

JUSTIÇA SOCIAL E AMBIENTAL EM SANEAMENTO BÁSICO: UM OLHAR SOBRE EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO MUNICIPAIS¹

GABRIELA VIEIRA DE TOLEDO LISBOA ATAIDE²
PATRÍCIA CAMPOS BORJA³

Introdução

Com o novo marco legal do saneamento no Brasil, o município passa a assumir papel fundamental no processo da promoção da universalização dos serviços, cabendo-lhe a tarefa de promover a gestão dos serviços, formular a política e elaborar os planos municipais de saneamento básico.

Por muitos anos, a política e o planejamento dos serviços seguiram a lógica estabelecida no Plano Nacional de Saneamento (Planasa), em que a tomada de decisão era centralizada nos poderes executivo federal e estadual, cabendo aos municípios delegarem a prestação dos serviços.

O avanço democrático conduziu o País a um novo estágio, que culminou na Carta Magna de 1988. Nesse momento, instaura-se o Estado de direito e temas como direitos sociais, igualdade, universalização, justiça social, participação social passam a integrar princípios das políticas públicas e a ser enfrentados a partir de 2003, quando chegam ao poder forças sociais mais sensíveis às demandas dos setores mais vulneráveis da sociedade. Foi nesse contexto e com forte pressão de segmentos conservadores e privatistas que em 2007 a Lei Nacional de Saneamento Básico foi sancionada.

1. Artigo baseado na dissertação *Planos Municipais de Saneamento e a Promoção de Justiça Social e Ambiental: As Experiências de Alagoinhas-Ba e Belo Horizonte-MG*, apresentada pela primeira autora ao Mestrado de Meio Ambiente, Águas e Saneamento da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial à conclusão do curso, com orientação da segunda autora.

2. Engenheira Sanitarista e Ambiental pela UFBA (2009), Mestre em Meio Ambiente, Águas e Saneamento pela UFBA (2012), Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela UFBA, onde desenvolve pesquisa sobre a gestão do saneamento básico. Atualmente é assessora de responsabilidade socioambiental do CREA-BA, onde coordena programa para a proteção dos serviços ecossistêmicos de produção de água. E-mail: gabiantares@gmail.com.

3. Engenheira Sanitarista e Ambiental pela UFBA (1987), Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela UFBA (1997), Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela UFBA (2004), pós-doutora pelo Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) na Autonomous University of Barcelona (UAB-ES) (2014). Professora (AD III) e pesquisadora do Departamento de Engenharia Ambiental, do Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento da Escola Politécnica e professora participante do Doutorado em Energia e Ambiente da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Líder do Grupo de Pesquisa «Saneamento e Saúde Ambiental». Membro do Conselho Editorial Científico da Revista Eletrônica *Gestão e Tecnologias Ambientais*, membro do Conselho Editorial Científico da Revista *Engenharia Sanitária e Ambiental*, da Revista DAE, da Revista *Baiana de Saúde Pública*. E-mail: borja@urba.br.

Segundo a Lei nº 11.445/2007, o planejamento é uma atividade do titular dos serviços, o município, e indelegável a outro ente. A lei faz uma aposta importante na ação de planejamento como meio de universalizar os serviços públicos de saneamento básico – um planejamento que esteja pautado em uma política pública que promova justiça social e ambiental por meio da participação social, da transparência das ações, da articulação entre políticas, integração entre infraestruturas e serviços, com o uso e promoção de tecnologias apropriadas.

É nesse ambiente de crença no planejamento que surge a questão da pesquisa: quais os vínculos entre o esforço do planejamento no campo saneamento básico e a promoção de justiça social e ambiental? Para essa reflexão, são estudados os Planos Municipais de Alagoinhas e Belo Horizonte, pois ambos municípios inauguraram a experiência no planejamento em saneamento, sustentada em uma política pública definida por lei, com um sistema municipal de saneamento básico, uma instância coletiva de decisão, além de fundo municipal de saneamento.

Justiça social e ambiental

O conceito de justiça social não é simples, uma vez que surge da articulação de um conjunto de dimensões no campo social, do acesso a bens e serviços, entre outros, objeto de discussão de muitas disciplinas. O desafio aqui é trabalhar o conceito para que colabore na análise do planejamento em saneamento básico e sua capacidade de promover a indução da justiça social.

Nesse desafio Harvey (1980) colabora ao refletir sobre a justiça social e traz uma contribuição importante, já que para o autor

a justiça deve ser pensada essencialmente como um princípio (ou série de princípios) para resolver direitos conflitivos. [...] que surgem da necessidade de cooperação social na busca do desenvolvimento individual [...] por isso, destina-se à divisão dos benefícios e à alocação de danos surgidos no processo do empreendimento conjunto do trabalho. O princípio relaciona-se também aos arranjos sociais e institucionais associados às atividades de produção e distribuição (HARVEY, 1980, p. 82).

Para Harvey (1980), é instrutivo acompanhar o argumento de Rawls (1969) a respeito do que seria a justiça distributiva: “o problema da justiça distributiva refere-se às diferenças de perspectiva de vida que se definem desse modo. A estrutura básica é justa para todos quando as vantagens dos mais afortunados promovem o bem-estar dos menos afortunados” (RAWLS, 1969, grifo do autor, apud HARVEY, 1980, p. 92).

Seguindo o raciocínio de Rawls (1969), para que se tenha justiça social, as estruturas da rede social deveriam conter espaços para se desenvolver no mundo a capacidade de se promover distribuição a partir da valorização do homem enquanto ser produtivo, ao invés de ser achatado pelo valor prévio pelo qual as estruturas socioeconômicas capitalistas vigentes confinam a sua existência.

Portanto pensar em justiça social é pensar no impacto socioambiental que representa o acesso a bens e serviços de um cidadão. É refletir sobre os mecanismos que a prática individual constrói e fomenta na sociedade. Além disso, é ter responsabilidade pelas desigualdades que o acesso de um indivíduo a certos bens e serviços provoca no corpo social e, principalmente, em seus representantes mais frágeis, aqueles indivíduos que especificamente tiveram seus lugares iniciais em situações de baixo ou nenhum acesso aos sistemas de valorização profissional e benefícios oriundos da capacidade produtiva e inventiva da humanidade.

Então, como pensar uma prática que possa ser promotora de justiça social? Nesse esforço se direciona Harvey (1980) para cunhar o conceito de justiça distributiva territorial. Para tanto, o autor buscou definir “um modelo hipotético para a alocação de recursos para regiões [...] para avaliar distribuições existentes ou para imaginar políticas que impulsionarão alocações existentes” (op. cit., p. 86). Entre as muitas categorias que poderiam ser utilizadas para se discutir distribuição justa, três foram destacadas:

A necessidade: um conceito relativo, pois as necessidades não são constantes, porque são influenciadas pela consciência humana e pela sociedade. Consciência e sociedade se transformam e a necessidade também se transforma. O problema é definir em que a necessidade é relativa e como ela surge.

Contribuição ao bem comum: preocupa-se sobre como uma alocação de recursos em um território afeta as condições no outro. A noção de contribuição ao bem comum sugere que a tecnologia e os serviços deveriam ser usados para aumentar as transferências de bens inter-regionais, em tal medida que tivessem consequências atuais ou potenciais para a distribuição de tais bens na sociedade.

Mérito: um conceito geográfico relacionado com o grau de dificuldade ambiental. No meio físico, certos acidentes (seca, enchentes, terremotos etc.) colocam dificuldades adicionais para a atividade humana. Se há necessidade de uma facilidade para o bem comum nas áreas de risco, então recursos extras deveriam ser alocados para contrabalançar esse acidente. Significa que, se uma facilidade é procurada, se ela contribui ao bem comum, então e somente então, justifica-se uma alocação extra de recursos.

Considerando a pertinência das categorias propostas por Harvey, fez-se um esforço de utilizá-las nas análises dos conteúdos dos planos municipais de saneamento básico para analisar sua capacidade de induzir processos que levem à justiça social. Foram delimitados aspectos relevantes que deveriam ser considerados na perspectiva do saneamento básico, a saber:

1. **Necessidade:** incorpora questões relacionadas à demanda de quantidade e qualidade da água para atividades humanas, tipos de tecnologias e serviços de manejo de excretas, de resíduos sólidos e de águas de chuva, que devem ser garantidos à população.

2. **Contribuição ao bem comum:** envolve a análise de como investimentos na preservação dos ambientes naturais, por meio do saneamento básico, constituem redes de preservação/deterioração da qualidade ambiental que vão além do território demandador de serviços. Tal consideração deve ser incorporada como um fio norteador e condutor dos investimentos no conjunto de municípios.

3. **Mérito:** em saneamento, a dificuldade ambiental, conforme categoria proposta por Harvey, pode surgir de circunstâncias do meio físico, tais como característica dos mananciais, predisposição às enchentes ou áreas de risco, as quais colocam dificuldades adicionais para a qualidade de vida das populações. Se há necessidade de enfrentar situações assim, então recursos extras deveriam ser alocados para equilibrar esse problema. Assim o mérito pode ser traduzido como uma alocação de recursos extras para compensar o grau de dificuldade do ambiente social (pobreza, por exemplo) e natural (áreas de risco, água salobra etc.). Além disso, destaca-se a componente positiva do mérito nos serviços, onde se constitui o esforço de valorizar as ações, tecnologias e serviços que promovem preservação do ambiente natural e uso racional dos insumos e eficiência energética como justificativas de investimentos extras.

Assim, chega-se, para o saneamento básico, aos princípios de justiça distributiva territorial:

1. A organização espacial e o padrão de investimento espacial em saneamento básico deveriam ser tais que satisfizessem às necessidades da população urbana e rural, considerando a adequação das tecnologias e serviços às condições sociais, culturais, institucionais e ambientais. Métodos socialmente justos devem ser estabelecidos para determinar e medir necessidades com foco na gestão da demanda e não geração, ou minimização de resíduos. A diferença entre necessidades e alocações permite avaliar o grau de injustiça territorial.

2. Podem ser alocados recursos extras em um determinado território se esse investimento resultar em efeitos de sobreoferta em outros territórios.

3. Desvios no padrão de investimento territorial podem ser tolerados se forem destinados a superar dificuldades específicas do meio, que poderiam de outro modo prejudicar a qualidade de vida de grupos sociais que ali residem.

Assim, a distribuição dos serviços públicos de saneamento básico deve considerar que: (a) as necessidades da população dentro de cada território possam ser identificadas e satisfeitas; (b) recursos possam ser alocados para maximizar os efeitos multiplicadores inter-territoriais; (c) recursos extras possam ser alocados para ajudar a resolver as dificuldades específicas dos meios social, natural e físico e garantir a satisfação das necessidades dos que vivem nessas situações; e (d) os mecanismos institucionais, organizacionais, políticos e econômicos devem ser tais que as perspectivas do território menos favorecido sejam priorizadas.

Assim, pode-se afirmar que para um planejamento na perspectiva da justiça social devem-se desenvolver os mecanismos e instrumentos buscando esclarecer como a necessidade, a contribuição ao bem comum e o mérito se desdobram em variadas propostas de planejamento. Nessa perspectiva, para o saneamento básico, não poderá faltar para essas propostas motivações oriundas de questões como a desigualdade no acesso a serviços de qualidade, o grau de deterioração do ambiente natural, as mudanças climáticas e as crises econômicas, em que a garantia de subsistência via renda (salário) das populações, principalmente as mais frágeis, está cada vez mais instável e comprometida.

Acredita-se que, enquanto prevalecem a ideia e a prática de que o caminho para garantir o acesso a bens e serviços é a ação do indivíduo, como prega a concepção liberal de sociedade, as questões que são colocadas no início deste século – trabalho, acesso à terra, economia solidária, mudanças climáticas, preservação dos ecossistemas, agroecologia, justiça socioambiental – estão longe de ser enfrentadas. Essa concepção de mundo se afasta da dimensão pública, do bem comum. Acredita-se que a criação de relações capazes de promover justiça social em longo prazo deve se pautar em uma meta coletiva capaz de possibilitar ao cidadão dispor, no seu cotidiano, das condições materiais e imateriais necessárias à sua boa qualidade de vida, em que a consciência sobre os mecanismos de poder que permeiam a sociedade e dos fluxos e nexos entre Estado, sociedade e ambiente, vai influenciar na conquista da justiça social.

No caso do saneamento, a seleção de estratégias mais próximas ou não da justiça territorial envolve tanto fatores relacionados à gestão pública como aos aspectos tecnológicos, sendo que em relação aos últimos é importante observar o fluxo de energia e nutrientes que regem os substratos primários naturais necessários à existência enquanto corpo, decodificando-os nas práticas socioespaciais e na adoção de tecnologias para a prestação dos serviços voltadas às necessidades orientadas à contribuição ao bem comum e ao mérito.

O conceito de justiça ambiental tem sua origem em meio aos movimentos sociais que lutavam pelos direitos civis das comunidades afrodescendentes, especialmente a partir da década de 1960, nos Estados Unidos. Pessoas de baixo poder aquisitivo e grupos discriminados sofriam maior exposição a problemas ambientais, quando, por exemplo, depósitos de resíduos químicos e radioativos e de indústrias altamente poluentes estavam muito próximos das áreas habitadas por essas populações mais vulneráveis (ACSELRAD; HERCULANO; PÁDUA, 2004).

Por justiça ambiental, “entende-se o conjunto de princípios que asseguram que nenhum grupo de pessoas, sejam grupos étnicos, raciais ou de classe, suporte uma parcela desproporcional de degradação do espaço coletivo” (ACSELRAD; HERCULANO; PÁDUA, 2004, p. 9). Complementarmente, por injustiça ambiental, entende-se

a condição de existência coletiva própria às sociedades desiguais onde operam mecanismos sociopolíticos que destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento a grupos sociais de trabalhadores, populações de baixa renda, segmentos raciais discriminados, parcelas marginalizadas e mais vulneráveis da cidadania (ACSELRAD; HERCULANO; PÁDUA, 2004, p. 9-10).

No Brasil, a noção de justiça ambiental contempla também a posse do território e das riquezas naturais pelas classes mais ricas e a concentração da poluição no entorno das residências e no ambiente de trabalho da população de baixa renda (ACSELRAD; HERCULANO; PÁDUA, 2004).

Bullard (2004), ao tratar da equidade ambiental, apresenta três categorias de análise:

- **Equidade de procedimentos:** refere-se à questão da justiça, à noção de que regras governamentais, os marcos regulatórios e legais devam ser aplicados uniformemente em todas as regiões e de modo não discriminatório.
- **Equidade geográfica:** refere-se à localização e configuração espacial das comunidades e sua proximidade com fontes de riscos ambientais, instalações perigosas e usos do solo localmente indesejados, tais como: aterros sanitários, incineradores, estações de tratamento de esgotos, fundições de chumbo, refinarias, entre outras.
- **Equidade social:** critério que avalia o papel de fatores sociológicos nas decisões ambientais, a exemplo da raça, etnia, classe social, cultura, estilos de vida, poder político, entre outros.

Assim, com base na reflexão sobre a equidade ambiental, a justiça ambiental busca desenvolver ferramentas, estratégias e políticas públicas para eliminar condições e decisões injustas, com o objetivo de evitar que proteções desiguais possam resultar em decisões injustas e não democráticas e excluídos, pobres e comunidades de cor sofram uma vulnerabilidade com instalações nocivas; prevaleça o trabalho de pessoas pobres em empregos mais perigosos. Dessa maneira, procura desvelar os pressupostos subjacentes que podem contribuir para produzir exposições diferenciadas e proteção desigual, além de trazer à superfície as questões éticas e políticas sobre quem possui o que, quando, como e quanto (BULLARD, 2004).

Portanto, “a desigualdade ambiental pode manifestar-se tanto sob a forma de proteção ambiental desigual como de acesso desigual aos recursos ambientais” (BULLARD, 2004). Nesse sentido, se faz necessário perceber como ela vem se manifestado na sociedade e nos territórios.

As políticas ambientais podem, a depender das forças que atuam na fase de sua implementação ou na omissão de sua concepção – a exemplo das forças de mercado –, desencadear a geração de riscos ambientais desproporcionais aos grupos com menor acesso aos recursos financeiros e políticos disponíveis na sociedade. Tal realidade é resultado de processos econômicos, sociais e políticos que distribuem de formas desiguais a proteção ambiental, mais do que de questões ligadas a uma determinação geográfica ou casualidade histórica. Assim, é possível perceber uma relação entre os processos não democráticos, que se pautam na elaboração e aplicação de políticas sob a forma de normas discriminatórias, prioridades não discutidas e vieses tecnocráticos, e a produção de consequências desproporcionais sobre os diferentes grupos sociais (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009).

O acesso desigual pode ser percebido tanto na esfera da produção como na esfera do consumo. Na produção, “manifesta-se no processo de contínua destruição de formas não capitalistas de apropriação da natureza, tais como o extrativismo, a pesca artesanal, a pequena produção agrícola ou o uso de recursos comuns” (op. cit., p. 74). Esses grupos são atingidos pelos impactos ambientais dos projetos das áreas de expansão do capitalismo e seu modo de produzir mercadorias (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009).

Esses fatos ocorrem quando há a introdução de práticas como as monoculturas e pastagens, projetos viários, barragens, atividades mineradoras, que provocam grandes efeitos de desestabilização das atividades nas terras tradicionalmente ocupadas. Esse efeito faz com que o desenvolvimento de uma atividade comprometa a continuidade das outras atividades, transmitindo os efeitos nocivos de suas práticas para o meio ambiente comum (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009).

A questão da correlação de força fica evidente quando se observa que empresas que recorrem a práticas ambientalmente danosas estão integradas aos grandes circuitos de mercado, usufruindo de relações privilegiadas com o Poder Público, contando muitas vezes com todo um repertório de estímulo para a sua instalação e manutenção no território, ao contrário das populações tradicionais pouco inseridas em relações mercantis, das quais a destruição de sua base de recursos costuma ficar invisível para as autoridades estatais. Deve-se considerar como agravante, na perspectiva de justiça social, que as primeiras costumam gerar pouquíssimos empregos em relação ao seu consumo de recursos naturais e/ou degradação do meio ambiente comum, enquanto as práticas socioeconômicas não capitalistas ameaçadas são, de um modo geral, responsáveis pela subsistência direta de contingentes expressivos de pessoas (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 74-75).

Quanto à esfera do consumo, “o acesso desigual ao meio ambiente vai expressar-se na extrema concentração de bens em poucas mãos” (op. cit., p. 75). Em escala mundial se percebe de um lado um segmento social pequeno com altos padrões de consumo – com uma apropriação ultraintensiva e pouco previdente de recursos naturais – e, de outro, um grande contingente populacional que “permanece abaixo dos patamares de consumo necessários para a sua simples sobrevivência física” (ibid.). Essa realidade é refletida na escala das cidades, na qualidade ambiental e no acesso a serviços de formas desiguais para os diferentes grupos e níveis de renda.

A constatação da desigualdade ambiental conduz ao reconhecimento de que o que está em questão “não é simplesmente a sustentabilidade dos recursos e do meio ambiente, ou as escolhas técnicas deslocadas da dinâmica da sociedade, mas sim as formas sociais de apropriação, uso e mau uso desses recursos e desse ambiente (op. cit., p. 76)”.

Assim, os mecanismos de produção de desigualdade ambiental se assemelham aos mecanismos de produção da desigualdade social, com expressão na apropriação desigual do meio ambiente e dos recursos naturais. Constata-se que a desigualdade social e de poder estão na raiz da degradação ambiental, ou seja, “não se pode enfrentar a crise ambiental sem promover a justiça social” (op. cit., p. 77).

O esquema analítico da justiça ambiental, com vistas a mapear e evidenciar as desigualdades tem como características gerais:

- adotar um modelo para a saúde pública de promoção/prevenção como estratégia preferencial;
- transferir o ônus da prova para os poluidores que causam os danos, que discriminam e que não dão proteção igual para as “classes” menos protegidas;
- admitir a prova da discriminação a partir de dados estatísticos e impactos diferenciados ou de testes de “efeito”, em lugar de requerer a existência de intenção;

- avaliar os impactos desproporcionais por meio de ações e recursos definidos, avaliados num esquema de *ranking*, mas não limitados à avaliação quantitativa de riscos.

Nesse sentido, o paradigma da justiça ambiental adota uma abordagem inter e transdisciplinar com vistas à revisão dos padrões de consumo, o que inclui um repensar sobre os estilos de vida, a não geração e minimização de resíduos, a conservação do patrimônio ambiental, assegurando o desenvolvimento socioambiental pautado pela ética, igualdade, democracia e liberdade. No caso da implementação de projetos, devem ser voltados para as realidades socioculturais, institucionais e do ambiente físico-natural local, descentralizados e de abrangência comunitária, buscando garantir a saúde pública e a conservação ambiental, promovendo **a participação social nas decisões** e o **empoderamento das comunidades** (BULLARD, 2004).

É a partir dessas concepções de justiça ambiental que se extrai a base analítica para caracterizar os aspectos capazes de indicar a promoção de justiça ambiental por meio das atividades de saneamento básico.

Desse modo, se faz necessário refletir sobre como seria um planejamento em saneamento básico que apresentasse estratégias de enfrentamento das desigualdades ambientais via atividades cotidianas sobre os territórios, possibilitando, assim, a indução da promoção de justiça social e ambiental. É nesse entendimento que se referencia a matriz analítica do presente trabalho.

Metodologia

A pesquisa se estruturou na investigação de uma realidade empírica a partir da técnica do Estudo de Caso, utilizada quando o pesquisador tem como foco do estudo fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real, situações nas quais as intervenções avaliadas não apresentam um conjunto simples e claro de resultados (YIN, 2001). Os municípios selecionados para o estudo foram Alagoinhas-BA e Belo Horizonte-MG por terem sido os percussores da prática do planejamento no campo do saneamento básico.

A seguir são descritas as técnicas de pesquisa utilizadas:

Coleta de dados dimensão qualitativa

- Pesquisa documental sobre os serviços públicos de saneamento básico, junto aos planos municipais de saneamento básico e documentos relacionados.
- Grupo Focal com atores sociais envolvidos no planejamento. Os grupos contaram com a representação do Poder Público municipal, do prestador dos serviços e da sociedade civil organizada.

Para a análise das informações, utilizou-se a técnica da análise de conteúdo (FRANCO, 2005).

Para análise específica da justiça social e ambiental em saneamento básico, foi desenvolvida uma matriz analítica capaz de referenciar a análise de conteúdo pretendida. Buscou-se no plano de saneamento de cada município conteúdos que permitissem uma reflexão sobre os avanços na perspectiva da justiça social e ambiental induzidos pelo planejamento.

Para se percorrer a análise, buscou-se conhecer:

- V.1. A Justiça: as definições, diretrizes, programas e projetos apresentados no plano seguiram uma tendência mais afeta à indução da justiça social e ambiental ou mais afeta à eficiência econômica?
- V.2. A percepção dos atores que participaram do planejamento: como os segmentos sociais (Poder Público, prestador de serviço e usuários) entendem o planejamento e sua capacidade de indução da justiça social e ambiental?

De forma a tornar mais objetiva a análise foi necessário identificar características e direcionamentos necessários a um processo de planejamento com capacidade política, econômica, social e ambiental de induzir políticas públicas mais justas. Portanto, para perceber aspectos relacionados à justiça social e ambiental, definiu-se que era necessário, no mínimo, estar presente no processo de planejamento e sintetizado no plano os aspectos elencados nos Quadro 1 e 2:

Quadro 1 – Aspectos para análise da justiça social em saneamento básico

JS1	A discussão de quanto é necessário para um cidadão usuário de serviços públicos garantir sua qualidade de vida num panorama de desigualdades sociais, mudanças do clima e proteção dos ambientes naturais.
JS2	Priorização de investimentos públicos nas comunidades com maior déficit de acesso ao saneamento básico.
JS3	Estratégias para a universalização dos serviços considerando as questões sociais, energéticas e ambientais.
JS4	Contribuição ao bem comum da prestação dos serviços e orientação dos investimentos públicos.
JS5	O mérito que se relaciona ao direcionamento de investimentos, em que a visão de longo prazo considera o atendimento das necessidades e a contribuição ao bem comum como premissas que resultem em efeitos de sobreoferta em outros territórios.
JS6	A consideração da capacidade de produção de recursos financeiros por meio da prestação dos serviços públicos e a definição de quais rotas esses recursos devem percorrer, destacando as diferenças entre os objetivos da iniciativa privada em relação à iniciativa pública, na sua utilização e destinação. O objetivo seria que essa riqueza gerada na prestação de serviços circule dentro do próprio serviço ou em atividades correlatas à sua eficiência sistêmica.
JS7	A viabilidade econômica dos sistemas deve ser avaliada considerando: custo <i>per capita</i> de implantação, de manutenção, tempo de retorno do investimento e a geração de postos de trabalho.

JS8	Sistemas tarifários inclusivos, garantindo o acesso de todos aos serviços e promovendo a equidade.
JS9	Tarifas que cubram os custos de exploração e manutenção dos serviços, mas também as inversões necessárias para o desenvolvimento dos sistemas e para a substituição das infraestruturas obsoletas.
JS10	A discussão sobre a importância da priorização da geração de renda no âmbito das populações locais por meio da utilização de tecnologias descentralizadas e de simples funcionamento, facilitando a absorção dos trabalhadores locais.
JS11	O mapeamento dos locais com dificuldades específicas que podem resultar em prejuízos a outros territórios.

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 2 – Aspectos para análise da justiça ambiental em saneamento básico

JA A	A. Tema das mudanças do clima
A1	Análise das alterações previstas para a região e como elas afetarão as populações mais vulneráveis.
A2	Como se prevê a interferência na disponibilidade de água e na distribuição das chuvas para a garantia do atendimento às necessidades básicas da população e como considera a gestão das demandas.
A3	Discussão sobre as questões tecnológicas ligadas ao saneamento básico e suas possibilidades de inovações no sentido de mitigar e/ou se adaptar às mudanças.
A4	Consideração sobre a proteção dos ecossistemas fundamentais aos serviços públicos de saneamento básico, como meio de minimizar as atividades que colaboram para o efeito das mudanças do clima.
JA B	B. Valorização das técnicas e tecnologias utilizadas por comunidades tradicionais que desenvolvem atividades produtivas para sua subsistência
B1	Tratamento das técnicas e tecnologias de saneamento básico adotadas e sua adequação às condições ambientais locais.
B2	Contextualização do uso da tecnologia de saneamento básico quanto às características físicas, geográficas e culturais da área onde se implantam os serviços ou soluções sanitárias.
B3	Prioridade dada à diversificação de técnicas/tecnologias utilizadas nos sistemas de saneamento básico a serem implantados.
B4	Formas de proteção dos ecossistemas fundamentais aos serviços públicos de saneamento básico, como meio de garantir acesso às riquezas naturais de qualidade para as comunidades que as utilizam como meio alternativo de subsistência.
JA C	C. Adoção de política onde a mitigação e/ou tratamento dos impactos, resíduos e efluentes produzidos em atividades de saneamento básico seja associado aos focos geradores nos âmbitos territoriais e ambientais
C1	Estratégias para abastecimento humano de maneira que se priorize o uso de mananciais próximos da população usuária.

C2	Mecanismos para fomentar a não geração e minimização de resíduos sólidos e líquidos, incorporando o usuário, os setores produtivos, os segmentos organizados da sociedade e o Poder Público como sujeitos chave na mudança de padrões de consumo e na adoção de um sistema preventivo de poluição.
C3	Adotar forma de distribuição dos sistemas de tratamento e destinação final dos resíduos gerados nos sistemas de saneamento básico, quando estes forem inevitáveis, buscando a proximidade destes aos seus focos geradores.
C4	Adoção da estratégia da descentralização e da escala “ideal” para atendimento da população usuária, como indicador para definição de instalação de sistemas de tratamento e destinação final, quando for o caso.
JAD	D. Deve ser adotada como estratégia de prestação de serviço a ótica da “ecologia industrial”
D1	Priorização da integralidade entre as componentes de saneamento básico, de maneira que a demanda de uma seja referência do desenvolvimento da outra.
D2	Estímulo ao desenvolvimento de um circuito fechado entre as atividades produtivas que tenham relação com as atividades de saneamento básico.
D3	Consideração quanto ao <i>ecodesign</i> , fomentando técnicas construtivas que realizem a segregação de correntes de efluentes, facilitando o tratamento final e destinação para outros processos produtivos e/ou de consumo.
D4	Previsão de reserva de áreas nos bairros e/ou condomínios direcionadas ao tratamento de resíduos sólidos e manejo de águas de chuva, de maneira a evitar sistemas de grande escala, a exemplo de aterros sanitários em áreas distantes das cidades e construção de grandes sistemas amortecedores de água, a exemplo dos piscinões.

Fonte: Elaboração própria.

Resultados

A partir da análise dos planos municipais de saneamento básico dos municípios como indutores de justiça social e ambiental, chegou-se aos resultados apresentados nos Quadros 3 e 4.

As análises no município de Belo Horizonte sobre a justiça social revelaram que, apesar do Plano não contemplar de forma integral os diferentes aspectos da matriz analítica, existiu uma atenção dos atores que realizaram o planejamento da importância de fazer investimentos em áreas de maior vulnerabilidade; de garantir que parte dos recursos arrecadados na prestação dos serviços se reverta em investimentos no próprio serviço; e de promover a ampliação de postos de trabalhos para as populações locais. Essa abordagem do Plano leva à indução de justiça social, de maneira a conduzir o município, ao longo do tempo, a um cenário no qual os benefícios e danos produzidos na prestação dos serviços de saneamento sejam alocados e distribuídos de forma mais justa, com benefícios tanto para a sociedade como para o meio ambiente. No caso de Alagoinhas, pôde-se observar que o PMSA teve um foco direcionado para a promoção/indução de justiça social por meio do planejamento dos serviços de saneamento de forma participativa. O PMSA trouxe discussões conceituais a respeito do que seria a prestação dos serviços de

saneamento básico; os objetivos para a sociedade; a importância de se evitar o consumo com excesso de insumos e da água; a necessidade de se dispor de um cidadão usuário dos serviços consciente e participativo nas diferentes etapas do planejamento; e, também, a premência do uso de tecnologias voltadas para as realidades locais que colaborem na preservação do ambiente.

Quadro 3 – Resumo da análise da justiça social nos planos municipais de saneamento de Alagoinhas e Belo Horizonte

Itens Analisados	Belo Horizonte – MG	Alagoinhas – BA
JS1 – Definição de Necessidade	Não se verificou no Plano (BELO HORIZONTE, 2010).	Não se verificou no Plano (ALAGOINHAS, 2004), mas destacou a preocupação em promover a utilização racional das riquezas naturais, da água e da energia.
JS2 – Priorização de carentes	Demonstram ciência das prioridades em relação aos investimentos.	O PMSA seguiu essa linha, explicitamente, no momento de decidir a prioridade dos investimentos.
JS3 – Objetivo social, energético e ambiental	Não fica claro que esse objetivo norteia as ações para a universalização desses serviços.	Esse objetivo norteia as ações para a universalização desses serviços.
JS4 – Contribuição ao bem comum	Está presente no plano no que se refere à identificação das ações que apresentam maior carência para as populações mais pobres.	Estão presente no PMSA, principalmente no que diz respeito às práticas individuais e escolhas tecnológicas.
JS5 – Mérito de investimentos	As versões do Plano não apresentam essa intenção explicitamente.	O PMSA compõe um conjunto de intenções que demonstra uma preocupação relativa à geração de efeitos de sobreoferta em outros territórios.
JS6 – Direcionamento dos lucros da prestação do serviço	Há uma orientação sobre a produção de recursos financeiros por meio da prestação dos serviços públicos.	O SAAE define que os possíveis lucros oriundos da prestação de serviço fiquem circulando dentro do próprio serviço público de saneamento.
JS7 – Análise de viabilidade econômica	Não se verificaram esses elementos no conteúdo do Plano.	Não foi encontrado esse tipo de diretriz no conteúdo do Plano.
JS8 – Sistemas tarifários inclusivos	Esses princípios não foram contemplados.	Houve definição de diretrizes relativas a esse critério.
JS9 – Composição tarifária	Não foram contemplados no Plano.	Notou-se essa preocupação na componente de esgotamento sanitário.
JS10 – Geração de renda local com prestação do serviço	Contemplado nos programas especiais voltados para as mais diversas áreas do saneamento.	Parcialmente contemplado, principalmente, na componente de manejo de resíduos sólidos.
JS11 – Mapeamento de áreas prioritárias	Versões apresentam mapas locais e reconhecem dificuldades específicas.	Apresenta um conjunto de elementos que demonstra o atendimento desse critério.

Fonte: Elaboração própria.

No que se refere à indução de justiça ambiental, pode-se observar que o Plano de Saneamento de Belo Horizonte apresenta alguns avanços no campo da ecologia industrial, ao, minimamente, prever a segregação, a reciclagem e o reaproveitamento de resíduos. No tópico referente às mudanças do clima, apesar de incipiente, foi possível detectar um direcionamento que pode levar a um aprofundamento dessas questões em um futuro próximo, principalmente no que diz respeito ao serviço de manejo e drenagem das águas pluviais. Porém, no tópico sobre a necessidade de rediscutir o padrão tecnológico para a oferta dos serviços públicos de saneamento básico, os resultados do estudo revelaram que ainda existe um longo e conflituoso caminho a ser trilhado, principalmente diante das resistências às mudanças do corpo técnico e gerencial e ainda em face das pressões de corporações que têm interesse em manter soluções de engenharia altamente consumidoras de matéria e energia e por elas tecnicamente dominadas. No caso da Prefeitura Municipal de Alagoinhas, pôde-se constatar que o PMSA contemplou os aspectos ligados a: valorização das técnicas e tecnologias utilizadas por comunidades tradicionais; previsão de ações em que a geração e a mitigação/tratamento e destinação final são previstos para estarem mais próximos dos focos geradores; e ecologia industrial. Essa abordagem demonstra que a concepção do Plano prevê práticas mais justas ambientalmente na forma de prestar os serviços; na previsão de modelos tecnológicos adequados; na busca da eficiência na proteção dos ecossistemas naturais e das riquezas naturais; e, por fim, nas formas de incluir a participação dos usuários dos serviços nas práticas cotidianas da sua prestação, entre outros.

Quadro 4 – Resumo da análise da justiça ambiental nos planos municipais de saneamento de Alagoinhas e Belo Horizonte

Itens analisados	Belo horizonte	Alagoinhas
JA.A – Observação das Mudanças Climáticas	Não foi dada atenção a esse fenômeno no processo de planejamento. A única ação que poderia denotar algum avanço está ancorada na parceria da SUDECAP com a UFMG para o “projeto gestão sustentável das águas para a melhoria da qualidade de vida nas cidades do futuro”.	Não foi dada atenção a esse fenômeno no processo de planejamento. Apesar de o PMSA ter trazido propostas que pudessem, em longo prazo, ser importantes para conviver com as alterações climáticas, elas não tinham o foco nas questões da mudança do clima e sua influência na prestação dos serviços.
JA.B – Utilização de tecnologias apropriadas	Não se observou muita atenção a esse critério. O que chegou mais próximo do indicado, porém explorado de forma superficial e incompleta, foi a abordagem sobre as dificuldades apresentadas na implantação de sistemas de esgotamento sanitário em áreas de baixa renda e as possíveis alternativas para se garantir a prestação do serviço.	Não se observou uma preocupação voltada a esse tópico. Contudo, devido ao processo participativo de planejamento com a inclusão dos usuários na discussão sobre a tecnologia a ser adotada, para depois partir para a elaboração do projeto, pode-se considerar que em certa medida esse tópico foi contemplado.

<p>JA.C – O território na relação entre geração e tratamento</p>	<p>Observou-se uma atenção à capacidade de atendimento dos mananciais à demanda da população. No entanto, não foram identificadas preocupações sobre a adoção de estratégias para realizar o abastecimento humano com o uso de mananciais mais próximos à população usuária, o que certamente contribuiria para a justiça ambiental, uma vez que traria para o usuário da água a responsabilidade pela qualidade ambiental do manancial, desencorajando-o de poluir o ambiente natural.</p>	<p>Observou-se que em alguns aspectos esse tópico foi contemplado. Apesar de não estar definido no PMSA que se deveriam adotar estratégias para abastecimento humano de maneira que se priorizasse o uso de mananciais próximos à população usuária, devido às características dos mananciais utilizados para abastecimento, água subterrânea, essa já é a estratégia adotada no município.</p>
<p>JA.D – Estratégias da Ecologia Industrial</p>	<p>Os programas especiais presentes nas versões do plano contemplam ações voltadas para melhorar as condições de saneamento do município, mas poucos tendem à valorização e fomento de uma lógica produtiva de circuito fechado entre os resíduos gerados nas atividades de saneamento que poderiam servir para outras cadeias produtivas.</p>	<p>Observaram-se proposições voltadas à captação, armazenamento e uso das águas de chuva para diminuir o escoamento superficial e diminuir a utilização de água potável tratada pelo SAAE para atividades produtivas com menor exigência do padrão de potabilidade da água, como a lavagem de carros, a irrigação de jardins etc.</p>

Fonte: Elaboração própria.

Discussão

A justiça social se mostrou um conceito fundamental na análise da capacidade do planejamento em efetivar melhorias sociais e permitiu explicitar a importância da relação entre os indivíduos e sua força enquanto coletividade para efetivar as transformações necessárias. A partir das categorias analíticas de necessidade, da contribuição ao bem comum e do mérito, trazidas por Harvey (1980), foi formulado um conjunto de princípios de justiça distributiva territorial, com foco nos serviços públicos de saneamento básico, possibilitando inferir sobre a direção que os planos municipais analisados estavam apontando: mais próximos da justiça ou mais voltados para a eficiência econômica e geração de lucros.

Da mesma maneira, o conceito de justiça ambiental foi fundamental para colaborar na ampliação do conceito de justiça social, com destaque para os aspectos sociais e distributivos, e avançar em direção ao entendimento da lógica produtiva e econômica da sociedade capitalista e ao uso das riquezas naturais, conforme apontam Acselrad, Herculano e Pádua (2004). Assim, a justiça ambiental, quando aborda as equidades de procedimento, geográfica e social, como nos mostra Bullard (2004), e fomenta a revisão dos padrões de consumo, o repensar dos estilos e modos de vida, a valorização das realidades socioculturais, do ambiente natural, das comunidades tradicionais – os indígenas, os quilombolas, as comunidades de fundo de pasto, os pescadores e marisqueiras –, a valorização dos saberes tradicionais, da participação social e o empoderamento das

comunidades, entre outros, contribui para que se pense o planejamento do saneamento básico de forma que essas preocupações e premissas sejam observadas e praticadas.

Portanto, para analisar as perspectivas do planejamento dos serviços de saneamento básico vir a colaborar na promoção/indução das justiças social e ambiental é fundamental conhecer quais aspectos constituem um serviço público de saneamento básico promotor de justiça. Nessa direção, Pereira (2009), ao estudar as implicações do planejamento territorial, ressalta a capacidade do plano diretor de contribuir para a construção de políticas e agendas para a promoção da saúde e o desenvolvimento saudável e sustentável.

Assim, a análise das experiências de Alagoinhas e Belo Horizonte, a partir do referencial teórico conceitual metodológico do planejamento para a indução da justiça social e ambiental, trouxe contribuições para se pensar o planejamento do saneamento básico na prática.

Apesar das dificuldades e facilidades identificadas em cada um dos municípios estudados, ficou evidente que nas duas experiências a capacidade de indução de justiça social e ambiental por meio do planejamento das ações de saneamento básico foi identificada. Essas diferenças entre os municípios podem ser relacionadas às realidades locais, às suas predisposições em avançar mais em uma direção, às diferenças de porte populacional, às características sociopolíticas, ao nível de cidadania estabelecida em suas populações, além da macrorregião a que pertencem. É claro que em cada caso foi possível identificar a predisposição de se atender a aspectos diferentes, o que evidencia a importância do olhar dos atores que participam do planejamento sobre a realidade a respeito da qual se pretende pensar a transformação.

Além disso, vale lembrar que os conteúdos abordados nos planos nem sempre se refletiram nas práticas estabelecidas ao longo do tempo transcorrido após sua elaboração. Assim, a fragilidade na implementação se apresenta como um aspecto de grande relevância, reafirmando a importância de se debruçar de forma mais efetiva nos aspectos relativos à implementação de planejamentos relacionados às políticas públicas de serviços essenciais com vistas à promoção de justiça social e ambiental.

Por fim, como mostraram as experiências de Belo Horizonte e Alagoinhas – que, apesar das diferenças, apontam numa mesma direção –, os vínculos entre a implementação dos planos municipais de saneamento básico e a promoção de justiça social e ambiental se relacionam diretamente com a organização e a mobilização social, o referencial utópico, as articulações supralocais, os interesses em jogo, a correlação de forças, a capacidade institucional/política do Poder Público de viabilizar a implementação do Plano, o grau de avanço da cidadania, a visão de mundo dos segmentos responsáveis legalmente pelo planejamento dos serviços (Poder Público com auxílio do prestador de serviço), o interesse da sociedade de desenvolver práticas cotidianas que reflitam uma ação justa social e ambientalmente, os mecanismos que protejam esses serviços da lógica de mercado e da eficiência econômica e o entendimento de que a promoção da proteção dos ecossistemas naturais é fundamental para a valorização dos saberes e técnicas que demandam menor quantidade de riquezas ambientais para manter a qualidade de vida das populações. Porém é evidente que os elementos citados acima não abarcam toda a realidade complexa que se busca conhecer, mas, de qualquer maneira,

já se mostram como um ponto de partida para se avançar em direção a essas questões tão importantes para a sociedade.

Por fim, ponderando as contribuições teóricas dos estudiosos da justiça social e ambiental, fica demarcada a importância da prática social estabelecer estratégias de apropriação e valorização dos instrumentos passíveis de conduzir a transformações da realidade rumo a uma sociedade mais justa, a exemplo das leis, do planejamento, da participação social, devendo sempre buscar nas técnicas e tecnologias adotadas a confirmação dessas tendências.

Ao se analisar um desses instrumentos, como o é um plano municipal, a complexidade de explicitar as forças que o conduzem fica evidente. Isso por que são essas forças que trabalham ora de forma a neutralizar, ora a potencializar a sua função social principal. Por isso, entender melhor o processo de planejamento e a elaboração de planos, visando a identificar essas rotas que conduzem um plano na modificação da realidade socioambiental, mostra-se um desafio importante para se avançar na valorização das políticas públicas que colaborem na promoção da saúde coletiva.

Referências

- ACSELRAD, H.; HERCULANO, S.; PÁDUA, J. A. A justiça ambiental e a dinâmica das lutas socioambientais no Brasil - uma introdução. In: _____. (Org.). **Justiça Ambiental e Cidadania**. 2. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Fundação Ford, 2004. p. 9-20.
- ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. do A.; BEZERRA, G. das N. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- ALAGOINHAS. **Plano Municipal de Saneamento Ambiental de Alagoinhas**. Alagoinhas: Prefeitura Municipal de Alagoinhas, 2004. Tomo I, II, III e IV.
- BELO HORIZONTE. **Plano Municipal de Saneamento de Belo Horizonte: 2008/2011 – atualização 2010**. Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, 2010. v. I/II; Texto. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portaltpIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=politicaurbanas&tax=18483&lang=pt_BR&pg=5562&taxp=0&>. Acesso em: 9 mai. 2011.
- BULLARD, R. Enfrentando o racismo ambiental no século XXI. Tradução de C. M. de Freitas. In: ACSELRAD, H.; HERCULANO, S.; PÁDUA, J. A. (Org.). **Justiça Ambiental e Cidadania**. 2. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Fundação Ford, 2004. p. 41-68.
- FRANCO, M. L. P. B. **Análise de conteúdo**. 2. ed. Brasília: Líber Livros, 2005.
- HARVEY, D. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.
- PEREIRA, R. R. **Planejamento Territorial: Suas Implicações Para a Promoção da Saúde e da Justiça Ambiental**. Espaço e Tempo, São Paulo, n. 26, p. 19 - 27, 2009.
- RAWLS, J. Distributive Justice. In: LASLETT, P.; RUNCMAN, W. G. (Eds.) **Philosophy, Politics and Society**. Terceira série. Oxford, 1969.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Submetido em: 11/03/2017

Aceito em: 05/06/2017

<http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422ASOC74R1V2032017>

JUSTIÇA SOCIAL E AMBIENTAL EM SANEAMENTO BÁSICO: UM OLHAR SOBRE EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO MUNICIPAIS

GABRIELA VIEIRA DE TOLEDO LISBOA ATAIDE
PATRÍCIA CAMPOS BORJA

Resumo: O estudo faz uma reflexão sobre os vínculos entre o planejamento em saneamento básico e a promoção de justiça social e ambiental. Articulando-se com as categorias analíticas de justiça social e ambiental, constrói-se uma matriz analítica para estudar as experiências dos municípios de Alagoinhas-BA e Belo Horizonte-MG. A partir de entrevistas com diversos atores e análises de conteúdo, os resultados indicam que os vínculos entre a implementação dos planos municipais de saneamento básico e a promoção de justiça social e ambiental se relacionam com o empoderamento da sociedade, as articulações supralocais, os interesses políticos, a correlação de forças, a capacidade institucional/política do Poder local, os mecanismos que protejam os serviços da lógica de mercado e da eficiência econômica. Demarca-se, pois, a importância da prática social para estabelecer estratégias de apropriação dos instrumentos passíveis de conduzir a transformações da realidade rumo a uma sociedade mais justa com participação social.

Palavras-chave: Planejamento. Saneamento básico. Justiça social. Justiça ambiental.

Abstract: The study makes a reflection on the links between planning in the field of sanitation and the promotion of social and environmental justice. In coordination with analytical categories of social and environmental justice, it is built an analytical matrix to study the experiences in the municipalities of Alagoinhas-BA and Belo Horizonte-MG. Based on interviews with several actors and content analysis, the results indicate that the links between the implementation of municipal sanitation plans and the promotion of social and environmental justice are related to the empowerment of the society; supra-local articulations; political interests; correlation of forces; institutional/political capacity of the local authority; mechanisms to protect services from market logic and economic efficiency. It marks, therefore, the importance of social practices to establish strategies to the appropriation of instruments that could lead to the transformation of the reality towards a fairer society with social participation.

Keywords: Planning. Basic sanitation. Social justice. Environmental justice.

Resumen: El estudio realiza una reflexión sobre los vínculos entre la planificación en campo del saneamiento y la promoción de la justicia social y ambiental. En coordinación con las categorías analíticas de justicia social y ambiental, se construye una matriz analítica para estudiar las experiencias en los municipios de Alagoinhas-BA y Belo Horizonte-MG. Basado en entrevistas con varios actores y análisis de contenido, resultados indican que vínculos entre la aplicación de los planes de saneamiento municipal y la promoción de justicia social y ambiental están relacionados con la potenciación de la sociedad; articulaciones supra-locales; intereses políticos; correlación de fuerzas; capacidad institucional/política de la autoridad local; mecanismos de protección de servicios de la lógica del mercado y eficiencia económica. Así se marca la importancia de prácticas sociales para establecer estrategias de apropiación de instrumentos que puedan conducir a la transformación de la realidad hacia una sociedad más justa con participación social.

Palabras clave: Planificación. Saneamiento básico. Justicia social. Justicia ambiental.
