas públicas do Brasil.

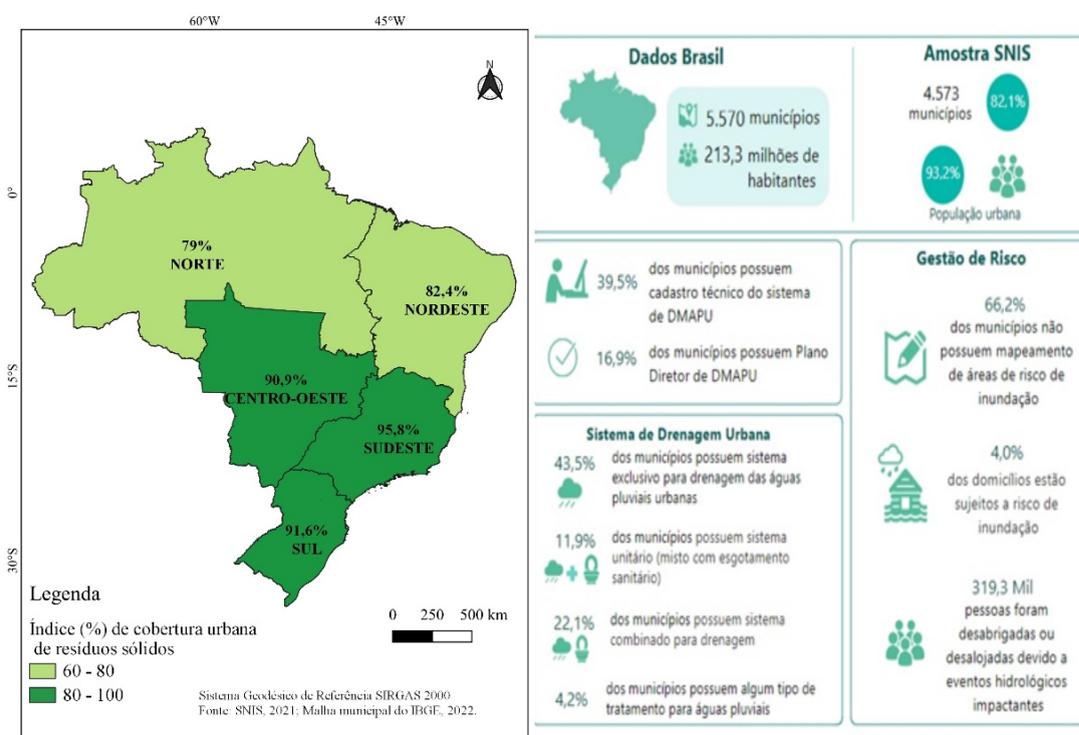
Quanto a transgressão dos direitos dos cidadãos mais humildes, essa problemática também pode ser vislumbrada quando um indivíduo, diante de sua frágil condição econômica (Tabela 01), não pode custear o seu direito ao saneamento, por exemplo. Destarte, a condição econômica, política e infraestrutural se refletem nos índices de acesso ao saneamento (Figuras 03 e 04).

Figura 03 : Índices de atendimento de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil (2021)



Fonte: SNIS, 2022a; 2022b. Adaptado pelas autoras, 2022.

Figura 4 : Taxa de cobertura de canais pluviais urbanos e índice de coleta de resíduos sólidos no Brasil (2021)



Fonte: Secretaria Nacional de Saneamento, 2021, p. 153; SNIS, 2022c. Adaptado pelas autoras, 2022.

Conforme as Figuras 03 e 04, os piores índices do saneamento básico brasileiro, em 2021, são registrados nas regiões Norte e Nordeste. Essa problemática ratifica a relação entre o acesso precário aos serviços sanitários e os menores rendimentos médios mensais per capita (Tabela 01), que são registrados nessas regiões.

Esta relação também foi comprovada, em menor proporção, no tocante a Natal e João Pessoa. Esta última cidade registrou rendimentos e índices de cobertura de saneamento básico maiores, aproximando-se mais da universalização deste direito. Ressaltamos que estas urbes têm Plano e/ou Política Municipais de Saneamento Básico, regulamentando a prestação destes serviços.

Todavia, apenas 30% dos municípios brasileiros tinham um plano com este fim, até 2017. Além disso, 90% destes estavam localizados nas regiões Sudeste (46%) e Sul (44%), denunciando, novamente, o fosso social que separa estas áreas das demais regiões do país, no tocante a este serviço (Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2017). Logo, as populações destas áreas são beneficiadas, de modo geral, por uma sistematização maior das

concepções do espaço acerca deste setor, comparando-se às demais áreas do Brasil, que registram, contraditoriamente, os piores índices.

Desta forma, a grande discrepância nos índices de atendimento que envolvem esses serviços, considerando-se as macrorregiões do Brasil, reflete também a ausência de concepções municipais sobre este setor, em âmbito municipal. Salientamos que a cobertura dos serviços de drenagem de águas pluviais (Figura 04) e esgotamento (Figura 03) foram os piores do país, assim como ocorrido em Natal e João Pessoa.

Isso decorre da conduta negligente do Estado brasileiro, que priorizou o acesso ao abastecimento de água desde o primeiro plano do setor: o Plano Nacional de Saneamento (Planasa) (Almeida, 1977). A despeito disso, o acesso aos demais serviços foi menosprezado pelo Estado brasileiro.

Por conseguinte, as discrepâncias no atendimento dos serviços sanitários (Figuras 03 e 04) não resultam apenas da conjuntura política e econômica de 2021, mas de políticas públicas de outrora - retomaremos essa discussão no subitem a seguir.

Ademais, a visão mercadológica, aplicada a direitos como o saneamento básico, mostra-se incompatível e cruel diante do rendimento per capita (Tabela 01) das classes populares. Reiteramos que a frágil condição econômica destes brasileiros resulta da superexploração da sua mão de obra, o que é outra desigualdade produzida e perpetuada pelo modo de produção de capitalista.

Breve análise das concepções do Estado brasileiro expressas no Planasa

As condições sanitárias do Brasil de 2021 não refletem o planejamento previsto na Política Nacional do Saneamento Básico (Brasil, 2007), que visa a universalidade. Fatores e decisões políticas de outrora também influenciaram as desigualdades no atendimento a esses serviços, assim como a superexploração da força de trabalho das classes populares.

A compreensão do saneamento como um recurso à garantia das atividades comerciais permeia as políticas e planos deste setor no Brasil há muito, em detrimento da garantia desses serviços. Neste sentido, a chegada da Coroa Portuguesa ao Rio de Janeiro, em 1808, contribuiu para que as autoridades promovessem a melhoria nas condições sanitárias nesta cidade e dos portos, objetivando também garantir o desenvolvimento das atividades econômicas (Rezende; Heller, 2008).

A preocupação com as atividades comerciais e áreas estratégicas também marcou o primeiro plano nacional do setor. O Planasa foi concebido na década de 1970, sendo marcado por ideais desenvolvimentistas (Britto et al., 2012) e pautado na viabilidade econômico-financeira (Rezende; Heller, 2008).

À época, esse plano priorizava as áreas estratégicas (leia-se Sudeste e Sul) do Brasil, que recebiam essa infraestrutura para contribuir com o crescimento industrial e econômico (Britto et al., 2012), reforçando a preocupação do poder público com as atividades comerciais, em detrimento deste direito.

Deve-se considerar que a urbanização do Brasil se intensificou a partir das décadas de 1940 e 1950 (Santos, 1994). Todavia, isso não foi acompanhado por um aumento proporcional da oferta de equipamentos e serviços coletivos. Em verdade, as grandes massas foram levadas para as periferias, inclusive, através de políticas públicas habitacionais e reformas urbanas. Nessas áreas, a infraestrutura pública é mais escassa, acrescendo a crise urbana que aflige sobretudo as classes populares.

O Planasa reforçou essa problemática priorizando apenas um dos serviços sanitários: a expansão das redes de abastecimento de água. Ainda na década de 1970, esse plano tinha como um dos seus objetivos alcançar 80% da cobertura de domicílios abastecidos por água até 1980 (Almeida, 1977). Ademais, o plano contribuiu para o acréscimo nas desigualdades entre as maiores cidades do Brasil e as médias e pequenas, bem como a área rural.

Britto et al. (2012) assevera que este plano foi responsável pela exclusão sanitária de muitos cidadãos pobres, que residiam nas periferias urbanas e áreas rurais. Destarte, o Estado brasileiro reforçou, por meio deste plano, as desigualdades no acesso ao saneamento, além de contribuir para que a prestação dos serviços sanitários fosse regionalizada, através das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) (Britto et al., 2012).

Na década de 1990, o Planasa passou a enfrentar impasses que estavam ligados também ao fim do Banco Nacional da Habitação (BNH) (1986), responsável pelas finanças do setor. Nesse cenário conturbado, a iniciativa privada emergiu, tentando exercer o domínio das ações (Britto et al., 2012).

Assim, constatamos que, durante um longo período, correspondente a chegada da Coroa ao Brasil até o primeiro plano nacional de saneamento, as ações estatais voltadas ao

setor foram concebidas segundo os fins mercadológicos e eram negligentes às demandas sociais do Brasil.

Essa atuação comprometida com a garantia das atividades comerciais, como ocorreu durante a chegada da Coroa, e com ideais desenvolvimentistas, que guiaram o Planasa, reforça a perversidade e parcialidade das ações do setor (até então), a despeito da garantia desse direito.

A Política Nacional de Saneamento Básico e o Plansab: entre o legado de ações fragmentadas e a intersetorialidade

Em decorrência das concepções nas quais as primeiras políticas sanitárias e o Planasa estavam envolvidos, o setor de saneamento básico brasileiro ainda é marcado por uma fragmentação e dissociação de outras políticas públicas, que estão correlacionadas, como a saúde, a habitação e o meio ambiente.

No entanto, em 2007, um novo passo foi dado rumo à garantia desse direito, quando a Política Nacional de Saneamento Básico (Brasil, 2007) foi formulada. Desde então, admite-se a universalização como um dos princípios do setor e os serviços de manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais reconhecidos como componentes sanitários (Brasil, 2007, Art. III).

Esta política também contribuiu para a sistematização do setor, exigindo planos de saneamento (Art. IX, inciso I), definindo a titularidade e a prestação de serviços através da celebração de contrato (Art. X e XI) e quais os requisitos para que essa prestação ocorra de forma regionalizada (Brasil, 2007, Art. XIV-XVIII). Portanto, essa política buscou romper com o legado de ações desarticuladas e fragmentadas e caminhou rumo à intersetorialidade e à sua sistematização.

A trajetória do setor ganhou um novo capítulo em 2013, quando o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) foi elaborado, reconhecendo explicitamente a intersetorialidade e a universalização como alguns de seus princípios (Brasil, 2013; 2019). Este plano foi concebido em um processo com ampla participação popular, além dos municípios, estados e do Distrito Federal e tem como um dos objetivos alcançar a universalização desse direito até 2033 (Ministério do Desenvolvimento Regional, 2020).

A despeito disso, o Brasil segue implementando, no século XXI, políticas públicas desconectadas. Nascimento; Heller (2005) garantem que esse setor continua fragmentado,

contando com diversos agentes, sem a integração de suas ações. O Estado brasileiro também negligencia o território, o que representa outro entrave à intersectorialidade. No entanto, o Plansab admite que a prática intersectorial supõe a vinculação de análises, programas, planos, projetos, ações a territórios, já que são neles onde as questões se materializam e demonstram as suas interdependências (Brasil, 2019).

Não obstante, “na medida em que as decisões não são referidas aos territórios e se encontram fragmentadas, o resultado das políticas também deixa de ser potencializado e um setor gasta pelo que o outro economiza” (Insoja, 2014, p. 116). Porém, sendo o território o locus onde todas as ações estatais se conectam (Moraes, 2014), é necessário que se conceba a política e o plano nacionais de saneamento básico, considerando as especificidades e desigualdades entre as áreas que compõem o território brasileiro.

Ademais, Insoja (2014) assevera que os poderes são distribuídos assimetricamente entre os cidadãos e eles têm diferentes capacidades de vocalização. Essa capacidade permite que determinados grupos, notadamente a elite, inscrevam nas agendas políticas os seus interesses. O Novo Marco Legal (Brasil, 2020), promulgado através da Lei 14.026/2020, complexificou esta questão, avançando rumo a exploração dos recursos hídricos pelos agentes da iniciativa privada (Ferreira; Gomes; Dantas, 2021), retomando os ideais desenvolvimentistas do setor, que marcaram a sua história.

Pinheiro (2020) garante que o Novo Marco Legal concedeu à iniciativa privada o que o setor tinha de melhor e com finanças equilibradas, restando ao Estado os casos mais complicados. Ressaltamos que a abertura dos serviços de saneamento para a iniciativa privada, viabilizada através da legislação brasileira, vai na contramão do movimento de remunicipalização de serviços públicos, que vem ocorrendo em diversos pontos do globo, conforme Kishimoto; Petitjean (2017).

Por conseguinte, o Novo Marco Legal se detém, sobremaneira, aos interesses dos agentes hegemônicos, propiciando o leiloamento das instituições do saneamento básico do Brasil, a citar as CESBs. Reiteramos que o Novo Marco negligenciou a universalidade deste direito, já que a iniciativa privada, quando da apropriação desses serviços, preocupa-se sobremaneira com o equilíbrio econômico, estipulando preços que podem ser inacessíveis aos mais pobres.

Portanto, a realidade que os agentes mais vulneráveis do Brasil vivenciaram, em 2021, não possuía todos os serviços sanitários (Figuras 03 e 04), que estão previstos na Política e no Plano Nacional de Saneamento Básico (Brasil, 2007; 2013; 2019). Essa problemática está materializada na ocupação de áreas desprovidas destes e de outros serviços básicos, que impedem que esses agentes tenham seus direitos assegurados e que vivenciem e percebam uma realidade menos desigual.

Logo, há uma incompatibilidade entre o espaço concebido pela Política e pelo Plano nacionais de saneamento básico do século XXI e a realidade percebida e vivenciada pelos cidadãos mais carentes do Brasil em 2021. Contudo, como vem sendo discutido, o espaço concebido pelas ações estatais entre o século XIX até o Planasa, têm influências sobre a configuração dos serviços sanitários no século XXI.

Em verdade, as ações de outrora privilegiaram as regiões mais dinâmicas do Brasil e os ideais desenvolvimentistas, tendo desdobramentos sobre o cenário atual (Figuras 03 e 04). Assim, a Política e o Plano Nacionais elaborados no século XXI, ainda não garantiram a universalização desses serviços.

Isso contribui para que os espaços percebidos e vivenciados pelas camadas sociais mais vulneráveis não sejam contemplados pela presença e/ou funcionamento adequado dos serviços sanitários (Figuras 01 e 02).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando direitos são, contraditoriamente, comercializados, os agentes mais pobres têm dificuldade em acessá-los, ainda que o princípio da universalidade deva guiá-los, como ocorre com o saneamento básico. Nesse sentido, o estudo realizado analisou o saneamento básico no Brasil, na perspectiva dos espaços concebidos, vividos e percebidos e da atuação do Estado.

Verificamos que o espaço concebido pelo poder central do Brasil, no que se refere a este setor, entre os séculos XIX e XX, era segregador, parcial e negligente diante das necessidades dos agentes mais vulneráveis. Ademais, o Planasa acirrou esta problemática priorizando o abastecimento de água e as áreas estratégicas do país.

As concepções equivocadas desse período se prolongam até o século XXI, materializando-se no espaço, como denuncia os índices de cobertura dos serviços sanitários.

Foi apenas neste século, que o Estado brasileiro concebeu o espaço buscando a intersectorialidade e a universalidade do saneamento, através da Política Nacional do Saneamento Básico e do Plansab.

Logo, há uma discrepância entre os espaços concebidos por estes documentos (que buscam a universalidade) e os espaços vividos e percebidos pelos cidadãos mais pobres do Brasil, onde a negligência com esse direito se perpetua – neste caso, analisamos a conjuntura destes serviços em Natal e João Pessoa, escolhidas enquanto recorte espacial.

Embora haja certa semelhança demográfica e social entre estas sociedades, os espaços vividos e percebidos pelos cidadãos de João Pessoa são marcados por um acesso maior aos quatro serviços sanitários – sobretudo, quanto ao abastecimento de água e aos resíduos sólidos, que já atingiram a universalização.

A despeito disso, o esgotamento sanitário e a drenagem de águas pluviais em ambas cidades demandam mais articulações do poder público, sobretudo na capital potiguar. Salientamos que estes serviços também foram os componentes sanitários de menor cobertura em todo o país.

A drenagem de águas pluviais foi o componente sanitário de pior índice em todas as escalas analisadas, demandando mais políticas, que ampliem e renovem a infraestrutura disponível, bem como as técnicas utilizadas. Além disso, há que se considerar que a ausência/ineficiência deste serviço pode implicar na maior susceptibilidade da população a alagamentos, enxurradas e deslizamentos – como visto em Natal e João Pessoa.

Salientamos que a capital paraibana registrou o maior rendimento nominal médio mensal entre estas urbes, refletindo (em menor proporção) a relação entre o dinheiro e o acesso ao saneamento básico, que também foi identificada nas macrorregiões do Brasil. No entanto, reforçamos que o rendimento não é o único fator que contribui para o acesso a este direito. Aspectos como: infraestrutura (notadamente, a distribuição territorial e sua adequabilidade a realidade local), técnicas, articulação política local e estadual, avaliação das políticas públicas deste setor são igualmente relevantes à universalização do saneamento básico.

Destarte, verificamos que os espaços vividos e percebidos, no Brasil, são marcados pelo acesso parcial aos serviços sanitários, que se reflete na desigualdade inter-regional e nos diferentes índices do setor. Esta conjuntura se contrapõe às concepções da Política e do Plano

Nacional de Saneamento Básico, que se comprometem com a universalização deste direito. Reiteramos que o Novo Marco Legal, formulado em 2020, é marcado por concepções que se contrapõem a universalidade, propondo a abertura do setor à iniciativa privada – que o compreende como uma mercadoria.

Assim, é necessário que a elaboração, implementação e avaliação das ações estatais voltadas ao saneamento básico considerem todo o território do Brasil, notadamente suas especificidades regionais e locais – expressas nos espaços vividos e percebidos. Somente assim, poderemos alcançar a universalização deste direito.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Wanderley J. Manso de. **Abastecimento de água à população urbana: uma avaliação do Planasa**. Rio de Janeiro: IPEA, 1977. 155 p.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 jun. 2019.

BRASIL. **Novo Marco Legal de Saneamento básico**. Lei N. 14.026 de 15 de julho de 2020. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm#:~:text=%E2%80%9CEstabelece%20as%20diretrizes%20nacionais%20para,Art. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. **Política Nacional de Saneamento Básico**. Lei N. 11.445 de 05 de janeiro de 2007. 2007. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2007/lei-11445-5-janeiro-2007-549031-norma-actualizada-pl.pdf>. Acesso em: 05 out. 2021.

BRASIL. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Plano Nacional de Saneamento Básico**. PLANSAB. Brasília: Ministério das cidades, 2013. 173 p.

BRASIL. Secretaria Nacional de Saneamento. **Plano Nacional de Saneamento Básico**. PLANSAB. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019. 240 p. Disponível em: http://www.agersa.ba.gov.br/wp-content/uploads/2019/03/Versaoatualizada07mar2019_consultapublica.pdf. Acesso em: 30 out. 2021.

BRITTO, Ana Lucia Nogueira de Paiva et al. Da fragmentação à articulação. A política nacional de saneamento e seu legado histórico. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, v. 14, n. 1, p. 65-83, 2012.

CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL. **Obras de esgotamento sanitário da Zona Norte de Natal é debatida em Audiência**. Natal, 2023. Disponível em:

<https://www.cmnat.rn.gov.br/noticias/3204/obras-de-esgotamento-sanitario-da-zona-norte-de-natal-debatida-em-audincia>. Acesso em: 10 nov. 2023.

FERREIRA, José Gomes; GOMES, Matheus Fortunato Barbosa; DANTAS, Maria Wagner de Araújo. **Desafios e controvérsias do novo marco legal do saneamento básico no Brasil**. Brazilian Journal of Development, v. 7, n. 7, p. 65449-65468, 2021. Disponível em: <https://brazilianjournals.com/ojs/index.php/BRJD/article/view/32258>. Acesso em: 05 set. 2022.

INSOJA, Rose Marie. Intersetorialidade e transversalidade. In: REZENDE, Sonaly Cristina (Org.). **Panorama do saneamento básico no Brasil**. Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil. v. 07. Brasília: Ministério das Cidades, 2014. p. 93-131.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. **Cidades**. Censo: Amostra - rendimento. 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 04 jun. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. **Sistema IBGE de Recuperação Automática**. SIDRA. Banco de tabelas estatísticas. Censo Demográfico – 2010. 2010. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/3548>. Acesso em: 14 nov. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. PNADC. Rendimento de todas as fontes 2021. 2022. 12 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. **Sistema IBGE de Recuperação Automática**. SIDRA. Banco de tabelas estatísticas. Censo Demográfico – 2010. 2010. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/3548>. Acesso em: 14 nov. 2023.

KISHIMOTO, S; PETITJEAN, O. (Ed.). **La recuperación de los servicios públicos. Cómo ciudades y ciudadanía están escribiendo el futuro de los servicios públicos**. Amsterdam e Paris: Transnational Institute (TNI) e outros. 2017. Disponível em: www.tni.org/recuperacion-servicios-publicos. Acesso em: 08 set. 2022.

LACOSTE, Yves. **A Geografia: isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra**. 9ª reimp. Papirus Editora, 1988. 240 p.

LEFEBVRE, Henry. **A produção do espaço**. Tradução: PEREIRA, Doralice Barros; MORAIS, Sérgio. 4. Ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000. Primeira versão: 2006.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Secretaria Nacional de Saneamento. Do SNIS ao SINISA: informações para planejar o saneamento básico**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2020. 46 p. Disponível em: http://www.snis.gov.br/downloads/cadernos/2019/DO_SNIS_AO_SINISA_SANEAMENTO_BASIC0_SNIS_2019.pdf. Acesso em: 06 abr. 2022.

MORAES, Antônio Carlos Robert. Territorialização. In: REZENDE, Sonaly Cristina (Org.). **Panorama do saneamento básico no Brasil. Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil**. v. 07. Brasília: Ministério das Cidades, 2014. P. 69-91.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2021.

NAÇÕES UNIDAS. **O direito humano à água e saneamento**. 2010. Disponível em: https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_por.pdf. Acesso em: 21 dez. 2021.

NAÇÕES UNIDAS. **Relatório sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio 2015**. Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, 2015.

NASCIMENTO, Nilo de Oliveira; HELLER, Léo. **Ciência, tecnologia e inovação na interface entre as áreas de recursos hídricos e saneamento**. Engenharia sanitária e ambiental, v. 10, n. 1, p. 36-48, 2005.

PARLAMENTO PB. **Chuva forte em João Pessoa alaga ruas e atrapalha o trânsito em vários bairros**. João Pessoa, 2023. Disponível em: <https://parlamentopb.com.br/chuva-forte-em-joao-pessoa-alaga-ruas-e-atrapalha-o-transito-em-varios-bairros/>. Acesso em: 12 nov. 2023.

PINHEIRO, Diogo Vitor. **Alteração do marco regulatório do saneamento**. Associação nacional dos serviços municipais de saneamento. Assemae. 2020. Disponível em: <https://assemae.org.br/artigos/item/5837-alteracao-do-marco-regulatorio-do-saneamento>. Acesso em: 09 set. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA. **Política Municipal de Saneamento Básico** do Município de João Pessoa. João Pessoa, 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pb/j/joao-pessoa/lei-complementar/2015/10/93/lei-complementar-n-93-2015-dispoe-sobre-a-politica-municipal-de-saneamento-basico-do-municipio-de-joao-pessoa-seus-instrumentos-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 10 nov. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NATAL. **Plano Municipal de Saneamento Básico do Município de Natal/RN**. Diagnóstico da situação do saneamento. Natal: Start, 2014. 319 p.

REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. **O saneamento no Brasil: políticas e interfaces**. 2. Ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. 387 p.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 2. Ed. São Paulo: HUCITEC, 1994.

SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO. **Panorama do saneamento básico no Brasil 2021**. Brasília: SNS/Ministério do Desenvolvimento Regional, 2021. 223 p.

SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL. **Panorama dos planos municipais de saneamento básico no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades, 2017. 40 p.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. SNIS. **Abastecimento de água – 2021**. 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/painel/ab>. Acesso em 16 set. 2022.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. SNIS. **Esgotamento sanitário – 2021.** 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/painel/es>. Acesso em 16 set. 2022.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. SNIS. **Manejo dos resíduos sólidos urbanos – 2021.** 2022c. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/painel/rs>. Acesso em 16 set. 2022.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. SNIS. **Painel de saneamento.** Mapa de indicadores de água – 2021. 2023a. Disponível em: http://appsniis.mdr.gov.br/indicadores/web/agua_esgoto/mapa-agua. Acesso em 13 nov. 2023.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. SNIS. **Painel de saneamento.** Mapa de indicadores de esgoto – 2021. 2023b. Disponível em: http://appsniis.mdr.gov.br/indicadores/web/agua_esgoto/mapa-esgoto . Acesso em 13 nov. 2023.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. SNIS. **Painel de saneamento.** Mapa de indicadores de águas pluviais urbanas – 2021. 2023c. Disponível em: http://appsniis.mdr.gov.br/indicadores/web/aguas_pluviais/mapa-aguas-pluviais Acesso em 13 nov. 2023.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. SNIS. **Painel de saneamento.** Mapa de indicadores de resíduos sólidos – 2021. 2023d. Disponível em: http://appsniis.mdr.gov.br/indicadores/web/residuos_solidos/mapa-indicadores Acesso em 13 nov. 2023.

TRIBUNA DO NORTE. Chuva causa transtornos em Natal nesta quarta. Natal, 2023. Disponível em: <https://tribunadonorte.com.br/natal/chuva-causa-transtornos-em-natal-nesta-quarta-veja-fotos/> . Acesso em 12 nov. 2023

Recebido em Dezembro de 2022

Aprovado em Novembro de 2023

Publicado em Dezembro de 2023