



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS**  
**DEPARTAMENTO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**NATHÁLIA CAMPOS DE CASTRO**

**SANEAMENTO BÁSICO E SUSTENTABILIDADE: UMA AVALIAÇÃO DO  
ACESSO À POLÍTICA PÚBLICA SOB A PERSPECTIVA DAS PESSOAS NO  
TERRITÓRIO DO GRANDE BOM JARDIM EM FORTALEZA-CE**

**FORTALEZA**

**2025**

NATHÁLIA CAMPOS DE CASTRO

SANEAMENTO BÁSICO E SUSTENTABILIDADE: UMA AVALIAÇÃO DO ACESSO À  
POLÍTICA PÚBLICA SOB A PERSPECTIVA DAS PESSOAS NO TERRITÓRIO DO  
GRANDE BOM JARDIM EM FORTALEZA-CE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra.

Orientadora: Profa. Dra. Suely Salgueiro Chacon.

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

C352s Castro, Nathália Campos de.

Saneamento Básico e Sustentabilidade : uma avaliação do acesso à política pública sob a perspectiva das pessoas no território do Grande Bom Jardim em Fortaleza-CE / Nathália Campos de Castro. – 2025.  
169 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2025. Orientação: Profª. Dra. Suely Salgueiro Chacon.

1. Saneamento Básico. 2. Políticas Públicas. 3. Desigualdades. 4. Racismo Ambiental. 5. Avaliação com Base na Sustentabilidade. I. Título.

CDD 320.6

---

NATHÁLIA CAMPOS DE CASTRO

SANEAMENTO BÁSICO E SUSTENTABILIDADE: UMA AVALIAÇÃO DO ACESSO À  
POLÍTICA PÚBLICA SOB A PERSPECTIVA DAS PESSOAS NO TERRITÓRIO DO  
GRANDE BOM JARDIM EM FORTALEZA-CE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Avaliação em Políticas Públicas.

Aprovada em: 28 / 04 / 2025.

BANCA EXAMINADORA

---

Profª. Dra. Suely Salgueiro Chacon (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Dr. Gil Célio Cardoso Castro (Examinador Interno)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Profª. Dra. Victória Régia Arrais de Paiva (Examinadora Externa à Instituição)  
Universidade Federal do Cariri (UFCA)

Às divindades protetoras.

Aos meus pais, Dilce e Edilson.

A todas minhas ancestrais.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a todas às deusas as quais me guiaram e protegeram sempre até aqui. A Deus por segurar minhas mãos quando fraquejei, sem nunca me permitir sucumbir.

À minha mãe amada por sempre ter acreditado nos meus estudos, pelo esforço e abdicação própria para que eu pudesse usufruir de todas as oportunidades as quais ela poderia me proporcionar. Uma mulher que tem o ensino médio, mas sempre me disse que a educação era a única herança que poderia me dar.

Ao meu pai amado, com ensino fundamental incompleto e uma vontade de sempre me aperrear quando me via estudando, por saber respeitar o silêncio necessário nos meus momentos de estudos e me buscar, tantas e muitas vezes, na parada do ônibus às 23 h por anos.

À minha tia, por durante um tempo cooperar, financeiramente, na minha educação em épocas difíceis.

À minha psicanalista, por todo o apoio, o suporte e a paciência. Ela sabe o quanto me ajudou e ajuda nos meus processos de autoconhecimento.

Às minhas amigas e amigos de longas datas, que estão comigo até hoje, por serem braço forte e ombro certo em todos os momentos.

À minha orientadora querida, Suely, professora, mestra, incentivadora, maravilhosa. Gratidão por me ensinar tanto na academia e na vida. A senhora ajudou a ressignificar em mim o sentido libertador e libertário da educação.

A todas (os) minhas professoras e professores, em especial, Gil e Victória pelas contribuições valiosas e o apoio desde a Qualificação; à Nazaré pelos muitos textos indicados e lutas compartilhadas; à Roselane por me apresentar novos conceitos; ao Carlos e Júlio pelos debates incríveis.

Ao meu empregador e minha chefia, por me liberarem nos horários das aulas para que eu pudesse me deslocar à UFC. Cursar um mestrado acadêmico trabalhando 8h/dia foi extremamente desafiador e difícil. A vida é luta e resistência!

Aos meus colegas de mestrado pelo convívio e descobertas.

E, especialmente, às pessoas do Território do Grande Bom Jardim, as quais me permitiram conhecer suas percepções, dando sentido real à essa pesquisa.

“Se não puder mudar o mundo, conte sobre  
isso.” (Provérbio Eritrês)

## RESUMO

A pesquisa objetivou avaliar a percepção das pessoas do Grande Bom Jardim (GBJ) em Fortaleza/CE acerca da política pública de saneamento básico em dois de seus quatro componentes, a saber: abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, no acesso ao serviço. Os objetivos específicos foram compreender a transversalidade das desigualdades, preponderantemente, o racismo ambiental, e suas implicações para o acesso à política; articular as teorias das políticas públicas, do saneamento básico e as trajetórias político-institucionais; investigar características etnográficas dos participantes e suas correlações com o direito humano à água e ao esgoto; por fim, examinar a construção da sustentabilidade em nível local emergida pela vinculação da organização comunitária e suas lutas. Expõe-se as desigualdades, as quais infundem impactos no acesso ao saneamento; um arcabouço teórico das políticas públicas, especialmente a avaliação; e do saneamento básico nos dois componentes avaliados. A metodologia qualitativa adotada, fidedigna ao aprimoramento da política pública em um contexto intersubjetivo indissociável para a pesquisa Mynaio (2011). A coleta dos dados primários foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas, observações participantes e grupo focal, entre 2024 e 2025. Utilizou-se na análise dos resultados as técnicas de análise de discurso e de conteúdo (Bardin, 2016). A abordagem avaliativa foi a Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS), de Chacon e Nascimento (2020), que protagonizou as percepções das pessoas do território no tocante à água potável e esgoto, em suas quatro dimensões: sociocultural; econômica; ambiental e político-institucional. Os resultados evidenciaram que há acesso à água potável, porém ao esgoto é inexistente ou precário; os participantes reivindicam e se organizam, comunitariamente, em luta por Bem Viver, entretanto se encontram desesperançosos e com autoestima abalada quanto à efetivação da política pública, não acreditam na universalização do serviço no prazo previsto. Conclui-se que a avaliação do setor é eivada por intencionalidades e marcada, historicamente, por procedimentos científicos hegemônicos, por isso incorporou, majoritariamente, a tecnicidade. Esta pesquisa subverteu a lógica racionalista ao trazer experiências e conhecimentos populares.

**Palavras-chave:** desigualdades; racismo ambiental; política pública; saneamento básico; avaliação com base na sustentabilidade; água e esgoto.

## ABSTRACT

The research aimed to evaluate the perception of people from Grande Bom Jardim (GBJ) in Fortaleza/CE regarding the public policy of basic sanitation in two of its four components, namely: supply of drinking water and sewage, in access to the service. The specific objectives were to understand the transversality of inequalities, predominantly environmental racism, and their implications for access to the policy; to articulate the theories of public policies, basic sanitation and political-institutional trajectories; to investigate ethnographic characteristics of the participants and their correlations with the non-implementation of the human right to water and sewage; finally, to examine the construction of sustainability at the local level emerged by the link in the community organization and its struggles. The inequalities that impact access to sanitation are exposed; a theoretical framework for public policies, especially evaluation; and basic sanitation in the two components evaluated. The qualitative methodology adopted is reliable for improving public policy in an intersubjective context that is inseparable from the Mynaio (2011) research. Primary data collection was carried out through semi-structured interviews, participant observations, and focus groups, between 2024 and 2025. Discourse and content analysis techniques were used to analyze the results (Bardin, 2016). The evaluation approach was the Sustainability-Based Assessment (ABS), by Chacon and Nascimento (2020), which focused on the perceptions of people in the territory regarding drinking water and sewage, in its four dimensions: sociocultural; economic; environmental, and political-institutional. The results showed that there is access to drinking water, but sewage is non-existent or precarious; the participants demand and organize themselves, as a community, in the fight for Good Living, however they feel hopeless and with shaken self-esteem regarding the implementation of public policy, and do not believe in the universalization of the service within the expected time frame. It is concluded that the evaluation of the sector is tainted by intentions and marked, historically, by hegemonic scientific procedures, which is why it has incorporated, for the most part, technicality. This research subverted rationalist logic by bringing popular experiences and knowledge.

**Keywords:** inequalities; environmental racism; public policy; basic sanitation; sustainability-based assessment; water and sewage.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Determinantes sociais à saúde.....	36
Figura 2 – Diagrama de determinantes sociais à saúde .....	36
Figura 3 – Quantitativo de óbitos por DRSAI por grupos nas unidades da Federação e no Brasil em 2023 .....	40
Figura 4 – Matriz de Impactos dos Investimentos em Saneamento Básico .....	41
Figura 5 – Espiral das Políticas Públicas.....	45
Figura 6 – Sistema de Tratamento de Água e Esgoto.....	55
Figura 7 – Etapas Necessárias para a Adequação Contratual.....	57
Figura 8 – Mudanças legais promovidas pela atualização do marco regulatório do saneamento básico .....	61
Figura 9 – Divisão territorial de Fortaleza em Regionais.....	77
Figura 10 – Legenda dos mapas dos cinco bairros.....	78
Figura 11 - Mapa do Bom Jardim.....	79
Figura 12 – Mapa do Canindezinho .....	80
Figura 13 – Mapa da Granja Lisboa .....	81
Figura 14 – Mapa da Granja Portugal .....	82
Figura 15 – Mapa do Siqueira .....	83
Figura 16 – Grau de Prioridade de Intervenção do Poder Público nos Assentamentos ....	125
Figura 17 – Recuperação de Lagoas.....	127
Figura 18 – Revitalização do rio Maranguapinho - trecho 5.....	128
Figura 19 – Revitalização do rio Maranguapinho - trecho 6.....	129
Figura 20 – Cobertura da Rede de Distribuição de Água em Fortaleza/CE.....	136
Figura 21 – Cobertura da Rede de Esgoto em Fortaleza/CE.....	137
Figura 22 – Painel de palavras mais citadas .....	145

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentual da população por bairro no GBJ.....	103
Gráfico 2 – Frequência de entrevistadas(os) por bairro .....	104
Gráfico 3 – Proporção de habitantes por sexo no GBJ.....	105
Gráfico 4 – Quantitativo de cidadãos identificados por cor/raça no GBJ .....	106
Gráfico 5 – Quantidade de habitantes identificados por cor/raça no GBJ em relação à Fortaleza .....	107
Gráfico 6 – Proporção dos moradores entrevistados no GBJ por cor/raça.....	107
Gráfico 7 – Percentual dos residentes por cor/raça nos bairros do GBJ.....	108
Gráfico 8 – Percentual de pessoas entrevistadas por faixa etária no GBJ.....	110
Gráfico 9 – Distribuição de participantes da pesquisa por idade e gênero no GBJ.....	111
Gráfico 10 – Proporção de moradores alfabetizados ou não no GBJ.....	112
Gráfico 11– Quantitativo de residentes alfabetizados ou não por bairro .....	112
Gráfico 12 – Grau de escolaridade das (os) entrevistadas (os).....	113
Gráfico 13 – Grau de escolaridade dos núcleos familiares das (os) entrevistadas (os).....	114
Gráfico 14 – Rendimento médio per capita por gênero no Grande Bom Jardim .....	118
Gráfico 15 – Rendimento médio per capita por grau de escolaridade no GBJ .....	119
Gráfico 16 – Percentual de entrevistadas (os) por quantitativo de banheiros no domicílio	122
Gráfico 17 – Proporção de gastos com conta de água dos (as) entrevistados (as) .....	123
Gráfico 18 – Percentual de entrevistados beneficiários de programa social .....	123
Gráfico 19 – Proporção de acreditação dos pesquisados na variação tarifária por prestador privado.....	143

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Índice de Gini do rendimento domiciliar per capita, a preços médios .....	23
Quadro 2 – Proporção da população vivendo abaixo da linha de pobreza nacional .....	24
Quadro 3 – Proporção da população vivendo abaixo da linha de pobreza nacional, por sexo, cor/raça e idade .....	25
Quadro 4 – Número de conflitos por impactos socioambientais e populações atingidas..	34
Quadro 5 – Níveis de determinantes sociais à saúde .....	37
Quadro 6 - Classificação ambiental das infecções relacionadas à água .....	39
Quadro 7 – Modelos de Classificação da Avaliação de Políticas Públicas .....	47
Quadro 8 – Gerações de Avaliação de Políticas Públicas .....	49
Quadro 9 – Matrizes Paradigmáticas e Abordagens de Avaliação de Políticas Públicas .	51
Quadro 10 – Normatização do Saneamento Básico no Brasil nos últimos seis Governos..	59
Quadro 11 – Normatização do Saneamento Básico no Brasil nos últimos seis Governos..	60
Quadro 12 – Índice de Atendimento Urbano por Rede de Água nos Estados Brasileiros ..	63
Quadro 13 – Índice de Atendimento Urbano por Rede de Esgoto nos Estados Brasileiros	64
Quadro 14 – Normas de Referência para os Serviços de Abastecimento de Água e .....	67
Quadro 15 – Indicadores de Abastecimento de Água em 2022 .....	68
Quadro 16 – Indicadores de Esgotamento Sanitário em 2022.....	69
Quadro 17 – População, área e densidade demográfica no GBJ .....	87
Quadro 18 – Total de habitantes por gênero no bairro .....	87
Quadro 19 –Índice de Desenvolvimento Humano em suas três dimensões por bairro do Grande Bom Jardim em Fortaleza/CE .....	88
Quadro 20 – Quantidade de domicílios e hab./domicílio .....	120
Quadro 21 – Tipo de Domicílio.....	120
Quadro 22 – Famílias afetadas por desastres climáticos no GBJ .....	131
Quadro 23 – Indicadores de sensibilidade para cálculo de Risco Climático.....	133
Quadro 24 – Cálculo da Sensibilidade de Risco Climático por bairro do GBJ.....	134
Quadro 25 – Indicadores de Cobertura e Atendimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário no GBJ até janeiro de 2025.....	135
Quadro 26 – Indicadores de Cobertura e Atendimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário no Conjunto Ceará até janeiro de 2025.....	139
Quadro 27 – Mapa de Afetos da pesquisa de campo no Grande Bom Jardim .....	147

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Total de habitantes por faixa etária nos bairros .....	109
Tabela 2 – Distribuição dos casos confirmados e taxa de incidência de Dengue em Fortaleza de 2020 – 2024.....	116

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABERS	Ativismo Burocrático no Campo Ambiental
ABS	Avaliação com Base na Sustentabilidade
AEM	Avaliação Ecológica do Milênio
AESBE	Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento
ANA	Agência Nacional de Água e Saneamento Básico
CAGECE	Companhia de Água e Esgoto do Ceará.
CCBJ	Centro Cultural Bom Jardim
CF	Constituição Federal
DRSAI	Doenças Relacionadas ao Saneamento Ambiental Inadequado
DSS	Determinantes Sociais à Saúde
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FAMA	Fórum Alternativo Mundial da Água
FAO	Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação
FGT	<i>Foster Greer Thorbecke</i>
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
GBJ	Grande Bom Jardim
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-B	Índice de Desenvolvimento Humano por Bairro
IGMA	Instrumento Gerador dos Mapas Afetivos
IPLANFOR	Instituto de Pesquisa e Planejamento de Fortaleza
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IPH	Índice de Pobreza Humana
IPPLAN	Instituto de Pesquisa e Planejamento de Fortaleza
IUNC	União Internacional para a Conservação da Natureza
LC	Lei Complementar
MC	Ministério das Cidades
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
MS	Ministério da Saúde
NR	Norma de Referência
OMS	Organização Mundial da Saúde

ONU	Organização das Nações Unidas
PEA	População Economicamente Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PIRF	Plano Integrado de Regularização Fundiária
PL	Projeto de Lei
PLANSAB	Plano nacional de Saneamento Básico
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNSB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
SAAE	Serviço Autônomo de Água e Esgoto
SEUMA	Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente
SIM	Sistema de Informação sobre Mortalidade
SIN	Sistema de Informação de Agravos de Notificação
SINISA	Sistema Nacional de Informações do Saneamento Ambiental
SNIS	Sistema Nacional de Informações do Saneamento
SUS	Sistema Único de Saúde
WHO	<i>World Health Organization</i>
WWF	<i>World Wildlife Fund</i>
ZEIS	Zona Especial de Interesse Econômico

## SUMÁRIO

1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....	16
2	PARA COMPREENDER AS DESIGUALDADES: DESCOBRINDO SEUS IMPACTOS E REFLEXOS NO ACESSO AOS DIREITOS BÁSICOS E À VIDA DIGNA .....	22
2.1	Manifestação das desigualdades – o racismo ambiental .....	31
2.2	Efeitos da falta de acesso ao saneamento básico, ou inadequado, à saúde .....	35
3	PARA CONSTRUIR SOLUÇÕES COLETIVAS: A AÇÃO A PARTIR DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	43
3.1	Avaliação de políticas públicas .....	46
4	PARA COMPREENDER A POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO .....	55
4.1	Marco regulatório do saneamento básico .....	58
4.2	Universalização do saneamento e seus desafios .....	70
5	O CAMINHAR AO GRANDE BOM JARDIM - GBJ : PELO PERCURSO METODOLÓGICO .....	74
5.1	Imersão no território e no lapso da pesquisa .....	74
5.2	Protagonistas no/do espaço físico e simbólico .....	86
5.3	Abordagem e método de pesquisa .....	88
5.4	Procedimentos de coleta de dados .....	91
5.5	Técnicas de análise dos resultados .....	92
6	ABORDAGEM AVALIATIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: SUSTENTABILIDADE COMO PREMISA BÁSICA.....	96
6.1	Sustentabilidade.....	99
6.2	Avaliação de políticas públicas com base na sustentabilidade .....	101
6.2.1	<i>Dimensão sociocultural</i> .....	104
6.2.2	<i>Dimensão econômica</i> .....	117
6.2.3	<i>Dimensão ambiental</i> .....	124
6.2.4	<i>Dimensão político-institucional</i> .....	134
7	CONCLUSÃO.....	149
	REFERÊNCIAS.....	152
	APÊNDICE A – FORMULÁRIO PARA ENTREVISTA SEMIESTRUTUDA	

.....	163
<b>APÊNDICE B – ROTEIRO PARA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA</b>	
.....	164
<b>APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO</b>	
<b>(TCLE).....</b>	<b>166</b>

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A contemporaneidade é demarcada pela rapidez com que a tecnologia progride transformando aceleradamente as relações sociais, de trabalho, de produção e de consumo, a volatilidade que ela imprime pode nos afetar sobremaneira em diferentes singularidades e coletividades, gerando instabilidades em distintas dimensões ao passo que contribui com melhorias em outros pontos.

Ressalta Chomsky (2020) acerca da época geológica presente, conhecida pela denominação Antropoceno, estar definida por um nível extremo do impacto humano no meio ambiente, constituindo em conjunto com a bomba atômica, uma dupla ameaça para a perpetuação da vida. Alerta Leff (2015) que a visão mecanicista da razão cartesiana se tornou o guia de uma teoria econômica, preponderante, sobre os arquétipos organicistas dos processos da vida, certificando um questionável juízo de evolução civilizatória, a qual gera degradação ecológica.

As concepções dos autores argumentam acerca do paradigma racional legitimador do crescimento econômico, ainda vigente, o qual durante muito tempo negou a natureza como essencial. Disso resultou a intensificação das desigualdades sociais, o aumento da pobreza e a crise ambiental. Nesse contexto, aparece a sustentabilidade como um espectro para a sobrevivência humana, algo norteador para a reconfiguração da ordem econômica, pois confere à natureza uma importância no processo de produção.

Para Leite (2012) a promoção da sustentabilidade somente existe quando atende aos objetivos sociais, ambientais, políticos, culturais, econômicos e físicos de seus cidadãos, ela deveria funcionar em um modelo de desenvolvimento urbano que equilibrasse, eficientemente, os recursos necessários ao seu desempenho por meio dos insumos: moradia digna; recursos naturais preservados; água potável; energia limpa; alimentos saudáveis; manejo adequado dos resíduos; esgoto acessível e tratado.

Em torno do debate político e teórico de valoração do meio ambiente apropriou-se a ideia de que os efeitos socioambientais teriam impactos no modelo econômico, logo precisavam ser apreendidos. Nota-se que, como sempre, algo precisa ter valor utilitarista, influenciando a economia, para suscitar preocupação e cuidado. Sachs (2007) captou essa questão e criou o ecodesenvolvimento, uma proposta de novo desenvolvimento integradora dos ecossistemas com uso prudente dos recursos.

Conforme Acosta (2016) economista tal qual Sachs, também idealizou outro ordenamento social, fundamentado na cooperação, na solidariedade e nos direitos do homem e

da natureza. Já Santos (2006), geógrafo, defendeu o espaço geográfico para além de um território físico, marcado por diversas dimensões, onde só existiria sustentabilidade ao enfrentar a redução das desigualdades nos moldes de outra globalização. Esses intelectuais questionaram a viabilidade de uma vida sustentável no modelo capitalista.

Há autores como Mészáros (2011) e Antunes (2022) os quais defendem a sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável com a percepção de incompatibilidade com o modo de produção capitalista representando um paradoxo, pois seria inviável, dentro do modelo de acumulação de riqueza, acordar esses conceitos, sendo então a única via uma mudança no modo de produção para o socialista. O fato é que vivemos no modo de produção capitalista ainda mais predador com a financeirização e mercadorização de tudo, inclusive das políticas públicas.

A Resolução A/RES/64/292 declarou a água limpa e segura e o saneamento básico como um direito humano essencial para gozar plenamente a vida e todos os outros direitos humanos (ONU, 2010). Dessa forma, **este trabalho almeja avaliar as percepções das pessoas do Grande Bom Jardim (GBJ) em Fortaleza/CE em relação ao acesso à política pública de saneamento básico, em dois de seus quatro componentes, a saber: abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.** Tem como mote a reflexão acerca da capacidade da política de saneamento básico atender a população das periferias de grandes cidades promovendo a redução das desigualdades e atingindo as metas de universalização do serviço.

Os **objetivos específicos** foram compreender a transversalidade das desigualdades, preponderantemente, o racismo ambiental, e suas implicações para o acesso à política; articular as teorias das políticas públicas, do saneamento básico e as trajetórias político-institucionais; investigar características etnográficas dos participantes e suas correlações com o direito humano à água potável e ao esgotamento sanitário; por fim, examinar a construção da sustentabilidade em nível local emergida pela vinculação da organização comunitária e suas lutas.

Para isto, a pesquisa assume as seguintes premissas norteadoras: I – o acesso ao saneamento básico é um direito humano por isso deve ser efetivado via política pública; II— o desenho institucional normativo do setor em um marco regulatório por si só não é condição suficiente, embora necessária, para universalizar o serviço; III – as populações periféricas, as quais sofrem com as maiores desigualdades, são as que possuem os piores indicadores de acesso ao serviço; IV – o saneamento básico interfere na promoção do desenvolvimento do território e impacta diretamente a vida das pessoas.

Ao problematizar sobre o assunto em nível mais precarizado do tema, o (des)alcanço do saneamento básico em uma região periférica, pretendeu-se trazer à tona a desigualdade no acesso à um serviço que já deveria ter sido superada, porém ainda persistente, principalmente, nos rincões deste país, apesar da teoria – seja a normativa institucional, política ou a acadêmica – ter se apropriado largamente da questão, a prática é desastrosa, alarmante e triste para quem vive, diariamente, com esgoto escorrendo “à céu aberto” na porta de casa.

A metodologia aplicada no estudo foi a qualitativa, direcionada à pesquisa-ação socialmente crítica<sup>1</sup> e emancipatória<sup>2</sup> conforme Tripp (2005) por entender ser a mais coerente ao objetivo desta pesquisa; os procedimentos para coleta de dados primários foram realização de entrevistas semiestruturadas, observações participantes e grupo focal; a avaliação dos resultados se deu por meio de análise do discurso, análise de conteúdo e representação por meio de mapas afetivos com o intuito de – a partir da ida à campo, das discussões suscitadas e elaboradas – , ensejar alguma melhoria, como pesquisa-ação, ainda que a longo prazo, para a efetivação da política pública no território.

A pesquisa participante, outro nome dado à pesquisa-ação, é comumente utilizada no contexto social das populações na base da pirâmide social contemporânea – mais vulnerabilizadas em termos sociais e econômicos, como operários; moradores de territórios periféricos; camponeses; indígenas; quilombolas – evidenciando suas aspirações e potencialidades de conhecer e agir. Ela é definida por Brandão (1998, p. 43) como sendo “a metodologia que procura incentivar o desenvolvimento autônomo (autoconfiante) a partir das bases e uma relativa independência do exterior”.

Dessa forma Elliot (1994) expõe que os teóricos - políticos e acadêmicos – fornecem os paradigmas para a reflexão da prática na pesquisa-ação, porém são os práticos, os quais podem usufruir da teoria, mas quem de fato a problematizam pela aplicação cotidiana. Para Thiollent (2011, p. 14) “a pesquisa-ação é relacionada a uma ação ou resolução de um

---

<sup>1</sup> Uma categoria particular de pesquisa-ação política, é a socialmente crítica, porque trabalha para mudar ou para contornar as limitações àquilo que você pode fazer, isso comumente é resultado de uma mudança em seu modo de pensar a respeito do valor último e da política das limitações. Você não está buscando como fazer melhor alguma coisa que você já faz, mas como tornar o seu pedaço do mundo um lugar melhor em termos de mais justiça social. Geralmente, isso é definido na literatura por mudanças, tais como: aumento de igualdade e oportunidade; melhor atendimento às necessidades das pessoas; tolerância e compreensão para com os outros; cooperação maior e mais eficiente; maior valorização das pessoas (de si e dos outros) e assim por diante. Essas são as “grandes ideias” de uma sociedade democrática. A pesquisa-ação socialmente crítica passa a existir quando se acredita que o modo de ver e agir “dominante” do sistema, dado como certo, relativamente, a tais coisas, é realmente injusto de várias maneiras e precisa ser mudado (Tripp, 2005, p. 458).

<sup>2</sup> Essa é uma outra variação da pesquisa-ação política, porque tem como meta explícita mudar o *status quo* não somente para si e seus companheiros mais próximos, mas de mudá-lo em escala mais ampla, do grupo social como um todo. Por operar holisticamente constitui assim, necessariamente, um esforço participativo e colaborativo, o que é socialmente crítico pela própria natureza (Tripp, 2005, p. 458).

problema coletivo no qual os pesquisadores e os participantes representativos da situação ou do problema estão envolvidos do modo operativo ou participativo”.

Enquanto McNiff (2002) elabora que a pesquisa-ação implica em tomar consciência dos princípios que nos conduzem no trajeto para termos clareza a respeito, tanto do que estamos fazendo, quanto do porquê o estamos fazendo. A pesquisa de campo ocorreu entre 2024 e 2025.

A abordagem avaliativa escolhida foi a Avaliação de políticas públicas com Base na Sustentabilidade (ABS), proposta por Chacon (2007) e atualizada por Chacon e Nascimento (2020) que organiza os resultados da pesquisa a partir de quatro dimensões: sociocultural; econômica; ambiental e político-institucional. Essa abordagem subsidiou a avaliação da política pública em comento, protagonizando a perspectiva das pessoas do território.

Para uma melhor aproximação do objeto estudado, na parte teórica, foram categorizados assuntos do GBJ e correlacionados com os níveis de acesso à água potável e ao esgotamento sanitário para a dignidade humana e a universalização dos serviços prevista nas diretrizes do marco regulatório do setor. Na praticidade, apreendeu-se fática e, simbolicamente, a transversalidade dialógica das diversas manifestações da desigualdade para os interlocutores no território em relação à política pública de saneamento básico.

A justificativa ontológica que enseja esta pesquisa é o apreço por política pública, principalmente aquela elaborada, implementada e avaliada pelo Estado. Como alguém que, antes de estar no serviço público, sempre o valorizou e o defendeu. Ao trabalhar na parte técnico-burocrática do setor surgiram várias inquietações, essencialmente, cito: os questionamentos às disparidades sociais no acesso ao serviço; a prevalência do direcionamento burocrático financeiro em ganhos de escala ao da promoção da equidade social e a discordância com a crescente mercadorização da água.

Ao encarar os meus desassossegos, os quais o trabalho técnico, unicamente, não daria conta de sanar a respeito do assunto, encontrei na pesquisa acadêmica o acolhimento que precisava para abraçá-los e não sucumbir.

Epistemologicamente, o estudo visa conhecer a política pública do saneamento básico do ponto de vista dos atores sociais menos contemplados pela mesma, de forma que possa aprender e entender com, por e no meio deles a importância e a grandiosidade do que é e pode vir a ser o saneamento básico para as populações vulnerabilizadas. Disso nasce o interesse pela pesquisa acadêmica com metodologia qualitativa, como um meio para buscar aprendizados, respostas e quem sabe até utopias.

Além dessas considerações iniciais, essa dissertação traz a seguinte estrutura: o capítulo 2 aborda as desigualdades, especialmente, o racismo ambiental. O capítulo 3 se refere

às teorias acerca das políticas públicas, modalidades, trajetórias e aplicações. O capítulo 4 explana sobre o saneamento básico, em seus dois componentes elegidos no trabalho: abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.

O capítulo 5 explica a abordagem metodológica e o método utilizados; os procedimentos de coleta de dados primários e secundários; as técnicas de análise dos resultados; o território e os atores sociais da pesquisa. O capítulo 6 apresenta o percurso avaliativo escolhido, a Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS) em suas quatro dimensões. Conclui-se com o capítulo 7 com as considerações finais refletidas e ponderadas neste estudo.

## **2 PARA COMPREENDER AS DESIGUALDADES: DESCOBRINDO SEUS IMPACTOS E REFLEXOS NO ACESSO AOS DIREITOS BÁSICOS E À VIDA DIGNA**

Quando se fala de desigualdade, primeiramente, vem à mente a questão relacionada ao social e ao econômico. Contudo, existem outras desigualdades, como a de gênero, de raça, e a regional. Embora possamos analisar o assunto sob o olhar de que sempre houve desigualdade, a título de exemplo, de gênero, como desde a pré-história com o homem responsável pela caça, coleta e pesca, e a mulher com os cuidados domésticos, é notável que as disparidades sociais tornaram-se evidentes no sistema de produção capitalista, especialmente a partir de 1970, com ascensão do neoliberalismo, demonstrado por fontes e séries histórico-temporais sobre a distribuição de renda e da riqueza (Piketty, 2014).

Aborda Tavares (2010) que o desenvolvimento no Brasil ocorreu com graves pressões inflacionárias; acentuada concentração de renda; aumento do desequilíbrio externo e elevadas desigualdades regionais. Historicamente, a desigualdade na distribuição pessoal da renda concebeu uma pirâmide na qual, em analogia à estrutura de repartição similar à da média da América Latina, 5% ou 6% da população detêm 17% da renda nacional e os restantes 45% auferem renda em torno da média

De acordo com Neri (2022) o contingente de pessoas com renda domiciliar per capita até R\$ 497,00 reais mensais atingiu 62,9 milhões de brasileiros em 2021, aproximadamente 30% da população total do Brasil. Este número, em 2021, correspondia 9,6 milhões a mais quando comparado a 2019, quase um Portugal de novos pobres. Desde o começo da série história dos dados disponibilizados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD), divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a pobreza nunca esteve tão alta no Brasil quanto em 2021.

O percentual de pessoas em extrema pobreza, ou seja, que viviam com menos de R\$ 200,00 por mês, no Brasil, caiu para 5,9% em 2022, após atingir 9,0% em 2021. A proporção de pessoas em situação de pobreza, que viviam com até R\$ 637,00 por mês, caiu de 36,7% em 2021 para 31,6% em 2022 (IBGE, 2023).

Ainda que haja uma diferença conceitual que difere renda de riqueza, conforme a doutrina da ciência macroeconômica. Para fins de análise neste trabalho, utiliza-se um indicador, internacionalmente aceito, para mensurar a questão da desigualdade de renda no

Brasil, que é o Índice de Gini<sup>3</sup>. O quadro 1 demonstra que o Brasil apresentar o índice de 0,518 está mais próximo de uma concentração de renda ao invés da igualdade distributiva. Isso se evidencia, na realidade, caminhando por ruas brasileiras.

Quadro 1 – Índice de Gini do rendimento domiciliar per capita, a preços médios do ano 2022

Brasil e Unidade da Federação	Ano
	2022
Brasil	0,518
Distrito Federal	0,419
Goiás	0,447
Mato Grosso	0,45
Mato Grosso do Sul	0,456
Rio Grande do Sul	0,466
Santa Catarina	0,467
Paraná	0,47
São Paulo	0,478
Rio de Janeiro	0,491
Espírito Santo	0,493
Minas Gerais	0,498
Bahia	0,5
Sergipe	0,507
Alagoas	0,508
Pernambuco	0,509
Paraíba	0,511
Rio Grande do Norte	0,515
Piauí	0,518
Ceará	0,518
Maranhão	0,523
Tocantins	0,526
Amapá	0,528
Pará	0,531
Roraima	0,536
Amazonas	0,54
Acre	0,547
Rondônia	0,558

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), acumulado de primeiras visitas, exceto 2020-2022, acumulado de quintas visitas, devido à pandemia de Covid-19.

<sup>3</sup> O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza (IPEA, 2004).

No Brasil, dez estados apresentam o indicador pior do que a referência nacional, incluindo o Ceará, na décima posição no ranking em maior desigualdade de renda no país. Em relação ao quantitativo de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza<sup>4</sup> nacional temos o que informa a quadro 2.

Quadro 2 – Proporção da população vivendo abaixo da linha de pobreza nacional

<b>Brasil e Unidade da Federação</b>	<b>Ano</b>
	<b>2022</b>
Brasil	31,6%
Maranhão	56,7%
Amazonas	55,1%
Alagoas	54,2%
Paraíba	52,7%
Acre	51%
Ceará	50,7%
Pernambuco	50,7%
Bahia	50,5%
Piauí	48,2%
Amapá	47,8%
Pará	47%
Sergipe	45,6%
Roraima	45,1%
Rio Grande do Norte	44,2%
Tocantins	34%
Rondônia	29,6%
Minas Gerais	27%
Rio de Janeiro	26,6%
Espírito Santo	26,3%
Goiás	22,7%
Mato Grosso	22,1%
Mato Grosso do Sul	21,3%
Paraná	20%
São Paulo	19,6%
Rio Grande do Sul	16,8%
Santa Catarina	12,8%
Distrito Federal	17,1%

Fonte: IBGE - (PNAD Contínua), 2022.

<sup>4</sup> Considera-se estar abaixo da linha da pobreza quem tem de sobreviver com um dólar PPP (Paridade do Poder de Compra) por dia (Banco Mundial, 2000).

O Brasil possui 31,2% da sua população, urbana e rural, vivendo abaixo da linha da pobreza, ou seja, são 63.361.196 pessoas, conforme dados do censo 2022, as quais não têm o mínimo de renda para sobreviver. No país, quinze estados (todos nas regiões Norte e Nordeste) apresentam proporção maior do que o Brasil de seus habitantes vivendo abaixo da linha da pobreza, inclusive o Ceará em sexto lugar nesse triste ranking. Ao verificar essas desigualdades por gênero, cor/raça e faixa etária, averigua-se que há distorções expressivas entre diferentes grupos como evidenciado no quadro 3.

Quadro 3 – Proporção da população vivendo abaixo da linha de pobreza nacional, por sexo, cor/raça e idade

BRASIL					
Por Sexo		Por Cor/Raça		Por Idade	
Homens	30,9%	Branca	3,5%	0 a 5 anos	49,9%
Mulheres	32,3%	Preta ou parda	7,7%	6 a 14 anos	48,5%
				15 a 17 anos	46,6%
				18 a 24 anos	34,1%
				25 a 29 anos	29,8%
				30 a 39 anos	29,4%
				40 a 49 anos	27,8%
				50 a 59 anos	23,8%
				60 a 69 anos	17,4%
				70 anos ou mais	11,6%

Fonte: Elaborado pela autora (20241) a partir de dados da Pnad-Contínua, (2022).

No que pese ser pequena a diferença entre homens e mulheres vivendo abaixo da linha da pobreza, preocupa-se por sabermos que no Brasil muitas das famílias são chefiadas por mães solas responsáveis pelo sustento dos filhos. Na divisão por cor/raça os números ratificam o que, historicamente, tem-se no país, a população negra é mais do que o dobro de pessoas brancas vivendo abaixo da linha da pobreza. Por fim, a faixa etária onde há mais seres humanos abaixo da linha da pobreza é entre 0 a 17 anos de idade, com percentuais quase de 50%, ou seja, metade das crianças e adolescentes deste país vive em condições precárias.

Em uma de suas célebres frases, a professora Maria da Conceição Tavares ensina “uma coisa é você saber que o país é grande, outra é conhecer os números e perceber quanto é grande e desigual”. O modelo de desenvolvimento brasileiro conduziu a economia a uma forma acabada de economia dual no contexto latino-americano, conforme Tavares (2010, p. 115),

“Essa dualidade pode ser caracterizada, do ponto de vista da estrutura, pela existência de um “setor” capitalista dinâmico que cresce rapidamente empregando relativamente pouca gente, com alto nível comparativo de produtividade, e de um “setor” subdesenvolvido no qual se concentra maior parte da população que se mantém praticamente à margem do processo de desenvolvimento. A gravidade do problema reside não só nos desníveis absolutos de produtividade como no fato de essa disparidade tender a aumentar com o processo de desenvolvimento em curso” (Tavares, 2010, p.115).

A desigualdade existente na base da pirâmide social brasileira, que imprime efeitos mais perversos, pois expõe um nível de vulnerabilidade social de mais extrema violência à dignidade humana, não é a única. Consoante Medeiros (2023) ainda que a metade mais pobre do Brasil não existisse ou a renda da metade mais pobre duplicasse, o país continuaria bastante desigual, logo conclui que o Brasil é imensamente desigual e a desigualdade está concentrada no topo da hierarquia social. Exemplifica Medeiros (2023),

[...] metade da população brasileira levaria pelo menos dois anos para receber o que o mais pobre do 1% mais rico recebe em um mês. A pessoa mais pobre dentro do 1%, não a mais rica do país. A partir daí, dentro do 1% mais rico, a desigualdade dispara. O 1% mais rico é um grupo de pouco mais de 1,5 milhão de pessoas que ganham, no mínimo, R\$ 340 mil por ano, mas as rendas maiores nesse grupo vão muito além disso. É a pequena, porém rica elite que se separa da grande massa de baixa renda (Medeiros, 2023, p.25).

As métricas são uma maneira de evidenciar em números um cenário real e estarrecedor do que é a pobreza, principalmente em países como o Brasil, com potencialidades diversas, porém tão atrasado em promover o bem viver coletivo, pois tem imensa concentração de renda e pouca distribuição de riqueza.

O nexo de dominação e posições contraditórias de classe, os quais variam a depender da propriedade de ativos e da hierarquia na pirâmide social de classe, fundamentam a lógica que ordena, segundo Santos (2013, p. 43) “recursos, condições da atividade e recompensas adquiridas, envolvendo o que a pessoa tem (ativos), o que faz com o que tem (ativos) e o que faz com o que obtém (bem-estar)”.

Sustenta Bauman (1998) que a globalização intensifica a desigualdade social ao passo que fortalece as relações capitalistas. A sociedade capitalista potencializou a divisão de classe social, ela é constituída por desigualdades de direitos e poderes sobre os meios de produção ou criadoras de valor.

As divisões de classe deliberam sobre os modos como grupos e indivíduos exercem o controle do trabalho dos atores e beneficiam-se dos seus resultados ou obtêm vantagens baseadas em reservas de oportunidades. Preliminarmente, as classes envolvem interdependências assimétricas ou controles excludentes nas quais emergem disputas nos

âmbitos das relações de produção e propriedade e as desigualdades de resultados que consubstanciam nelas (Wright, 2005).

Congruente Medeiros (2023) neste modelo de produção capitalista há várias métricas de pobreza, três comuns são: incidência ( $P^x$ ), intensidade ( $P^y$ ) e severidade ( $P^z$ ) da pobreza, cujas ideias iniciais foram cunhadas por Amartya Sen, posteriormente, aprimoradas por James Foster, Joel Greer e Erik Thorbecke, os quais escreveram um artigo em meados da década de 1980, sobre essas variáveis, as quais foram nomeadas FGT (*Foster-Greer-Thorbecke*) em referência aos autores. Neri (2013) fornece a seguinte explicação a respeito,

Na incidência dos pobres ( $P^x$ ), conta-se a parcela da população cuja renda familiar per capita está abaixo de uma linha de miséria arbitrada. O  $P^y$  constitui um indicador mais interessante, já que leva em conta a intensidade da miséria. Revela quanta renda adicional cada miserável deveria receber para satisfazer as suas necessidades básicas, mostrando utilidade direta desse indicador no desenho de políticas sociais, pois é capaz de informar os valores mínimos necessários para erradicar a miséria. A hipótese subjacente é que cada miserável receberia apenas o suficiente para içá-lo até a linha de pobreza. O indicador severidade  $P^z$  eleva ao quadrado a insuficiência de renda dos pobres, priorizando as políticas públicas aos mais desprovidos (Neri, 2013, p.6).

A pirâmide social é uma forma didática de estruturação metodológica, onde na base se encontra a pobreza<sup>5</sup> em diversos níveis. Existem muitas tipologias cunhadas por vários estudiosos de diversas áreas acerca do assunto. Contudo, nesta pesquisa, considerar-se-á pobreza nas concepções de: sobrevivência, necessidades básicas e privação relativa (Crespo e Gurovitz, 2002).

Ao tratar a pobreza de forma multidimensional, pois é afetada por fatores diversos e gera efeitos em muitas camadas, sua transversalidade não pode ser reduzida a somente um entendimento. Assim, estudiosos como os economistas Amartya Sen, ganhador do Nobel de Economia de 1998, e Sudhir Anand, economista e professor da Universidade de Oxford, na Inglaterra, desenvolveram o indicador chamado Índice de Pobreza Humana - IPH<sup>6</sup>, pelo Programa das Nações Unidas - Pnud, em 1997. O Brasil ocupou, em 2006, a posição 22º dentre os 102 países em desenvolvimento avaliados (Ipea, 2007).

---

<sup>5</sup> Conceituar pobreza é muito complexo. Para Crespo e Gurovitz (2002), pode ser feito atribuindo-se algum “juízo de valor”, em termos relativos ou absolutos; apenas do ponto de vista macroeconômico; ou incorporando aspectos não econômicos à análise, sendo contextualizada de forma dependente ou não da estrutura sociopolítica da sociedade.

<sup>6</sup> É um indicador calculado apenas para países em desenvolvimento, como o Brasil. Ele mede a privação de três aspectos: curta duração de vida (calculada como possibilidade de viver menos de 40 anos); a falta de educação elementar (calculada pela taxa de analfabetismo de adultos); e a falta de acesso a recursos públicos e privados (calculada pela porcentagem de crianças menores de 5 anos com peso inferior ao recomendado e pela falta de acesso a uma fonte adequada de água potável). Quanto melhor a posição no ranking, menor a pobreza humana apresentada pelo país ou território (IPEA, 2007).

Conforme Sen (2010) a ausência de liberdade relaciona-se diretamente à pobreza econômica, não ter acesso à água tratada ou saneamento básico é um exemplo de pobreza, logo faz com que quem não tenha acesso esteja privado de liberdade, em outros casos, a privação relaciona-se também às carências de serviços públicos e assistência social, e ainda a violação de liberdades políticas e civis. A economia afastou-se do prisma sobre o valor das liberdades em favor do valor das utilidades, rendas e riquezas.

Definiram Salama e Valier (1997) quando as necessidades básicas não são satisfeitas, as quais incluem, dentre outras, acesso à água e ao esgoto, estabelecem a pobreza estrutural, a qual é diferente da linha de pobreza e da pobreza extrema (linha de indigência). Caso uma das necessidades não seja suprida o indivíduo - ou a família - é considerado pobre.

Já Narayan (2000) realizou avaliações participativas acerca da pobreza como forma de incorporar uma dimensão humana e social às suas pesquisas, entrevistando populações vulneráveis, em vários países do mundo, coletando suas opiniões sobre o que é ser pobre. Ao conceder voz às pessoas nos seus próprios lugares de fala, concluiu que as políticas públicas de redução de pobreza só serão eficazes e sustentáveis se corresponderem a um conhecimento sistemático das percepções dos pobres.

Não há como se falar em desenvolvimento sem liberdade nem bem-estar social, pois um território somente é desenvolvido quando quem vive nele tem acesso às condições de vida saudáveis, as quais advêm da não privação de direitos básicos de sobrevivência, onde só se encontra quando há um ambiente inclusivo e participativo para o desenvolvimento de todas (os).

A finalidade do saneamento básico, no sentido estrito, é viabilizar um conjunto de serviços fundamentais para o desenvolvimento socioeconômico e territorial de uma região, já no sentido amplo, são medidas assumidas sobre o meio ambiente as quais têm o objetivo de promover a saúde dos cidadãos, garantir sua qualidade de vida e preservar os recursos naturais (Enap, 2021).

A falta de saneamento mata aproximadamente 11 mil pessoas por ano no Brasil. Quase 35 milhões de pessoas no Brasil vivem sem água tratada e cerca de 100 milhões não têm acesso à coleta de esgoto. Tal situação resulta em doenças que podem levar à morte por contaminação, e que poderiam ser evitadas (IBGE, 2022).

A Organização Mundial da Saúde (OMS) aponta que para cada R\$1,00 investido em saneamento há uma economia de R\$9,00 em saúde pública. Das enfermidades relacionadas ao saneamento, as diarreias representam mais de 80% dos casos, segundo o Fundo das Nações Unidas

para a Infância (Unicef), sendo responsáveis por cerca de 40% das internações hospitalares em crianças menores de 5 anos no mundo (WHO, 2017).

No Brasil, o saneamento básico, como política pública com olhar participativo dos atores sociais nos seus territórios, por ser uma área de pesquisa relativamente nova, segue uma apropriação constitutiva dos aspectos atinentes às demandas sociais, eventualmente, tardia, como muito é comum neste país. Sabe-se que os atributos os quais marcaram a formação econômica do Brasil deixaram seu rastro na organização social, indubitavelmente, repleto de desigualdades teóricas e práticas. O cenário do saneamento básico é exemplo de como a desigualdade deixa marcas profundas, prejudicando a sustentabilidade,

Os problemas resultantes da falta de sustentabilidade e governança inadequada, que têm acompanhado o desenvolvimento das sociedades, levam a que na atualidade haja demasiados problemas sociais nas periferias e nas áreas informais das grandes cidades e áreas rurais, necessitando investimentos elevados para mitigar tais situações, inclusive para universalizar o acesso dos serviços de saneamento básico. Além do elevado investimento necessário, os projetos em áreas vulneráveis e rurais são complexos e exigem soluções próprias que podem ser individuais ou alternativas, sendo diferentes de todas as outras áreas edificáveis (Enap, 2021, p.8).

Posto isto, soma-se o modo de produção consumista, perdulário e poluidor, o qual faz da economia o principal eixo articulador das sociedades, a máxima do “mercado livre” transmutou-se na realidade central, retirando do controle do Estado e da sociedade, convertendo tudo em mercadoria, desde as realidades vitais como a água e os alimentos, até as mais ilícitas e obscenas como o tráfico de pessoas e de órgãos humanos (Polanyi, 1944).

De acordo com a Economia Política, a apologia do fetichismo da mercadoria, pensada inicialmente por Karl Marx (1867), causa a objetificação das relações humanas e a subjetivização das coisas, tornando-se normais dentro das relações capitalistas. Isto transforma também a água, um meio de sobrevivência da vida, um bem público da coletividade, em algo dotado de valor de troca, ao invés de ter valor de uso. Subvertendo a ordem da supremacia do interesse público (coletivo) para o interesse individual.

O campo de políticas públicas no Brasil, inserido na conjuntura fática, eivado de teorias e exposto à interdisciplinaridade de conhecimentos recebe, conscientemente ou não, os efeitos de todo o mosaico de realidades e utopias que o existir permeia. Em um país onde cerca de 30% da população encontra-se na linha da pobreza soa, no mínimo, desumano as justificativas para tornar a água uma mercadoria.

A título de exemplificação, a pesquisa “Quem são os proprietários do saneamento no país?” (2017), repercutindo no Fórum Alternativo Mundial da Água - FAMA (2018) apontou

que as companhias privadas tiveram reajustes maiores do que as públicas, sendo 11% mais caras, acima da média nacional.

Entre 2003 e 2015, a tarifa das empresas estaduais passou de R\$ 1,42 para R\$ 3,20. Enquanto isso, o valor cobrado pelas empresas privadas foi de R\$ 1,34 para R\$ 3,43. Por conseguinte, a finalidade de toda a empresa privada é a obtenção de lucro, visando à água como uma *commodity*, ignora-se que saneamento básico é um serviço essencial à cidadania, à promoção da saúde e um direito à vida sustentável em todas as suas dimensões.

Portanto não deveria ser justificável excluir as pessoas do direito aos serviços essenciais, como água potável e esgotamento sanitário, por não possuírem dinheiro para pagá-los. Isso inviabiliza o direito pleno à cidadania e a estruturação de uma vida sustentável, sendo exigível outra conformação da área, pois em contrário ela seria uma cidade insustentável (Harvey, 2014).

Condizente a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação - FAO (2022) a atividade que mais consome água é a agropecuária. Somente este setor é responsável por 70% da água utilizada pelo ser humano, número que se eleva para 72% no caso do Brasil, que é um país com forte participação desse setor na economia, seguido pela indústria, com 22%, e, por último, o uso doméstico, com 8%.

O quantitativo de empresas vendedoras de água engarrafada, o aumento de corporações privadas atuando na área de saneamento básico, a aceleração dos valores de tarifas de fornecimento de água e a proporção de consumo da mesma pelos setores da economia corroboram a visão de que é lucrativo investir em saneamento básico.

Entretanto, também surge um questionamento fruto da inquietude acerca do modo de produção potencializador de disparidades sociais no qual estamos inseridos. Até onde o oferecimento de serviços de saneamento básico será viável em um modelo econômico baseado em uma racionalidade de crescimento cada vez mais nocivo à sustentabilidade? São desassossegos, cujas respostas não são simples, nem muito menos rápidas ou completas, a ponto de darem conta de tanta complexidade.

Aprender o conceito de desenvolvimento associado às políticas públicas é uma grande instigação. Pois, historicamente, fomos ensinadas que um programa, projeto ou quaisquer outras ações deveriam visar à geração de riquezas, conceito atrelado à visão de crescimento econômico, que, no caso brasileiro, exclui uma grande parte da população: periférica, marginalizada e vulnerável social e economicamente, pois tem acesso precário, ou nem tem, a serviços básicos essenciais para sobrevivência. Como falar em desenvolvimento sem dignidade humana para todas (os)?

## 2.1 Manifestação das desigualdades – o racismo ambiental

O Brasil, país onde se encontra a maior diáspora Africana, segundo o censo de 2022, possui 55,51% de sua população composta por negros e pardos, ou seja, 112.739.744 pessoas negras e pardas. Os indígenas representam 0,6% da população, ou seja, 1.227.642, decorrente de reiterados genocídios desde a chegada do colonizador e até hoje com a ação nefasta de garimpeiros, grileiros, madeireiros e demais exploradores que dizimam os povos originários em seus territórios (IBGE, 2022).

As iniquidades ambientais não podem ser reduzidas a questão de classe social, apenas, pois existem nos problemas ambientais entrelaçamentos e intercessões entre o modo de produção capitalista e o racismo, ou, caso prefira chamar, a luta de classes, “raça e classe estão ligados, todavia, a raça é determinante de onde a pessoa mora, qual território é atingido ou poupado, o racismo perpetua desigualdades ambientais em comunidades de cor” (Bullard, 1993, p.11).

Juntos, negros, indígenas e quilombolas representam mais de 60% do Brasil. No entanto, nas estatísticas, nos noticiários e no cotidiano as pessoas que compõem a maioria dos cidadãos brasileiros, são as mais marginalizadas, desfavorecidas e vulnerabilizadas nas dimensões do existir dignamente neste país. Pacheco e Faustino (2013) reforçam que manter no senso comum comportamentos e ideias racistas é de grande utilidade para o sistema capitalista.

Não há reparação histórica por meio de política pública que supra 350 anos de escravidão do povo de África no Brasil, nem o extermínio permanente dos povos originários em 525 anos. Ainda que sejam medidas necessárias, inquestionáveis e urgentes, nada pode consertar o que esta nação promoveu de mais vergonhoso em sua História.

Logo, toda e qualquer política pública direcionada a eles é a manifestação e o reconhecimento das diversidades étnicas, raciais e das desigualdades históricas, ainda que sejam insuficientes para garantir os direitos das populações aos territórios, com equidade social, diante dos interesses econômicos (Pacheco e Faustino, 2013).

Dado que o mundo vive uma crise ecológica e de mudanças climáticas graves, evidenciam-se as desigualdades sociais e ambientais, as quais impactam sobremaneira as populações mais vulneráveis—negros, indígenas e quilombolas—no Brasil (Belmont e Sanches, 2023). Conforme cita o relatório especial da ONU chamado “*Formas contemporâneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerância*”,

*El racismo sistémico ha servido como principio organizador fundacional de los sistemas y procesos mundiales que son la causa principal de las crisis climática y ambiental. Entender y combatir la injusticia climática y ambiental contemporánea, así como el escenario de discriminación racial, exige un relato histórico de las maneras en que la “raza” y el racismo han dado forma a la economía política de las realidades climática y ambiental, así como a los marcos jurídicos rectores y las visiones del mundo que esos marcos representan. En la crisis climática ocupan un lugar central unos niveles de emisiones de efecto invernadero que son el producto de siglos de extracción de recursos naturales, industrialización y procesos industriales, y de consumo de los productos de esos procesos. En sus comunicaciones, varios expertos han presentado de forma resumida un amplio conjunto de investigaciones que dan cuenta y razón de los regímenes coloniales racistas que apuntalaron la extracción de carbón, gas y petróleo, forjaron un sistema capitalista mundial dependiente de la persistencia de las jerarquías raciales y, por tanto, están en el centro de la crisis ecológica mundial (ONU, 2022, p.6).*

A forma como essa população é afetada pela falta de infraestrutura adequada para canalização de águas pluviais; contenção de encostas; remoção adequada de resíduos sólidos; água potável; esgotamento sanitário; enfim, toda uma ausência de planejamento territorial propício à qualidade de vida é desigual e desfavorecida. O modelo de desenvolvimento hegemônico agressor do meio ambiente ocorre com exclusão deliberada e em detrimento dos povos historicamente discriminados no Brasil (Pacheco e Faustino, 2013).

Uma pesquisa intitulada “Racismo ambiental e justiça socioambiental nas cidades” realizada pelo Instituto Pólis e divulgada em julho de 2022, revela que são as famílias de baixa renda as ocupantes de áreas sem infraestrutura e serviços ambientais básicos, sendo também nestes territórios onde se concentram a população negra e parda, com domicílios chefiados por mulheres de baixa renda.

O estudo sinaliza que a distribuição das situações de risco na cidade, como enchentes, deslizamentos de terra e doenças por ausência de esgotamento sanitário, atinge a população negra e de baixa renda em maior número. Realidade expressa na obra “Lugar de Negro” de Lélia Gonzalez, em 1982,

*O lugar natural do grupo branco dominante são moradias amplas, espaçosas, situadas nos mais belos recantos da cidade ou do campo e devidamente protegidas por diferentes tipos de policiamento: desde os antigos feitores, capitães do mato, capangas etc., até a polícia formalmente constituída. Desde a casa grande e do sobrado, aos belos edifícios e residências atuais, o critério tem sido sempre o mesmo. Já o lugar natural do negro é o oposto, evidentemente: da senzala às favelas, cortiços, porões, invasões, alagados e conjuntos habitacionais, cujos modelos são os guetos dos países desenvolvidos dos dias de hoje. O critério também tem sido simetricamente o mesmo: a divisão racial do espaço (Gonzalez, 1982, p.36).*

Por isso, Amparo e Pereira (2023) esclarecem, falar em justiça climática sem correlacioná-la à raça, à desigualdade social, à pobreza e ao gênero é um discurso fantasioso,

pois não há como universalizar esse debate sem trazer para discussão os recortes sociais. Os autores enfatizam o tripé – raça, clima e direito – como meio para se fazer justiça, mas, necessariamente, dialogando com o combate ao racismo, conforme salientam,

Se o debate racial não tiver a necessária inclusão, de forma transversal no seio das políticas públicas, é, também, uma forma de racismo ambiental. Pois o direito é instrumento, é veículo que possibilita o transporte de (in)justiças para a seara social. Se as políticas públicas se submetem à validade normativa em sua implementação; os litígios climáticos também se submetem à validade jurídica, sem sua correção. O direito possibilita que se inclua no debate, não apenas o Estado, mas o papel das empresas em perpetuar e remediar injustiças raciais. É por meio de instrumentos jurídicos, inclusive no tema de responsabilidade empresarial e de financiadores, que a responsabilização por violações pode ser concretizada (Amparo e Pereira, 2023, p. 11).

Santos (2021) realça acerca dos riscos de doenças por contaminação da água; falta de esgotamento sanitário; condições de vulnerabilidade socioambiental, como a dificuldade de acesso aos serviços de saúde básica; e a estigmatização de corpos não higienizados, são maiores em bairros periféricos, onde residem mais negros. Esses espaços são os que mais sofrem sem serviço de saneamento básico ou fornecido de forma precária, evidenciando que pobreza e racismo são condicionantes da desigualdade no acesso ao serviço.

Os impactos gerados pela ausência de saneamento foram dolorosamente retratados por Carolina Maria de Jesus, mulher negra e favelada, em seu livro “Quarto de despejo”, nele expõe o sofrimento e os conflitos de coletar água diariamente; a poluição das empresas no seu território (a favela); as verminoses; a lama e a sujeira nos dias de chuva; as doenças e mortes pela vizinhança; o acúmulo de lixo não recolhido e as dores causadas pelas inundações (Jesus, 2014).

As vulnerabilidades socioambientais que levam à morte a população negra é um quadro de genocídio social silencioso, é a precarização da vida, de forma estruturada, desde o período escravocrata até hoje. Elas atingem também à saúde mental de maneira ainda mais cruel, pois se é um assunto pouco falado, sendo tabu de forma geral, ainda é menos quando atinge corpos negros (Jesus, 2020a, 2020b, 2022).

De acordo com o Mapa dos Conflitos Envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil, há registro de 637 conflitos com impactos socioambientais, envolvendo populações vulneráveis em todas as regiões do território nacional. Para fins de recorte nesta pesquisa tabulou-se, apenas, os conflitos ocorridos por falta de saneamento básico, assoreamento e poluição de recurso hídrico, os quais corresponderam a 72% do total, conforme quadro 4 mostra as populações mais atingidas.

Quadro 4 – Número de conflitos por impactos socioambientais e populações atingidas

<b>Impactos socioambientais</b>	<b>Número de conflitos</b>	<b>Populações atingidas</b>
Assoreamento de Recursos Hídricos	126	Povos indígenas; quilombolas; ribeirinhos; moradores de periferias, ocupações e favelas; pescadores artesanais; caiçaras; moradores no entorno de lixões; moradores de aterros e/ou terrenos contaminados; catadores de materiais recicláveis; trabalhadores rurais sem-terra; trabalhadores em condições insalubres.
Poluição de Recursos Hídricos	269	
Falta de Saneamento Básico	62	

Fonte: Elaborado pela autora, (2024), com dados do Mapa dos Conflitos Envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil (Fiocruz).

O delineamento exposto no Mapa dos Conflitos reforça como as disparidades atingem populações tradicionalmente à margem do poder financeiro. Evidencia a questão econômica com foco nos ecossistemas intensificadores da produção capitalista como, pelo menos, uma motriz dos conflitos no Brasil. Afinal, os grandes projetos econômicos elegem os territórios social e politicamente “esquecidos”, porque fomentam seus incrementos de lucro. Ressalta-se que nesses locais vivem pessoas as quais não são desprovidas de raça, cor e etnia (Pacheco e Faustino, 2013).

Outros dados do Mapa que provocam estranhamento são os números de conflitos que têm como causadores: a atuação de entidades governamentais (393); a atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público (110); políticas públicas e legislação ambiental inadequadas (141). Com impactos socioambientais, a título de exemplo: poluição do solo; de recurso hídrico e atmosférica; falta ou irregularidade na demarcação de territórios tradicionais; alteração no regime tradicional de uso e ocupação do território; danos a áreas protegidas ou unidades de conservação; alteração no ciclo reprodutivo da fauna; desmatamento e/ou queimada; irregularidade na autorização ou licenciamento ambiental; contaminação ou intoxicação por substâncias nocivas.

Ressaltam Jesus e Santos (2023) serem vitais as lutas políticas e a pedagogia educativa questionadora da lógica da favelização, das palafitas, das invasões, dos becos e mocambos. Há uma escolha política e econômica pela morte da população negra, indígena,

quilombola, quando não se executam políticas públicas inclusivas e participativas para esse público-alvo, pondo-os em condições precárias, onde ficam ainda mais expostos às injustiças ambientais. Logo, para defender a sustentabilidade deve-se combater o racismo ambiental. Nesse contexto, é indispensável a promoção do saneamento básico universal e acessível a todos. Como anuncia Heller (2022),

A sustentabilidade ambiental é uma preocupação onde não há um sistema de saneamento adequado para remover a água utilizada em cada casa. Em áreas urbanas, em especial, isso pode ser um problema quando a água canalizada é provida em um assentamento precário ou sem sistema de saneamento adequado. Além da poluição dos corpos hídricos e dos consequentes impactos na saúde, a água parada e estagnada pode favorecer a criação de mosquitos, inclusive daqueles responsáveis pela disseminação da malária, dengue e febre amarela (Heller, 2022, p.117).

O cenário de desigualdades, em muitas dimensões do existir, é indicativo da urgência em haver apropriação dos espaços, dos orçamentos e das políticas públicas para confrontar a realidade devastadora nesse país. Para o Brasil se tornar uma nação, verdadeiramente, desenvolvida com promoção da cidadania e protetora dos direitos humanos, é preciso combater a pobreza e desconcentrar a renda, mas também reconhecer e enfrentar o racismo ambiental na agenda política, nos movimentos sociais e nos Poderes constituídos.

## **2.2 Efeitos da falta de acesso ao saneamento básico, ou inadequado, à saúde**

A interdisciplinariedade do saneamento básico é notória, pois gera impactos em várias dimensões. Ele pode ser estudado pelas lentes de muitas ciências, cada qual com seus métodos científicos aplicáveis. No entanto, é inegável, seja qual for a lente da pesquisa, que essa política pública é holística, pois interfere em diversos aspectos da existência da fauna, da flora e do homem, como também é afetada por todos eles.

É preciso ampliar o olhar para a interseccionalidade do tema e, assim, conseguir entender para além da complexidade que é a infraestrutura de saneamento. O planeta Terra clama que alcancemos o nível de compreensão dos fatores causadores da privação de um direito humano e da natureza, aparentemente básico, a tantos e as consequências desse cerceamento. A figura 1 expõe como o saneamento básico é um fator Determinante Social à Saúde (DSS) de todos os seres, que reforço, além dos humanos, a natureza quiçá a mais prejudicada.

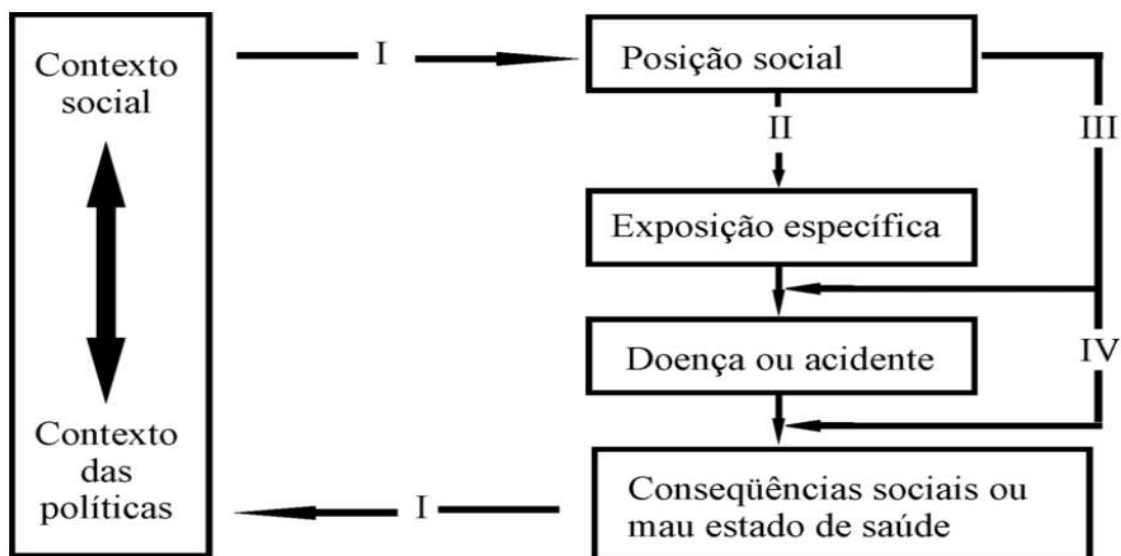
Figura 1 - Determinantes sociais à saúde



Fonte: Modelo de Dahlgren e Whitehead (1998).

Segundo Evans (*et al.*, 2001) o modelo DSS enfatiza a estratificação social resultante do contexto social, o qual atribui às pessoas posições sociais distintas, que por sua vez provocam diferenciais de saúde. Esse processo está ilustrado na figura 2 e explicado no quadro 1, os quais identificam os quatro níveis: I – a posição social derivada dos mecanismos sociais, como o sistema educacional e o mercado de trabalho, podem aumentar a exposição a riscos que causam danos à saúde; II – o diferencial de vulnerabilidade à ocorrência de doença, uma vez exposto a estes riscos; III - consequências sociais ou físicas, uma vez contraída a doença; IV – impacto da doença sobre a vida do indivíduo e sua família, explicado no quadro 5.

Figura 2 – Diagrama de determinantes sociais à saúde



Fonte: Modelo de Diderichsen e Hallqvist (1998), adaptado por Evans (2001).

Quadro 5 – Níveis de determinantes sociais à saúde

I – Indica a relação dos fatores comportamentais e de estilos de vida às DDS, pois é muito difícil mudar comportamentos de risco sem modificar padrões culturais que os influenciam. Atuar nesse nível eficazmente requer políticas de abrangência populacional que promovam mudanças de comportamento, como por exemplo: promover programas educativos; comunicação social; acesso facilitado a alimentos saudáveis; criação de espaços públicos para a prática de esportes e exercícios físicos.

II - Corresponde às comunidades e suas redes de relacionamento. Os laços de coesão social, as relações de solidariedade e confiança entre pessoas/grupos são fundamentais para a promoção e proteção da saúde individual e coletiva. Incluem-se as políticas de redes de apoio e fortalecimento da organização e da participação comunitária, especialmente dos grupos vulneráveis, em ações coletivas para a melhoria de suas condições de saúde e bem-estar, sendo os atores sociais locais os participantes ativos das decisões da vida social.

III – Incumbe à atuação das políticas públicas sobre as condições materiais e psicossociais nas quais as pessoas vivem e trabalham, buscando assegurar melhor acesso à água limpa; esgoto; habitação adequada; alimentos saudáveis e nutritivos; emprego seguro; ambientes de trabalho saudáveis; serviços de saúde e de educação de qualidade.

IV – Atua em nível dos macrodeterminantes, através de políticas macroeconômicas e de mercado de trabalho, de proteção ambiental e de promoção de uma cultura de paz e solidariedade que visem a um desenvolvimento sustentável, mitigando as desigualdades sociais, ambientais, econômicas, as violências, e seus efeitos sobre a sociedade.

Fonte: Elaborado pela autora (20225) a partir de Physis (2007).

Há uma categorização de Cairncross e Feachem (1993) sobre enfermidades relacionadas à água, excreta e lixo, que é uma importante classificação ambiental para doenças

infeciosas, as quais têm por base as vias de transmissão, o ciclo biológico e as principais estratégias de controle ambiental, elucida a Physis (2007),

Há várias abordagens para o estudo dos mecanismos através dos quais os determinantes sociais de saúde (DSS) provocam as iniquidades de saúde. A primeira delas privilegia os “aspectos físico-materiais” na produção da saúde e da doença, entendendo que as diferenças de renda influenciam a saúde pela escassez de recursos dos indivíduos e pela ausência de investimentos em infraestrutura comunitária (educação, transporte, saneamento, habitação, serviços de saúde etc.), decorrentes de processos econômicos e de decisões políticas. Outro enfoque privilegia os “fatores psicossociais”, explorando as relações entre percepções de desigualdades sociais, mecanismos psicobiológicos e situação de saúde, com base no conceito de que as percepções e as experiências de pessoas em sociedades desiguais provocam estresse e prejuízos à saúde. Os enfoques “ecossociais” e os chamados “enfoques multiníveis” buscam integrar as abordagens individuais e grupais, sociais e biológicas numa perspectiva dinâmica, histórica e ecológica (Physis, 2007, p. 82).

A saúde, individual e coletiva, física e mental, é uma das áreas mais afetadas pela falta de acesso ao saneamento básico ou por um saneamento ambiental inadequado por: abastecimento de água deficitário; esgotamento sanitário inadequado ou inexistente; a aglomeração humana em determinadas áreas; contaminação pela presença de resíduos sólidos; condições de habitações precárias de modo a impossibilitar medidas de controle comuns a determinado grupo. Tudo isso colabora para o surgimento das Doenças Relacionadas ao Saneamento Ambiental Inadequado (DRSAI), pois têm relação direta com o ambiente degradado (Fonseca; Vasconcelos, 2011).

As doenças, cujo vetor é a água poluída, são suscetíveis de controle ou, ao menos, podem ter reduzidas suas incidências, por meio do abastecimento de água potável. Em relação à classificação ambiental de infecções relacionadas à água existem quatro categorias de transmissão: feco-oral; relacionadas com a higiene; baseada na água; e através de inseto vetor. O quadro 6 descreve as infecções que podem ser transmitidas pela água não tratada (Cairncross, 1984).

Quadro 6 - Classificação ambiental das infecções relacionadas à água

Categoria	Infecção
1. Feco-oral (ingestão de água ou contato com a água)	Diarreias e disenterias Disenteria amebiana Balantídiase Enterite campylobacteriana Cólera Criptosporidiose Diarreia por <i>Escherichia coli</i> Giardiase Diarreia por rotavírus Salmonelose Shigelose (disenteria bacilar) Yersinose Febres entéricas Febre tifoide Febre paratifoide Poliomielite Hepatite A Leptospirose
2. Relacionadas com a higiene a) Infecções da pele e dos olhos b) Outras	Doenças infecciosas da pele Doenças infecciosas dos olhos Tifo transmitido por pulgas Febre recorrente transmitida por pulgas
3. Baseada na água a) Por penetração na pele b) Por ingestão	Esquistossomose Difilobotríase e outras infecções por helmintos
4. Transmissão por inseto vetor a) Picadura próxima à água b) Procriam na água	Doença do sono Filariose Malária Arboviroses Febre amarela Dengue Leishmaniose

Fonte: Cairncross e Feachem (1993); Heller (1997).

Uma das searas mais interligadas ao contexto do saneamento básico é a saúde. O Ministério da Saúde (MS) alerta que as doenças de veiculação hídrica são uma das maiores causas de morte na infância. No ano 2000, foi a sétima causadora de óbitos infantis e em 2016 a oitava, ou seja, em quase duas décadas o Brasil não conseguiu reduzir, expressivamente, o número de mortes infantis por doenças cujo vetor é a água, principalmente, as doenças diarreicas.

A terceira edição do Atlas de Saneamento: Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, lançado em novembro de 2021, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revela que entre 2008 e 2019 foram notificados, no país, 11.881.430 casos de DRSAL, com 4.877.618 internações no Sistema Único de Saúde (SUS).

As principais causas de mortes foram: Doença de Chagas, Diarreia e Disenteria, que corresponderam a quase 81,5% dos óbitos no período. Dengue, Zika e Chikungunya foram a terceira causa de mortes nas regiões Sudeste e Centro-Oeste. As Leishmanioses na Região Norte. A Esquistossomose na Região Nordeste e a leptospirose na Região Sul. Tais doenças têm sua proliferação favorecida com a ausência de esgotamento sanitário, ou seja, um

saneamento precário ajuda espalhar essas enfermidades (IBGE, 2022). A figura 3 mostra o cenário de óbitos por DSRAI em 2023.

Figura 3 – Quantitativo de óbitos por DSRAI por grupos nas unidades da Federação e Brasil em 2023

Unidades da Federação	A. Doenças de transmissão feco-oral	B. Doenças transmitidas por inseto vetor	C. Doenças transmitidas através do contato com a água	D. Doenças relacionadas com a higiene	E. Geohelmintos e teníases	Total de DSRAI
<b>Norte</b>	<b>525</b>	<b>179</b>	<b>2</b>	<b>-</b>	<b>11</b>	<b>717</b>
Rondônia	27	29	-	-	-	56
Acre	22	10	-	-	3	35
Amazonas	172	17	-	-	3	192
Roraima	48	35	-	-	2	85
Pará	217	50	1	-	2	270
Amapá	17	7	-	-	-	24
Tocantins	22	31	1	-	1	55
<b>Nordeste</b>	<b>1.834</b>	<b>1.183</b>	<b>254</b>	<b>1</b>	<b>33</b>	<b>3.305</b>
Maranhão	197	48	-	-	1	246
Piauí	178	67	1	-	5	251
Ceará	289	93	3	-	6	391
Rio Grande do Norte	159	29	2	-	-	190
Paraíba	118	39	8	-	3	168
Pernambuco	330	116	130	-	6	582
Alagoas	93	96	34	-	1	224
Sergipe	72	29	17	-	-	118
Bahia	398	666	59	1	11	1.135
<b>Sudeste</b>	<b>2.146</b>	<b>2.519</b>	<b>131</b>	<b>-</b>	<b>32</b>	<b>4.828</b>
Minas Gerais	537	1.174	60	-	7	1.778
Espírito Santo	72	93	8	-	5	178
Rio de Janeiro	318	79	7	-	4	408
São Paulo	1.219	1.173	56	-	16	2.464
<b>Sul</b>	<b>778</b>	<b>432</b>	<b>1</b>	<b>-</b>	<b>15</b>	<b>1.226</b>
Paraná	296	275	1	-	7	579
Santa Catarina	168	78	-	-	3	249
Rio Grande do Sul	314	79	-	-	5	398
<b>Centro-Oeste</b>	<b>390</b>	<b>1.081</b>	<b>3</b>	<b>-</b>	<b>4</b>	<b>1.478</b>
Mato Grosso do Sul	76	88	-	-	1	165
Mato Grosso	79	90	-	-	-	169
Goiás	146	668	1	-	3	818
Distrito Federal	89	235	2	-	-	326
<b>Brasil</b>	<b>5.673</b>	<b>5.394</b>	<b>391</b>	<b>1</b>	<b>95</b>	<b>11.554</b>

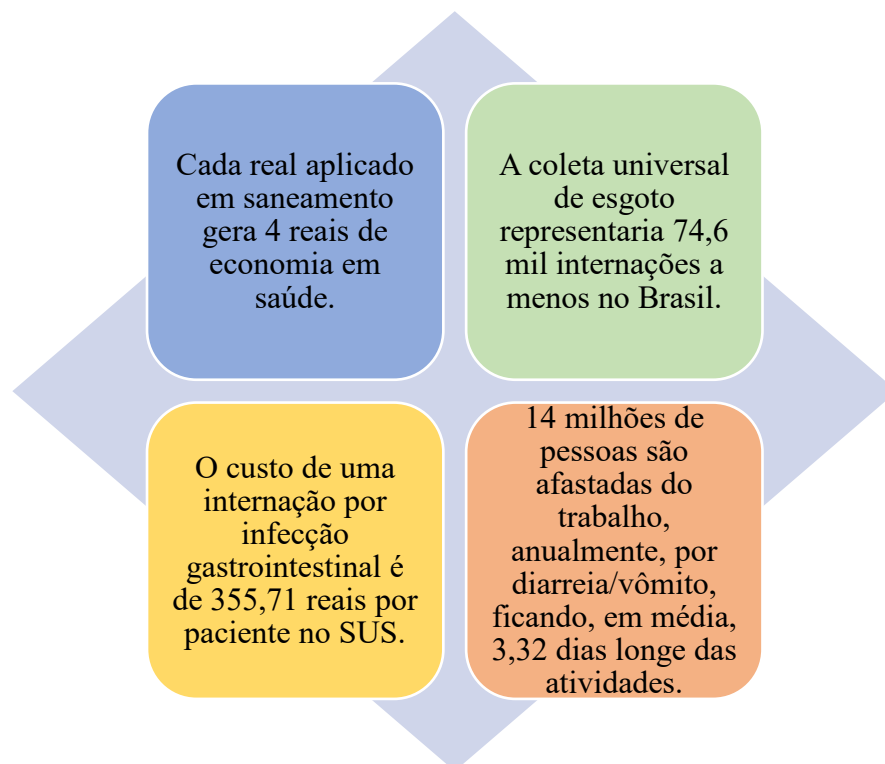
Fonte: Elaborado por Consultoria Econômica a partir do SIM/Ministério da Saúde, (2023).

De acordo com os dados do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), o Brasil, em 2023, registrou 11.544 óbitos por DRSAI, apontando a precariedade da infraestrutura básica que penaliza, principalmente, as populações mais vulneráveis. As doenças de transmissão feco-oral, responsáveis por 49,1% dos óbitos (5.673 casos), e as doenças transmitidas por inseto vetor, que representaram 46,7% das mortes (5.394 casos).

Conforme os dados da figura 3, o Nordeste brasileiro registrou 28,6% das mortes (3.305 óbitos), sendo o maior número na Bahia (1.135); no Pernambuco (582) e no Ceará (391). Diferentemente do Sudeste (região com a maior capilaridade no serviço de saneamento), o Nordeste teve 55,5% dessas mortes por doenças de transmissão feco-oral, com participações maiores desse grupo nos estados do Rio Grande do Norte (83,7%); Maranhão (80,1%); Ceará (73,9%) e Piauí (70,9%).

Os impactos ao investir em infraestrutura de saneamento básico são multidimensionais, atestados de várias maneiras, principalmente na melhoria das condições de saúde com a proteção à vida e aumento na expectativa de vida. Para isso é preciso mitigar a destruição ambiental e garantir saneamento para todos, apenas assim é possível pensar em um futuro sustentável. A matriz da figura 4 sistematiza a ideia.

Figura 4 – Matriz de Impactos dos Investimentos em Saneamento Básico



Fonte: Elaborada pela autora (2025) a partir de dados do Ministério da Saúde (2023).

Ademais, em aspectos econômicos, há uma enorme potencialidade da universalização do saneamento básico gerar empregos no país, cujas expectativas são de, aproximadamente, 50 mil postos de trabalho até o ano de 2033, com as obras de infraestrutura; renovação de ativos; melhorias nas operações e promoção da educação ambiental. Caso sejam concretizadas as projeções das análises de cenário, *ceteris paribus*<sup>7</sup> haveria o incremento de 7,2 bilhões de reais em salários na economia brasileira.

Assimilar a visão holística e compreender a importância de pensar, sistematicamente, a questão do acesso ao saneamento básico, de forma adequada e suficiente, é um exercício de civilidade que deveria ser essencial para todos (as). A aplicação de dinheiro em saneamento é um dos investimentos, quiçá o maior, multiplicador de impactos positivos, sejam eles econômicos; sociais ou ambientais, reafirmando seu caráter imprescindível de política pública.

A discussão traçada nesse capítulo demonstra a necessidade de ações coletivas fortes e assertivas para que sejam alcançadas condições reais de combate às desigualdades. Nesse sentido, as políticas públicas consistem na principal ação a ser aplicada no espaço público, sendo capazes de gerar acessos reais aos serviços e à vida digna a partir dos territórios. Para melhor compreensão dessa premissa, o próximo capítulo traz um panorama do que são as políticas públicas, como podem ser construídas e avaliadas.

---

<sup>7</sup> *Ceteris paribus* é uma expressão do latim que pode ser traduzida por "tudo o mais constante". É um prognóstico ou uma asserção sobre uma relação causal, empírica ou lógica indutiva entre estados de coisas. Fala-se *ceteris paribus* se for reconhecida que a previsão, embora geralmente assertiva em condições esperadas, possa falhar ou a relação possa ser abolida por fatores intervenientes (Schlicht, 1985).

### 3 PARA CONSTRUIR SOLUÇÕES COLETIVAS: A AÇÃO A PARTIR DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com Dye (1975) há muito para ser dito sobre a definição de política pública, contudo uma questão central é a ideia de que o agente mais importante do processo de produção de políticas públicas é o governo. Consonante Rua (2009) política pública consiste no conjunto de procedimentos formais e informais, os quais expressam relações de poder, que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos, porém política pública não se confunde com decisão política, embora ambas dependam de uma atividade política. Neste sentido, Smith e Larimer ao compreenderem a pluralidade da temática, salientam que,

Não há definição de políticas públicas precisa e universal. Há uma visão comum de que as políticas públicas envolvem o processo de fazer escolhas e os resultados das escolhas; de que o que faz as políticas públicas realmente públicas é que essas escolhas se baseiam nos poderes coercitivos do Estado, e que, em sua essência, política pública é uma resposta a um problema percebido (Smith e Larimer, 2009, p. 4).

Existem diversas proposições acerca das definições para as políticas públicas, bem como embates teóricos a respeito de quem as criam, agentes públicos e/ou privados. No que pesem os embates teóricos sobre apropriação do que seja ou não e quem formula ou não políticas públicas, o cerne da questão precisaria ser como formular boas políticas adequadas e acessíveis a quem se pretende beneficiar com alcance equitativo e promoção real do desenvolvimento sustentável.

No intuito científico de conferir explicação ao processo político e categorizar as suas distintas fases ocorrem, concomitantemente, o desenvolvimento do campo de análise da política, especialmente nos EUA e Inglaterra entre os séculos XIX e XX, no contexto de busca de racionalização do Estado e da política pública. Inicia-se o debate em torno da metodologia para o estudo da administração pública e de políticas e programas sociais, almejando identificar leis as quais pudessem prever comportamentos sociais, identificar problemas e prognosticar políticas (Baptista e Rezende, 2011).

O cientista social Harold Lasswell, em 1940, um dos pioneiros a pensar uma abordagem transversal que envolvia variadas áreas de conhecimento como ciência política; sociologia; psicologia; administração; economia e outras. Ele propôs uma organização do processo de construção e desenvolvimento de política pública em sete estágios na seara governamental, que eram: informação; promoção; prescrição; invocação; aplicação; término e avaliação (Lasswell, 1951).

Charles Lindblom, em 1950, outro precursor no campo, foi crítico do modelo de Lasswell, que considerava demasiadamente racionalista, descartando a ideia de pensar a política como um processo meramente sequencial. Ele propôs uma concepção que considerasse a interação entre as fases. Desta maneira, ponderou que o processo político e decisório é um processo interativo e complexo, sem início ou fim (Lindblom, 1959).

Já Brewer (1974) inquietou-se pelo fato de as políticas não possuírem um ciclo definido ou linear, ocorrendo modificações em seu curso, incorporou a noção de política pública como um ciclo contínuo e propôs uma nova fase, antecedente ao debate político, denominando de identificação do problema. Destarte, decodificou o trâmite decisório em seis etapas: invenção; estimativa; seleção; implementação; avaliação e término.

Foi na década de 1990, com Howlett e Ramesh, que houve a sintetização em cinco etapas das políticas públicas, tal qual conhecemos ainda hoje: I - elaboração da agenda; II - formulação da política; III - tomada de decisão; IV - implementação e V - avaliação (Howlett e Ramesh, 1995).

No Brasil, foi no início do século XX, quando imperava a administração patrimonialista, que o Estado desempenhava a função de promover a acumulação privada de uma elite latifundiária agroexportadora e conservadora; a partir de 1920 e a ascensão do modelo de substituição das exportações<sup>8</sup>, houve as bases e advento da rápida e tardia industrialização brasileira com resquícios vívidos do patrimonialismo e incremento da administração burocrática weberiana. Nesse período, até 1980, o Estado perdurava como promotor do desenvolvimento e não o transformador das relações da sociedade, o essencial das políticas públicas estava voltado para promover o crescimento econômico (Bacelar, 2003).

Não tivemos de fato o Estado de Bem-Estar Social, como vigorou em demais países europeus, aqui existiu o Estado Desenvolvimentista para alavancar a industrialização, preocupado com o fator econômico em detrimento, inclusive, ao social. A racionalidade econômica, que nunca deixou de ser prioridade nas políticas públicas brasileiras, a partir da década de 1990, com abertura da economia ao comércio exterior, privatizações e engajamento no critério de eficiência, molda o espaço para a administração gerencialista (Bresser-Pereira, 1998).

Afirma Boullosa (2021) que o campo de estudo das políticas públicas vive um momento pujante no Brasil. Em um lado, há um número crescente de estudiosos desenvolvendo

---

<sup>8</sup> Tavares (1972, p. 35) conceitua o modelo de substituição de importações “como um processo de desenvolvimento parcial e fechado que, respondendo às restrições de comércio exterior, repetiu aceleradamente, em condições históricas distintas, a experiência de industrialização dos países desenvolvidos”.

importantes diálogos teórico-metodológicos com outros campos disciplinares ou interdisciplinares, produzindo pesquisas cada vez mais plurais e instigantes. Por outro, esses debates ainda são pontuais em delinear caminhos reflexivos com dificuldades de retorno ao campo em questão, o que pode retardar ou até frear o necessário processo de expansão e de aperfeiçoamento. Ela complementa,

Há esforços de narração da história e da estruturação do campo em si, do ativismo institucional (Abers e Tatagiba, 2015) e do ativismo burocrático no campo ambiental (Abers, 2019). Nesta direção apontam os trabalhos de Roberto Pires (2017) sobre a reprodução de desigualdades nas agendas de pesquisa acerca de agentes estatais e representações sociais e os trabalhos reunidos na obra organizada por Lotta (2019), chamada Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil (Boullosa, 2021, p. 307).

Após essa retrospectiva do surgimento e avanço das políticas públicas, discussões enriquecedoras e debates propositivos, a ideia mais próxima do que temos de realidade das políticas públicas é que nelas funcionam e coexistem todas as etapas do processo. A simultaneidade das fases transmite, mais aproximadamente, a imagem de uma hélice ou um caracol, como se atuassem em espiral as etapas de acordo com a ilustração da figura 5.

Figura 5 – Espiral das Políticas Públicas



Fonte: Elaborada pela autora, 2024.

Convergente a essa visão, Mitnick e Backoff (1984) defenderam a implementação da política pública como mais do que um procedimento técnico obediente a qual sucede à formulação. A política pública deve ser encarada como um jogo onde a autoridade central busca induzir os agentes implementadores a efetivarem as estratégias de incentivos elaboradas na

tomada de decisões para o alcance dos objetivos da política pública, a qual pode ser avaliada ao mesmo tempo em que ocorre ou a posterior.

Salienta Arretche (2001) que na realidade qualquer política pública é, de fato, feita pelos agentes implementadores. Corroborando Rossi e Freeman (1993) que os recursos empregados, as prioridades e a influência das partes interessadas na gestão das políticas públicas, frequentemente, mudam a depender de avaliações parciais que demandam revisões, desde a formulação à implementação alterando de modo substancial a disposição colaborativa dos executores em viabilizar em ação a política como foi proposta.

Posto isto, percebe-se como há transversalidade de etapas, evidenciando como as fases, na realidade, atuam, concomitantemente, não de forma cíclica, como é mais conhecido o ciclo das políticas públicas nos manuais técnicos da área, mais expõe-se como uma espiral, onde há sobreposição de etapas, bem como idas e vindas das mesmas. Dessa forma, a avaliação, que tradicionalmente seria a última fase do ciclo da política, pode ocorrer em qualquer momento. Não representa uma fase estanque ao final, mas por que não ao longo do processo como uma espiral.

### **3.1 Avaliação de políticas públicas**

De acordo com Meny e Thoenig (1992) avaliar políticas públicas consiste em identificar e medir os efeitos de uma ação governamental em um campo específico da via social e no entorno territorial, afirmando que toda política pública supõe uma teoria de transformação por ser um ato de perturbação o qual gera resultados, efeitos e impactos.

Congruente Figueiredo e Figueiredo (1986) avaliar políticas públicas significa atribuir valor a uma política, logo a avaliação é diferente da análise de políticas públicas, pois, enquanto a primeira é uma pesquisa na área de ciências sociais, a segunda é uma ferramenta de teste, monitoramento e auditoria. O conceito etimológico da palavra avaliar é atribuir valor, significa emitir um julgamento valorativo. O verbo que exprime ação é um ato eminentemente político, não é um ato neutro, nem exterior às relações de poder.

Consoante Souza (2014) as avaliações das atividades de controle dos Tribunais de Contas e das auditorias se distinguem da avaliação de políticas públicas, porquanto as primeiras são direcionadas para a regularidade dos atos de gestão e aspectos internos do serviço público com efeitos, geralmente, de curto prazo; a segunda, avalia a relação entre os feitos públicos e seus impactos sobre o entorno social e territorial com efeitos mais de longo prazo.

Ao estudarmos sobre avaliação de políticas públicas um vasto leque de teorias, tipologias e enquadramentos em abordagens metodológicas são revelados. A exemplo disso, Scriven (1967) cunhou duas classificações, a avaliação formativa (de processos) e a avaliação somativa (de impacto); Browne e Wildavsky (1984) a partir do critério de tempo de sua realização em: retrospectiva; prospectiva; formativa; contínua e integrativa; e pelo conteúdo: pseudoavaliação; quase-avaliação; a centrada nos objetivos e a compreensiva.

Cohen e Franco (1993) explanaram acerca das avaliações pelo momento de suas realizações e objetivos, como: *ex-ante* e *ex-post*, tipo muito adotado pelos manuais governamentais de avaliação. Aguilar e Ander-Egg (1994) enquadraram a avaliação pela procedência dos avaliadores: externa, interna, mista e autoavaliação; o quadro 7 revela outros protótipos de classificação.

Quadro 7 – Modelos de Classificação da Avaliação de Políticas Públicas

Critérios de Classificação	Alternativas de Avaliação
Função da Avaliação (para que se avalia?)	Formativa (processos) Somativa (impacto)
Momento em que se Avalia (quando se avalia?)	Ex-ante Durante Ex-post
Aspectos (ou atividades) que são avaliados (o quê se avalia?)	De necessidades Do planejamento Da elaboração (objetivos / metas) Da gestão ou execução (implementação, monitoramento) De procedimentos De empenho (esforço, cobertura, produtividade e qualidade) De produto (eficiência, eficácia e efetividade) De resultados De impactos De custo-benefício Da opinião dos beneficiários
Posição do Avaliador (quem avalia?)	Interna Externa Autoavaliação Mista

Fonte: Cavalcanti (2007).

Todo esse arcabouço teórico de categorização, sem o condão de ser taxativo, pois há muitos outros modelos criados ao longo da história da avaliação, expõe-se essa exemplificação a fim de discutir as pretensões de avaliadores ou pensadores em construir padrões para a avaliação, o que está por trás disso, quais os reais interesses, o que os motiva a quem se pretende atender com isso. Todos esses ajustamentos em moldes para avaliar parecem notabilizar o quanto esse campo científico é um ambiente de disputas de poder, nada neutro e em construção (Jannuzzi, 2016).

A avaliação de políticas públicas é um campo de conhecimento relativamente novo. Identificam-se três estágios, o primeiro as décadas de 1950 e 1960, marcado por uma preocupação em aplicar métodos científicos rigorosos e uso preponderante da metodologia quantitativa. O segundo estágio, a partir de 1970, direcionado no pragmatismo de incrementar a avaliação para tomada de decisão das políticas e programas.

O terceiro estágio, a partir de 1990, é uma síntese das anteriores, quando emerge o debate no tocante a utilização de técnicas de avaliação com metodologia quantitativa em oposição aos procedimentos de metodologia qualitativa., neste momento, é descartado uma epistemologia ideal de avaliação, pois todas são afetadas politicamente e sustentadas por diferentes prioridades (Shadish, Cook e Leviton, 1995).

De acordo com Guba e Lincoln (2011) configuram-se quatro gerações de avaliação de políticas públicas, em que cada uma delas possui características próprias, as de primeira geração são marcadas pela mensuração; as de segunda pela objetividade/descrição; as de terceira pelo julgamento de valor e as de quarta geração pela construção responsiva e respondente. O quadro 8 anuncia as particularidades de cada uma.

Quadro 8 – Gerações de Avaliação de Políticas Públicas

<b>1ª Geração Mensuração</b>	<b>2ª Geração Descritiva / Objetiva</b>	<b>3ª Geração Juízo de Valor</b>	<b>4ª Geração Construtivista Responsiva / Respondente</b>
<p>Até a 2ª Guerra Mundial.</p> <p>Metrificação de quociente de inteligência (QI), rendimento escolar, produtividade de fábricas.</p> <p>O avaliador de políticas públicas tinha função estritamente técnica.</p> <p>Ele tinha que ser conhecedor de instrumentos para tornar as variáveis mensuráveis.</p>	<p>Pós 2ª Guerra Mundial.</p> <p>Descrição de padrões de pontos fortes e fracos com respeito a determinados objetivos estabelecidos.</p> <p>Avaliador tinha função descritiva.</p> <p>A mensuração permanecia, mas agora como um dos vários instrumentos que poderiam ser empregados na avaliação.</p>	<p>Final dos anos 1950.</p> <p>Avaliador assume papel de julgador.</p> <p>As funções técnicas e descritivas das primeiras gerações eram mantidas.</p>	<p>Final dos anos 1980.</p> <p>Uma abordagem alternativa.</p> <p>Processo interativo e negociado que envolve grupos de interesse e consome uma porção considerável do tempo e dos recursos disponíveis.</p> <p>Identifica diferentes visões entre os interessados. Responde às questões pertinentes à coleta de informações subsequentes.</p>

Fonte: Elaborado pela autora (2024) a partir de Guba e Lincoln (2011).

Ao longo do percurso da avaliação de políticas públicas, em estágios evolutivos ou gerações acompanhados de padrões de organização do Estado e estruturação da administração pública, sempre em consonância com os modelos econômicos vigentes, pois em primeira instância, na História, o Estado mais esteve à disposição dos interesses da economia de mercado do que da promoção do bem-estar social, como já visto neste trabalho e, em última instância, quando se adota o Estado regulador este ainda busca equacionar os interesses econômicos privados com as tentativas de redução das desigualdades sociais por meio da concessão de algumas benesses.

Dessa maneira, surgiram debates com pesquisadores defensores e com os críticos, conforme suas linhas de pensamento, no que concerne às matrizes paradigmáticas e às metodologias a fim de se eleger qual metodologia: qualitativa ou quantitativa e qual paradigma: positivista, construtivista, crítico-dialético ou pós-construtivista, cada um com suas sistemáticas de avaliação mais convergentes aos seus atributos.

Reichardt e Cook (1979); Madey (1982); Schofield e Anderson (1984); Smith (1986); Mark e Shotland (1987); Hawe (1988); Greene, Caracelli e Graham (1989); são alguns defensores da combinação de metodologias qualitativas e quantitativas como propulsoras de maiores benefícios na avaliação (Worthen, Sanders e Fitzpatrick, 2004).

Na visão de Scriven (1991) os avaliadores de políticas não podem se dar ao luxo de focar apenas em somente um padrão de investigação, porque a avaliação não é uma área tradicional do conhecimento, porém sim um campo interdisciplinar, o qual, necessariamente, utiliza-se de várias áreas tradicionais de estudos.

Reforça Richardson (1994) como a tendência pós-moderna sugere que nenhum método consegue abranger a verdade última e, na prática, coloca em suspeição todos os métodos quanto maiores forem suas pretensões em dar conta da verdade.

Em relação ao paradigma positivista está atrelada a primeira nomenclatura de avaliação de políticas conhecida como de impacto, com caráter objetivo; quantitativo; aplicação baseada em evidências; enfoque nos resultados validados por meio de indicadores de eficiência, eficácia e efetividade; representava o “padrão-ouro” porque atendiam aos interesses dos bancos multilaterais de fomento, os quais contratavam avaliadores de políticas públicas para seguirem a cartilha que seus contratantes desejassem, ou seja, serviam ao Estado liberal (Jannuzzi, 2016).

Defende Arretche (2013) que as políticas públicas de saneamento básico tenham impacto sobre as condições de saúde da população e não se preocupem apenas com a aferição de índices. Afinal, uma coisa é abastecer o povo com sistemas de água potável e esgoto, fornecendo produtos como torneiras de água e sistemas de eliminação de dejetos, outra bastante diferente é a qualidade do serviço e, mais distinta ainda, é a metamorfose social gerada nas condições de saúde dos usuários.

O referencial construtivista, também chamado de paradigma construtivista responsivo ou respondente, inclui os grupos de interesse em todo o processo avaliativo; expõe as diferentes percepções e questões dos grupos; promove desenvolvimento; propicia espaços de negociação, construção e reconstrução comum de mudanças. É interpretativo, escuta os sujeitos, entretanto não questiona ou critica à política pública (Guba e Lincoln, 1987).

Silva e Silva (2008) desenvolveu o modelo crítico-dialético, embasando-se na fonte do materialismo marxista, em uma reflexão dialética de duas dimensões, a política eivada de intencionalidades e a técnica emaranhada de procedimentos científicos. Assim, avaliou a partir de aproximações sucessivas com a realidade, por meio de movimentos articulados capazes de superar a aparência e desvelar a essência dos fenômenos; realçou as percepções dos diferentes sujeitos envolvidos, privilegiando os usuários da política pública; almejou criar o pensamento emancipatório ao conceder voz aos sujeitos inclusive para criticar a política pública caso quisessem.

O arquétipo mais recente, conhecido como pós-construtivista, é essencialmente experiencial; intersubjetivo; dialógico; participativo e usa métodos mistos (Lejano, 2011). Duas abordagens de avaliações de políticas públicas neste contexto são: a Avaliação em Profundidade, de Rodrigues (2008) e Gussi (2016), e a Avaliação com Base na Sustentabilidade de Chacon e Nascimento (2020). O quadro 9 explana uma síntese das matrizes paradigmáticas e as abordagens de avaliação de políticas públicas.

Quadro 9 – Matrizes Paradigmáticas e Abordagens de Avaliação de Políticas Públicas

<b>Avaliação Positivista</b>	<b>Avaliação Construtivista</b>	<b>Avaliação Crítico-Dialética</b>	<b>Avaliação Pós-Construtivista</b>
Objetivista	Subjetivista	Subjetivista	Intersubjetivista
Quantitativa	Qualitativa	Crítica	Métodos mistos e Etnográficos
Medir, descrever, julgar	Compreender	Participativa	Dialógica
Neutralidade	Negocial	Transformadora	Experiencial
Generalidade / Dedutivo	Pluralista / Indutivo	Articulada	Inclusiva

Fonte: Elaborado pela autora (2024) a partir de Guba e Lincoln (2011).

Outro enquadramento é visto em Denzin e Lincoln (2012) ao categorizarem os paradigmas em: positivismo; pós-positivismo; teoria crítica; construtivismo e participativo. Todos esses esforços de encaixar as avaliações em modelos e matrizes paradigmáticas de avaliação exprimem como é possível fazer usufruto delas com intenções específicas e direcionadas, as quais, historicamente, foram planejadas pôr e para os grupos de poder.

As relações políticas, econômicas e sociais são regidas por regras e normas formais e informais, as quais definem a estrutura das instituições com seus diversos níveis de governo, que pode ser considerada uma solução mais próxima da realidade local, significando tal fragmentação uma vantagem para a melhor alocação dos recursos e fator fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas. O desenho de uma governança segmentada é complexo levando a falta de alinhamento e sobreposição das instituições e das políticas, até a concorrência entre elas, reduzindo a eficiência e a eficácia programadas (Mumssen *et. al.*, 2018).

Em relação à avaliação da política pública de saneamento básico no Brasil, a estrutura institucional tende a obedecer à organização das três formas de regulação, a saber: o Estado, as profissões e o mercado. Existem os Ministérios da Cidade e o Ministério do Desenvolvimento Regional, em nível nacional e as diversas Secretarias, em níveis estaduais e municipais, as quais, respectivamente, gerenciam a execução e a avaliação das políticas em todo o território nacional; as instituições financeiras de fomento, que oferecem financiamentos aos governos e aos prestadores de serviços públicos ou privados; e os profissionais como avaliadores, consultores e auditores (Balandier, 2015).

No levantamento de pesquisas científicas referentes à temática saneamento reluz a predominância de estudos quantitativos, que medem valores de estrutura tarifária; retorno sobre o capital; capacidade produtiva e ociosa; ganhos de escala; montantes de investimentos; dentre outros caracteres financeiros.

Existem as instituições nacionais que atuam em todo o território, como os Ministérios que gerenciam a execução das políticas nacionais e as instituições financeiras de fomento, que oferecem financiamentos aos governos e prestadores. Usualmente essas instituições estão alinhadas com as políticas vigentes e em cada nível de governo se encontram instituições semelhantes, seja no nível estadual, bem como municipal.

Tradicionalmente, há preferência por avaliações de impacto na área do saneamento básico, precipuamente utilitaristas. Como a política de saneamento básico é implementada de

forma *top-down*<sup>9</sup> (de cima para baixo, do todo para a parte), no Brasil, ou seja, utiliza o método racional dedutivo, que começa da generalização para a especificidade, com arcabouço institucional obediente às rígidas normas. Moldam a prestação dos serviços e definem os papéis e responsabilidades dos atores, desde os formuladores; os prestadores de serviços; os financiadores e os avaliadores, arbitrando as relações associadas às escolhas disponíveis e sua legitimidade (Enap, 2021).

Pondera Jannuzzi (2016) a discussão dos valores e critérios de mérito referentes às concepções políticos-ideológicas das avaliações de políticas públicas deve pensar para além dos valores públicos de eficiência econômica (qualidade do gasto público) e eficácia procedural (conformidade procedural), incluindo a importância fundamental da efetividade social (aprimoramento para maior impacto social), o último representa o valor máximo a ser buscado tanto no desenho como na avaliação de uma política pública.

De fato, o objetivo público fundamental da avaliação de políticas públicas precisa ser a efetividade social na perspectiva da construção de um Estado direcionado a imprimir protagonismo ao campo social. Não se trata aqui de negar a relevância da eficiência econômica e da conformidade procedural, pois elas são os meios que corroboram no equilíbrio de forças e atores da ação pública. No entanto, são os valores de equidade, justiça, sustentabilidade e bem-estar que são os fins públicos, estes devem inspirar as avaliações no aperfeiçoamento da gestão e da formulação de políticas públicas sejam elas quais forem (Jannuzzi, 2016).

Eis um grande desafio imposto ao setor de saneamento: a dicotomia dele representar uma indústria complexa viabilizada em escala versus ser um serviço essencial e indisponível a todos os seres vivos. Por ser um campo com muitas deficiências, de enormes disputas e jogos de interesses, imerso em um país com volumosas, violentas e assustadoras disparidades sociais, tem-se um ambiente que, já intempestivamente, demanda atenção por parte de todos, especialmente do poder público.

Ressalta-se aqui – por honestidade científica à pesquisa – o fato do Estado, durante anos, ter negligenciado o saneamento básico por ter pouca ou secundária relevância nos embates eleitorais, afinal, como vigorou por anos o jargão “saneamento não dá voto”.

---

<sup>9</sup> Classificação de implementação de políticas públicas: *top-down* (de cima para baixo) ou *bottom-up* (de baixo para cima). A perspectiva *top-down* inicia com a análise das decisões do governo e avalia quanto dessas decisões os administradores de fato executam e as razões que levam a efetividade da implementação. Contrariando essa perspectiva, a abordagem *bottom-up* começa a análise na outra extremidade da implementação e exige que se avalie os implementadores da linha de frente, demonstrando que o sucesso e o insucesso das políticas dependem das habilidades dos atores envolvidos na implementação (Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

Depois de compreender melhor o papel das políticas públicas, e de sua avaliação, em especial, a seguir abordaremos a política pública de saneamento básico, objeto dessa pesquisa, em seus dois componentes avaliados neste trabalho, quais sejam: abastecimento de água potável e esgotamento sanitário. E a correlação entre as disparidades sociais e a carência no acesso ao serviço de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.

#### 4 PARA COMPREENDER A POLÍTICA PÚBLICA DE SANEAMENTO BÁSICO

A Lei Federal nº 11.445/2007, considerada o primeiro marco regulatório do setor, atualizada pela Lei Federal nº 14.026/2020, define o saneamento básico como o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. A figura 6 traz o processo de um sistema de tratamento de água e esgoto em uma cidade, que são as duas dimensões do saneamento básico abordadas neste trabalho.

Figura 6 – Sistema de Tratamento de Água e Esgoto



Fonte: Escola Nacional de Administração Pública (2021).

Tais prestações de serviços orientados pelo panorama integrado dos dois componentes e suas articulações com as políticas de desenvolvimento urbano e regional; habitação; combate à pobreza e sua erradicação; proteção ambiental; promoção da saúde;

recursos hídricos e outras de interesse social relevante; são destinados à melhoria da qualidade de vida para as quais o saneamento básico seja fator preponderante (MDR, 2021).

O acesso à água potável e ao esgotamento sanitário são direitos humanos existenciais à vida, sem isso não há sobrevivência humana longa e digna. No Brasil, embora não sejam elencados como direitos e deveres individuais e coletivos na Carta Magna, é impossível distanciar sua essência material de um direito fundamental, que na Constituição da República Federativa do Brasil representa uma cláusula pétrea<sup>10</sup> (Leite, 2011).

A Lei Federal nº 14.026, sancionada em 15 de julho de 2020, cujo relator do projeto de lei (PL 4.162/2019) foi o então senador Tasso Jereissati, iniciou a tramitação ainda no governo pós-golpe na Presidenta Dilma e tramitou por dois anos nas duas casas legislativas do Congresso Nacional até ser aprovada durante o governo do ex-presidente.

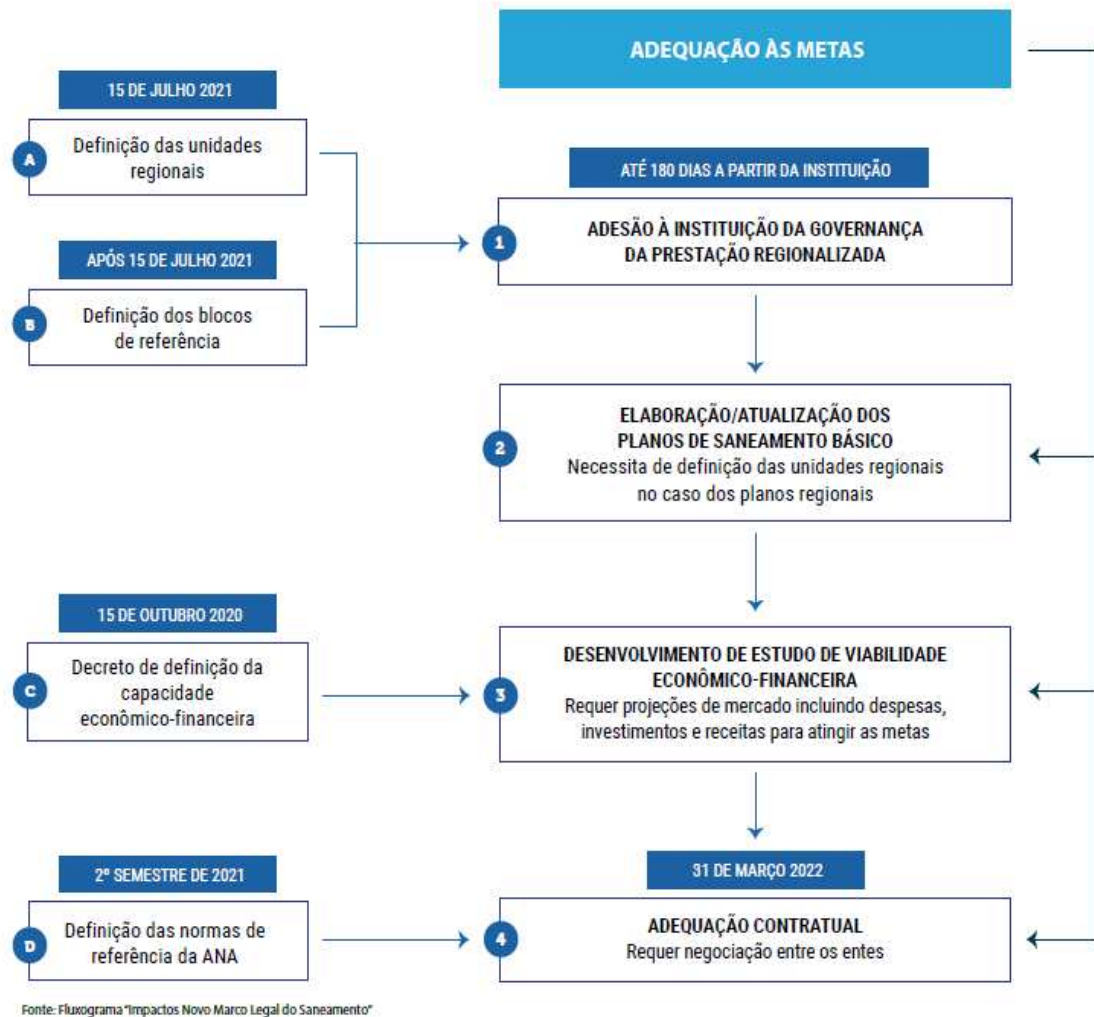
De acordo com a Agência Senado (2020) dentre outras mudanças a Lei facilitou a privatização de empresas estatais do setor; transformou os contratos, em vigor à época, em concessões com as empresas, sejam elas públicas ou privadas, que vierem a assumir o serviço ao tornar obrigatória a abertura de licitação.

Para a Aesbe (2021) há uma definição de metas de abastecimento em um ambiente de segurança jurídica e regulatória o qual pressupõe atrair investimentos e conceder atuação conjunta da iniciativa privada com as empresas estatais de saneamento o que demandava cumprir algumas etapas de adequação, conforme a figura 7.

---

<sup>10</sup> Dispositivo constitucional que forma o núcleo intangível da Constituição Federal da República do Brasil de 1988. Possui eficácia absoluta e constitui limitação ao poder reformador, uma vez que não será admitida proposta de emenda à Constituição tendente a aboli-la ([https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-tecnica-legislativa/-/TecnicaLegislativa/termo/clausula\\_petrea](https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-tecnica-legislativa/-/TecnicaLegislativa/termo/clausula_petrea)).

Figura 7 – Etapas Necessárias para a Adequação Contratual



Fonte: Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento - AESBE (2021, p.7).

O legislador ao normatizar a atualização do marco regulatório do saneamento básico utilizou a justificativa de que os serviços são, quase sempre, indústrias monopolistas, onde não há espaço para concorrência, logo poderia gerar falhas de mercado como: preços excessivos; deterioração da qualidade dos serviços; deficiência de cobertura aos cidadãos mais vulneráveis; elevado nível de ineficiência e sérios problemas de governança (Enap, 2021).

Condizente Vasconcellos (2006) os mercados, em geral, possuem algumas falhas ou imperfeições<sup>11</sup>, que podem ocorrer em todas as estruturas de mercado: monopólio, oligopólio

<sup>11</sup> Convergente Zerbe Jr. (2001) as falhas existentes (externalidades, incertezas, bens públicos etc.) nos mostram de forma cristalina que o mercado não consegue resolver todos os problemas relacionados à alocação dos escassos recursos de uma determinada sociedade. Em economias de mercado, a ocorrência dessas falhas ou imperfeições fundamenta a atuação do estado na atividade econômica.

e concorrência monopolística. Desta maneira, a justificativa do legislador não se confirma por si só, cabendo críticas em relação à motivação que ensejou a atualização do marco, a qual se pode atribuir aos interesses corporativos de empresas do setor privado bem como ao *lobby*<sup>12</sup> feito junto ao Poder Legislativo.

A água, um recurso escasso em vários locais, no futuro, possivelmente, não distante, valerá economicamente ainda mais, o que atrai o setor privado na perspectiva de obtenção de lucro, apesar, ressalta-se, da água ser considerada um direito essencial. Pode-se concluir que o direito à água potável, assim como o direito ao saneamento básico são necessidades vitais e direitos fundamentais, derivados de direitos sociais fundamentais como o direito à saúde (Cadermatori, 2014).

Ademais, a água em si é um monopólio natural do poder público de competência municipal, o qual pode prestar o serviço diretamente por meio de autarquia chamada de Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) ou, indiretamente, através da concessão da prestação do serviço, por meio licitatório, à entidade de direito privado, que pode ser uma empresa estatal ou uma empresa privada.

Na contramão de uma pretensa indústria monopolista também, está a realidade do cenário brasileiro eivado de empresas privadas atuando no setor, dentre as quais estão: BRK Ambiental (ex-Odebrecht Ambiental); Aegea Saneamento e Participações; Grupo Águas do Brasil (Saneamento Ambiental Águas do Brasil – Saab); Iguá Saneamento (ex-Companhia de Águas do Brasil – CAB, então do grupo Queiroz Galvão) e GS Inima Brasil.

#### **4.1 Marco regulatório do saneamento básico**

A legislação sobre o saneamento básico tornou-se maior e mais representativa no Brasil no século XXI, tendo seu primeiro marco legal em 2007, a Lei Federal nº 11.445, promulgada no segundo governo Lula. O quadro 10 traz uma breve retrospectiva legislativa acerca da normatização do saneamento no país.

---

<sup>12</sup> Conforme Carneiro (2022) lobby é o nome que se dá à atividade de influência de um grupo organizado com o objetivo de apresentar - através de um intermediário - determinadas pautas ao Poder Público que visem favorecer atividades ou objetivos defendidos por um grupo.

Quadro 10 – Normatização do Saneamento Básico no Brasil nos últimos seis Governos

**LULA 1 e 2 (2003 – 2010)**

- **Lei nº 11.107**, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal.
- **Lei nº 11.445**, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País
- **Lei nº 12.305**, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos.

**DILMA (2011 – 2016)**

- **Decreto nº 8.141** de 20 de novembro de 2013, dispõe sobre o Plano Nacional de Saneamento Básico - PNSB, institui o grupo de trabalho interinstitucional de acompanhamento da implementação do PNSB e dá outras providências.
- **Lei nº 13.089**, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões.

**Tem er (2016 – 2018)**

- **Lei nº 13.529**, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados.

Quadro 11 – Normatização do Saneamento Básico no Brasil nos últimos seis Governos

**Bolsonaro (2019 – 2022)**

- **Lei nº 14.026/2020** – Atualização do Marco Regulatório do Saneamento Básico.
- **Decreto nº 10.588**, de 24 de dezembro de 2020, dispõe sobre o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, sobre a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.
- **Decreto nº 10.710**, de 31 de maio de 2021, regulamenta o art. 10-b da lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para estabelecer a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, considerados os contratos regulares em vigor, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização previstas no caput do art. 11-b da lei nº 11.445, de 2007.
- **Decreto nº 11.030**, de 1º de abril de 2022, altera o decreto nº 10.588, de 24 de dezembro de 2020, para dispor sobre a regularização de operações e o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, e sobre a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da união ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da união de que trata o art. 50 da lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

**LULA 3 (2023 – até o momento)**

- **Decreto nº 11.598**, de 12 de julho de 2023, regulamenta o art. 10-b da lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para estabelecer a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, considerados os contratos em vigor, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização.
- **Decreto nº 11.599**, de 12 de julho de 2023, dispõe sobre a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico, o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Da trajetória político – institucional da política pública de saneamento básico, a de maior impacto foi a criação do marco regulatório do setor, a Lei Federal nº 11.445/2007 que estabeleceu as diretrizes nacionais para o setor, a criação do Plano Nacional de Saneamento

Básico (PNSB) e a atualização do marco, a Lei Federal nº 14.026/2020. O PNSB, criado no governo Dilma, trouxe uma abordagem que propunha levar saneamento básico às famílias brasileiras priorizando as soluções corretivas de acesso, para promover saúde e bem-estar em cidades e comunidades sustentáveis (Enap, 2021).

Entre as muitas modificações que a Lei Federal nº 14.026/2020 trouxe tem-se o disposto no Art. 11-B, os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033; assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento; de redução de perdas; e de melhoria dos processos de tratamento. A figura 8 elenca as mudanças legais do marco regulatório.

Figura 8 – Mudanças legais promovidas pela atualização do marco regulatório do saneamento básico, Lei Federal nº 14.026/2020



Fonte: Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, (2021).

Apesar da inquestionável necessidade de se ter água potável e esgotamento sanitário para a promoção da qualidade de vida, os dados no Brasil ainda são desanimadores quanto à democratização desses serviços. Segundo o último levantamento do SNIS, realizado em 2021 com dados de 2020, que reúne informações da prestação de serviços públicos de abastecimento de água em 5.350 municípios (96,1% dos 5.570 do país).

A amostra abrange 98,6% da população total (208,7 milhões) e 99,1% da população urbana (177,9 milhões). Havia 5.337 municípios com sistemas públicos de abastecimento de água (99,8% da amostra), 13 municípios não contavam com sistema público (0,2%) e utilizavam soluções alternativas individuais para o atendimento, como poços; cisternas; caminhões pipa; etc., (SNIS, 2021).

Já a amostra com as informações da prestação de serviços públicos de esgotamento sanitário reuniu 4.744 municípios (85,2% dos 5.570 do país). Abrangeu 94,6% da população total (200,4 milhões) e 96,4% da população urbana (172,9 milhões). Havia 2.807 municípios (59,2% da amostra) os quais contavam com sistemas públicos de esgotamento sanitário. Em 1.937 (40,8%) eram utilizadas soluções alternativas individuais como fossa séptica, fossa rudimentar, vala a céu aberto, lançamento em cursos d'água etc. Dessas alternativas, apenas a fossa séptica é considerada como adequada pelo Plano Nacional de Saneamento Básico – PNSB (SNIS, 2021).

No que pese o maior, mais recente e oficial levantamento de dados sobre saneamento básico no país não abranger a totalidade dos municípios brasileiros por motivos diversos, ainda assim vemos, nesse aspecto do existir, o quão deficitário estamos enquanto nação de promover a cidadania para todas (os), pois a restrição ao mínimo existencial que é acesso à água potável e ao esgotamento sanitário traduz o quão distantes estamos de um país justo. As quadro 11 e 12 evidenciam em números os níveis de atendimento de água potável e esgotamento sanitário no Brasil.

Quadro 12 – Índice de Atendimento Urbano por Rede de Água nos Estados Brasileiros

<b>Faixa de índices de atendimento por rede de água</b>	<b>Estados</b>
<b>Acima de 99%</b>	Distrito Federal, Roraima e Paraná.
<b>De 98% a 99%</b>	Mato Grosso do Sul, São Paulo, Bahia, Santa Catarina e Mato Grosso.
<b>De 95% a 97,9%</b>	Rio Grande do Sul, Goiás e Rio Grande do Norte.
<b>De 80,1% a 94,9%</b>	Tocantins, Amazonas, Minas Gerais, Sergipe, Piauí, Rio de Janeiro, Pernambuco, Paraíba, Espírito Santo e Alagoas.
<b>De 60,1 a 80%</b>	Maranhão, Ceará, Acre e Rondônia.
<b>De 40,1% a 60%</b>	Pará.
<b>Inferior a 40%</b>	Amapá.

Fonte: Elaborado pela autora (2024) a partir de dados do SNIS (2021).

Na última faixa, ressalta-se que o estado do Amapá também possui um dos menores investimentos em abastecimento de água em 2020 (R\$ 19 milhões), a correlação é direta entre os valores de investimentos e os índices de atendimento, quanto maior o investimento que se faz maiores os indicadores de atendimento e vice-versa. Observa-se, estatisticamente, que a maior parte dos estados brasileiros se encontra na faixa de 80,1% a 94,9% de atendimento em água (SNIS, 2021).

Na comparação das capitais dos estados, dez possuem acesso à água universalizado na área urbana: Palmas/TO, João Pessoa/PB, Teresina/PI, Rio de Janeiro/RJ, São Paulo/SP, Curitiba/PR, Florianópolis/SC, Porto Alegre/RS, Campo Grande/MS e Cuiabá/MT. Com atendimento urbano entre 90,0 e 99,9% estão Boa Vista/RR, Goiânia/GO, Brasília/DF, Aracaju/SE, Salvador/BA, Manaus/AM, Natal/RN, Belo Horizonte/MG, Vitória/ES e São Luís/MA. Os municípios de Maceió/AL e Recife/PE se situam num percentual entre 89,0 e 90%. As capitais com menores percentuais se concentram na macrorregião Norte: Belém/PA, com 74,0%; Rio Branco/AC, com 57,7%; Macapá/AP, com 37,6%; e Porto Velho/RO, com 36,1% (SNIS, 2021).

Quadro 13 – Índice de Atendimento Urbano por Rede de Esgoto nos Estados Brasileiros

<b>Faixa de índice de atendimento</b>	<b>Estados</b>
<b>Acima de 90,1%</b>	São Paulo (93,5%) e Distrito Federal (90,9%).
<b>De 80,1% a 90%</b>	Paraná (84,5%), Minas Gerais (82,3%), e Roraima (80,7%).
<b>De 60,1% a 80%</b>	Rio de Janeiro, Espírito Santo, Mato Grosso e Goiás.
<b>De 40,1% a 60%</b>	Bahia, Paraíba e Mato Grosso do Sul.
<b>De 20,1% a 40%</b>	Rio Grande do Sul, Ceará, Pernambuco, Tocantins, Rio Grande do Norte, Sergipe, Santa Catarina, Alagoas e Piauí.
<b>Inferior a 20%</b>	Maranhão, Amazonas, Acre, Pará, Rondônia e Amapá.

Fonte: Elaborado pela autora (2024) a partir de dados do SNIS (2021).

Os dados para atendimento urbano de esgotamento sanitário são mais preocupantes por serem mais precários. Mais da metade dos estados brasileiros estão abaixo de 40% de atendimento com rede coletora de esgoto, ressalva-se que aqui não está retratado nem o atendimento com tratamento de esgoto, o que torna mais preocupante o cenário. A maior precariedade encontra-se nas regiões Norte e Nordeste do país, o que está relacionado à existência expressiva de desigualdades sociais e econômicas, bem como menores investimentos como veremos em outro capítulo deste trabalho.

Na comparação das capitais dos estados, treze (Curitiba/PR, São Paulo/SP, Belo Horizonte/MG, Goiânia/GO, Porto Alegre/RS, Brasília/DF, Boa Vista/RR, Palmas/TO, Campo Grande/MS, Salvador/BA, Rio de Janeiro/RJ, João Pessoa/PB e Vitória/ES) possuem um índice de atendimento urbano por rede de esgoto superior a 80%. Dentre essas capitais destaca-se Curitiba/PR, cujo índice é de 99,9%, o maior do Brasil (SNIS, 2021).

Em contraste, apenas Belém/PA, Macapá/AP e Porto Velho/RO possuem um índice inferior a 20%, sendo Porto Velho/RO a capital com o menor índice de atendimento no Brasil, o qual é de 5,2%. Outras duas capitais (Rio Branco/AC e Manaus/AM), também nos estados da macrorregião Norte, apresentam os menores índices de atendimento no Brasil, os quais estão na faixa de 20% a 25%. As cidades de Florianópolis/SC, Cuiabá/MT, Fortaleza/CE,

Aracaju/SE, São Luís/MA, Recife/PE, Natal/RN, Maceió/AL e Teresina/PI possuem índices de atendimento urbano por rede de esgoto entre 37% e 68% (SNIS, 2021).

Falar de saneamento básico no Brasil não é uma tarefa simplória. Em um país com dimensões enormes, heterogêneo e desigual em todos os níveis, muitos são os desafios para entender sobre a complexidade do assunto, tanto nos aspectos técnico-operacionais grandiosos, como em capilaridade territorial. É fácil se perder nas estatísticas de acesso à água potável, coleta e tratamento de esgoto, por exemplo, ou confundir as instâncias de poder competentes e suas respectivas responsabilidades.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988) caracteriza a água como um bem público juridicamente tutelado, sendo a titularidade das águas da União ou dos estados-membros. De acordo com os artigos 99 a 103 do Código Civil brasileiro, são públicos os bens de domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, como é o caso das águas (Brasil, 2002).

Assim, embora a natureza jurídica das águas no Brasil seja a de bem público, o uso desse bem pode ser classificado de acordo com a finalidade e o modelo de gestão estatal existente. Em todo caso, entretanto, a proteção da água para consumo humano e animal, bem como o acesso à água potável para subsistência são determinantes sobre a gestão dos recursos hídricos e condicionantes do uso da água no Brasil (Aith *et. al.*, 2015). A Carta Excelsa estabelece,

Art. 21. Compete à União: XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão. Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico (CF/1988).

À vista disso, um quesito interessante sobre o saneamento básico está relacionado à sua categorização, ora como serviço público afetado aos direitos sociais, ora tendo caráter de cadeia industrial para provisão de bens públicos. O saneamento básico, visto pelo caráter de cadeia industrial para provimento de bens públicos, perspectiva essa adotada pela atualização do marco regulatório, constitui um setor econômico potencialmente aberto à exploração pela iniciativa privada, já quando acolhido como prestação de serviço público destinado à efetivação de direitos sociais, compete ao Estado prestar o serviço, de forma direta ou ainda por meio de concessionária ou permissionária de direito público ou privado (Cunha, 2011).

Ainda que a oferta de saneamento básico assumisse o condão de ser uma atividade econômica, o que particularmente tenho ideia contrária, ainda assim deveria haver, conforme preceitua o Art. 170 da CF/88, a garantia da defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado, conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação, e a asseguarção a todos de existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Apesar da medição dos indicadores de atendimento com água potável e de coleta e tratamento de esgotamento sanitário referir-se ao quantitativo de população residencial com acesso a esses serviços, vimos que, na prática, representam percentualmente bem pouco do consumo total. Sendo que, além da assimetria de informações a respeito da pesquisa do SNIS não contemplar todos os municípios brasileiros; utilizar dados populacionais do último censo existente à época, no caso o de 2010; ainda há uma defasagem quanto aos dados das populações rurais, pois o SNIS traz apenas os percentuais da população geral e urbana.

De toda forma, permanece indissociável a questão do acesso à água potável e ao esgotamento sanitário como serviço público inerente à vida em suas variáveis formas para além de uma racionalidade econômica nos moldes capitalistas, ainda que molde, em grande medida diante da pobreza e da desigualdade, quem tem ou não a necessidade fisiológica por água e esgoto acolhidos por uma política pública, que deveria ser inclusiva e acessível a todos independentemente da posição na estratificação social.

Cabe à Agência Nacional de Água e Saneamento Básico (ANA), autarquia federal, editar as normas de referência que são diretrizes para a regulação dos serviços de saneamento básico no Brasil. O propósito é promover a prestação adequada e universalizada dos serviços, bem como estimular a livre concorrência e a sustentabilidade econômica; a cooperação entre os reguladores; respeitar as peculiaridades regionais e incentivar a regionalização da prestação dos serviços; estabelecer critérios limitadores dos custos administrativos ou gerenciais pagos pelo usuário; assegurar a prestação concomitante dos serviços (ANA, 2025).

As atribuições de regular e fiscalizar a prestação dos serviços; definir as tarifas e taxas dos serviços; e receber sugestões ou reclamações a respeito da prestação do serviço de saneamento continuam sob a competência das agências reguladoras locais sejam municipais, onde houver, ou estaduais. O quadro 13 mostra quais as Normas de Referência (NR) já foram criadas.

Quadro 14 – Normas de Referência para os Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário

<b>NR n° 3/2023</b>	Define a metodologia de indenização de investimentos realizados e ainda não amortizados ou depreciados dos contratos de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.
<b>NR n° 5/2024</b>	Dispõe sobre a matriz de riscos para contratos de prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.
<b>NR n° 6/2024</b>	Estabelece os modelos de regulação tarifária dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.
<b>NR n° 8/2024</b>	Institui sobre metas progressivas de universalização de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, indicadores de acesso e sistema de avaliação.
<b>NR n° 9/2024</b>	Determina sobre indicadores operacionais da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.
<b>NR n° 10/2024</b>	Designa sobre a metodologia de cálculo e os procedimentos para os reajustes tarifários para os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.
<b>NR n° 11/2024</b>	Fixa as condições gerais para prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da ANA (2025).

Em 2024, o SNIS foi substituído pelo Sistema Nacional de Informações do Saneamento Básico (Sinisa), do Ministério das Cidades, o qual terá a responsabilidade pela coleta de informações do saneamento básico. Contudo, ainda se encontra em fase de transição, utilizando os dados do último SNIS, por isso quando falo de SNIS ou Sinisa referem-se às iguais informações.

Devido ao regramento normativo, deve ser monitorado os seguintes indicadores para o abastecimento de água: de não intermitência do abastecimento; de redução de perdas; de melhoria dos processos de tratamento; expansão dos serviços; qualidade de prestação dos serviços; eficiência energética; uso racional da água; uso racional da energia e de outros recursos naturais; reuso de efluentes sanitários e aproveitamento de águas da chuva. O quadro 14 explana as variáveis para o Brasil, Ceará e Fortaleza mais recentes (SNIS, 2022).

Quadro 15 – Indicadores de Abastecimento de Água em 2022

ÁGUA					
FINANCEIROS					
	Tarifa água	Tarifa água/esgoto	Despesa por m <sup>3</sup>	Suficiência caixa	Perdas faturamento
<b>Brasil</b>	5,09 R\$/m <sup>3</sup>	4,56 R\$/m <sup>3</sup>	4,39 R\$/m <sup>3</sup>	1,0927	0,3262
<b>Ceará</b>	4,27 R\$/m <sup>3</sup>	4,44 R\$/m <sup>3</sup>	4,31 R\$/m <sup>3</sup>	1,1654	0,2913
<b>Fortaleza</b>	9,33 R\$/m <sup>3</sup>	5,28 R\$/m <sup>3</sup>	4,38 R\$/m <sup>3</sup>	1,3539	0,482
OPERACIONAIS					
	Economias/ligação	Extensão rede	Hidrometração	Macromedição	Consumo energia
<b>Brasil</b>	1,28 econ./lig.	12,39 m/lig.	0,9068	0,7233	0,67 kWh/m <sup>3</sup>
<b>Ceará</b>	1,12 econ./lig.	10,50 m/lig.	0,9686	0,7892	0,57 kWh/m <sup>3</sup>
<b>Fortaleza</b>	1,33 econ./lig.	4,75 m/lig.	0,9999	1	0,33 kWh/m <sup>3</sup>
PERDAS DE ÁGUA					
	Perdas distribuição	Perdas lineares	Perdas ligação		
<b>Brasil</b>	0,3778	23,97 m <sup>3</sup> /dia/Km	337,71 l/lig./dia		
<b>Ceará</b>	0,4438	20,18 m <sup>3</sup> /dia/Km	275,28 l/lig./dia		
<b>Fortaleza</b>	0,3662	57,32 m <sup>3</sup> /dia/Km	361,27 l/lig./dia		
CONSUMO					
	Consumo per capita		Consumo economia		
<b>Brasil</b>	148,19 l/hab./dia		11,12 m <sup>3</sup> /mês/econ.		
<b>Ceará</b>	128,87 l/hab./dia		9,34 m <sup>3</sup> /mês/econ.		
<b>Fortaleza</b>	130,60 l/hab./dia		9,10 m <sup>3</sup> /mês/econ.		
ATENDIMENTO					
	Total		Urbano		
<b>Brasil</b>	84,92%		x		
<b>Ceará</b>	70,30%				
<b>Fortaleza</b>	84,06%				
EMPREGADOS					
	Total		Produtividade		
<b>Brasil</b>	247.806,99		369,57 ligações / empregados		
<b>Ceará</b>	5.532,80		584,71 ligações / empregados		
<b>Fortaleza</b>	904,03		1.279,60 ligações / empregados		

Fonte: Elaborado pela autora (2025) a partir de dados do SNIS (2022).

Os indicadores para o esgotamento sanitário são: população atendida por redes de esgoto; ligações ativas; volumes de esgoto coletado; volumes de esgoto tratados; situação econômico-financeira dos prestadores e investimentos. O quadro 15 indica os índices divulgados, mais recentes, para o esgotamento sanitário no Brasil, Ceará e Fortaleza (SNIS, 2022).

Quadro 16 – Indicadores de Esgotamento Sanitário em 2022

<b>ESGOTO</b>				
<b>FINANCEIROS</b>				
	<b>Tarifa esgoto</b>	<b>Tarifa água/esgoto</b>	<b>Despesa total</b>	<b>Suficiência caixa</b>
<b>Brasil</b>	4,56 R\$/m <sup>3</sup>	4,56 R\$/m <sup>3</sup>	4,39 R\$/m <sup>3</sup>	109,27
<b>Ceará</b>	5,00 R\$/m <sup>3</sup>	4,44 R\$/m <sup>3</sup>	4,31 R\$/m <sup>3</sup>	116,54
<b>Fortaleza</b>	5,45 R\$/m <sup>3</sup>	5,28 R\$/m <sup>3</sup>	4,38 R\$/m <sup>3</sup>	135,39
<b>OPERACIONAIS</b>				
	<b>Coleta esgoto</b>	<b>Extensão rede</b>	<b>Consumo energia</b>	
<b>Brasil</b>	60,73%	10,08 m/lig.	0,29 kWh/m <sup>3</sup>	
<b>Ceará</b>	39,52%	6,78 m/lig.	0,41 kWh/m <sup>3</sup>	
<b>Fortaleza</b>	60,76%	5,24 m/lig.	0,33 kWh/m <sup>3</sup>	
<b>TRATAMENTO DE ESGOTO</b>				
	<b>Coletado tratado</b>		<b>Tratamento / consumo</b>	
<b>Brasil</b>	81,64%		52,23 m <sup>3</sup> /dia/Km	
<b>Ceará</b>	87,04%		36,57 m <sup>3</sup> /dia/Km	
<b>Fortaleza</b>	100,00%		60,76 m <sup>3</sup> /dia/Km	
<b>ATENDIMENTO</b>				
	<b>Total</b>		<b>Urbano</b>	
<b>Brasil</b>	56,00%		x	
<b>Ceará</b>	29,58%			
<b>Fortaleza</b>	62,85%			
<b>EMPREGADOS</b>				
	<b>Total</b>		<b>Produtividade</b>	
<b>Brasil</b>	247.806,99		369,57 ligações / empregados	
<b>Ceará</b>	5.532,80		584,71 ligações / empregados	
<b>Fortaleza</b>	904,03		1.279,60 ligações / empregados	

Fonte: Elaborado pela autora (2025) a partir de dados do SNIS (2022).

O monitoramento, o controle e a avaliação dos indicadores, embasados nos normativos e nas metas para a universalização, refletem a visão tradicional do modelo de avaliação de política pública por ser eminentemente quantitativo, *top-down* e, ao menos por ora, não retratar a percepção dos excluídos no acesso ao serviço.

A ponderação não representa, meramente, uma crítica ao modelo, afinal é o *modus operandi* metrificar para atestar eficácia; conformidade; eficiência; prestação de contas; economicidade, enfim toda a cartilha racionalista que rege a sociedade. Entretanto, carece sim de achados para a evidenciação dos mecanismos de participação e controle social, critérios inegociáveis para a valoração da equidade e da sustentabilidade atinentes à finalidade da

política: o acesso amplo, justo e adequado ao abastecimento de água potável e ao esgotamento sanitário.

#### **4.2 Universalização do saneamento e seus desafios**

Cientificamente e empiricamente percebe-se como o modo de produção, no qual estamos inseridos, tem seus efeitos diretos na divisão estamental dos indivíduos na pirâmide social, ou seja, aqueles que têm maior renda podem ter satisfeitas suas necessidades básicas, como acesso aos serviços de saneamento básico e os que não, ficam privados de acesso, sem essa necessidade básica atendida (Salama e Valier, 1997).

O fomento à política pública de saneamento básico para universalização do serviço no Brasil pode ser uma grande oportunidade de metamorfose conjuntural. E acredito que deveria ser (na prática aposto que será) uma chance de o Estado se fortalecer enquanto organismo necessário e indispensável na intervenção econômica.

No contexto de crises cíclicas do capitalismo em que vivemos com a já não iminência do colapso ambiental, porque ele já está presente; a defesa ferrenha pela austeridade estatal; os avanços conservadores; a midiaticização dos discursos de ódio; a idolatria crescente à plutocracia; escancara-se o panorama da desesperança e é quando e onde se deve universalizar o saneamento básico.

O Estado brasileiro pode assumir o protagonismo na condução do processo de universalização, no lugar que sempre ocupou, de maneira explícita ou escusa, o de “Estado Empreendedor”, que investe e mantém a infraestrutura do saneamento – ainda quando terceiriza, firma parcerias público-privadas ou até privatiza o serviço – a principal força motriz veio do Estado (Mazzucato, 2014).

Como se não bastasse o Estado investir na área, assumindo todos os riscos e incertezas, por ser indisponível à cidadania e à sobrevivência social; porque há desinteresse da iniciativa privada, seja pelo elevado custo e/ou baixo retorno financeiro, como durante muitos anos aconteceu no saneamento básico, ainda relega-se o Estado a posição de “Estado Ingênuo”, quando os objetivos são alcançados, privatizam-se os lucros, caso não socializam os riscos (prejuízos), denotando a dinâmica disfuncional do neoliberalismo (Alessandri e Haldane, 2009).

Quando o investimento se concretiza e viabiliza, economicamente, aquele segmento, a iniciativa privada passa a ter interesse e se articula para apropriação. Quem teve

todo o ônus foi o Estado dispensando capital humano; dinheiro; tempo; ativos; trabalho; tudo; ao atingir o nível onde vislumbra-se potencial de ganhos, rapidamente aparece o setor privado para aviltar lucratividade.

Promover o acesso ao serviço, o qual traz efeito multiplicador na geração de emprego e renda; em melhorias na saúde; na educação ambiental; na conscientização social; na preservação da água, pois ela é um bem comum do povo, não uma *commodity*, logo não deve ser mercantilizada. Desencadeia uma série de benefícios, muitos mensuráveis e tantos mais intangíveis, porém não menos essenciais.

Ainda que seja no longo prazo, uma hora tem que acontecer e ela chegou, embora atrasada, mas nunca intempestiva para mudar o que já não deveria existir “esgoto á céu aberto”. Posto isso, faço uma analogia, por considerar pertinente, desse momento com a política econômica keynesiana<sup>13</sup>, a qual exerceu papel fundamental para a reabilitação econômica em épocas de crises e para a promoção do bem-estar social em alguns países no século XX, consonante Mazzucato (2015),

Embora o Estado precise assumir riscos, não deve se limitar a absorver (ou mesmo “abrandar”) riscos do setor privado, mas assumir aqueles que o setor privado não está disposto a assumir, e, também, colher os rendimentos. As políticas públicas devem focar no papel específico do setor público, no interior e entre setores e instituições, para permitir que aconteçam coisas que de outra forma não aconteceriam, exatamente como argumentou Keynes em 1926 em *O fim do laissez-faire* (Mazzucato, 2015, p. 257).

Perante as complexidades que envolvem o saneamento básico é comum perder de vista os muitos desafios do setor e como eles podem ser contornados, ou se emaranhar com importantes temas atuais, como a discussão em torno das tarifas cobradas, dos investimentos necessários para a universalização e da privatização. Todas são questões extremamente válidas e necessárias ao debate, merecendo estudos quantitativos e qualitativos que possam servir de embasamento.

O elevado montante financeiro necessário à universalização, a depender do ente, significa um grande desafio. De acordo com o Plansab (2019), a estimativa de recursos

---

<sup>13</sup> O keynesianismo foi uma das principais correntes econômicas no século XX, idealizada pelo economista britânico Jonh Maynard Keynes em sua obra “A teoria geral do emprego, dos juros e da moeda”. Influenciou a política econômica de diversos países, especialmente nos Estados Unidos pós-crise de 1929, onde baseou o plano de recuperação econômica, o *New Deal* do governo Roosevelt. Keynes foi um crítico do liberalismo clássico, pois defendia uma atuação mais ativa do Estado na economia para garantir o bem-estar social e a estabilidade econômica. Ele defendia que a economia não era autorregulável; o mercado livre não era capaz de garantir pleno emprego; logo cabia ao Estado intervir na economia para garantir o pleno emprego e o crescimento econômico. Assim, propunha políticas que visavam aumentar os gastos públicos e reduzir os juros para estimular a demanda efetiva e, conseqüentemente, a produção e o emprego (Keynes, 2012).

financeiros necessários à universalização, no Brasil, do saneamento básico seria de R\$ 597,8 bilhões em seus quatro componentes: abastecimento de água; esgotamento sanitário; manejo de resíduos sólidos; e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Para as duas áreas objetos desta pesquisa, abastecimento de água e esgotamento sanitário, a previsão de investimento seria de R\$ 357,15 bilhões, sendo R\$ 27,5 bilhões por ano, o necessário para investir de 2021 até 2033, a fim de se atingir as metas preconizadas no marco regulatório.

Sob o pretexto de que a abertura do setor à iniciativa privada tem o condão de aumentar a concorrência com o objetivo de promover a universalização do saneamento básico, esconde-se o real interesse por trás de tal ação, promover a privatização e ganhos de capital financeirizado ao transformar a água em uma *commodity*.

Assim, certamente, ela não seria acessível a todos os brasileiros nesse cenário de imensa desigualdade social e extrema pobreza, ditado pela lei da oferta e da demanda (mote do capitalismo) e por ser essencial sem substituto próximo tornar-se-ia um serviço com alto valor agregado e caro. O que agrada, sobremaneira, àqueles que buscam o lucro.

Entre inúmeras despesas imprescindíveis à sobrevivência humana, ainda se tem a possibilidade premente de aumentos nas tarifas de água e esgoto por prestadores privados. Historicamente, foi assim com todos os serviços que tiveram essa transição. Não haveria o porquê de ser diferente com o saneamento básico.

Ademais, outro problema é que as empresas privadas são seletivas na prestação do serviço e não atuam em todos os territórios, mas apenas naqueles onde exista viabilidade econômico-financeira para atingir ganho de escala e lucratividade. Logo, municípios ou até bairros mais pobres poderiam sofrer com falta de cobertura e atendimento por não serem rentáveis às empresas privadas.

Além das dificuldades com a pouca capilaridade dos serviços de esgotamento sanitário no Brasil, principalmente nas regiões Norte e Nordeste; milhões de pessoas desassistidas sem acesso ao serviço; mortes e doenças relacionadas ao saneamento básico inadequado ainda existem desafios da baixa cobertura e atendimento de saneamento nas áreas rurais do Brasil; ausência de informações acerca do atendimento nas zonas rurais; crise fiscal com austeridade orçamentária; falta de uniformização da regulação; insegurança jurídica dos contratos; uma assimetria de informações no setor; informações autodeclaradas dos prestadores que não são auditadas; reduzida capacidade institucional da maioria dos municípios brasileiros.

Outros entraves são a baixa atratividade para investimentos privados, pois preferem investir em países com baixos riscos (veja esse desafio hoje mais reduzido devido à atualização

do marco regulatório que favoreceu) e concessões privadas em menor número no Brasil, embora já indique tendência de crescimento.

Depois dessa aproximação do objeto dessa pesquisa, o próximo capítulo traz o percurso metodológico trilhado para o alcance dos resultados, com destaque para o delineamento do território escolhido para o estudo.

## **5 O CAMINHAR AO GRANDE BOM JARDIM – GBJ: PELO PERCURSO METODOLÓGICO**

Este capítulo explana a predileção pelo território em comento, o lapso no qual transcorreu a pesquisa e visibiliza as(os) protagonistas imersas(os) no/do local estudado, tal como enunciação justificativa para realização do trabalho em questão. Em seguida, apresenta-se o método científico adotado com a explicação da abordagem metodológica, das técnicas e dos procedimentos utilizados na tessitura da pesquisa.

Dessa forma, discorro acerca da preferência à abordagem metodológica qualitativa e, predominantemente, ao método indutivo no campo de pesquisa, elegendo, em alguns momentos, o método dedutivo para testar as premissas formais e materiais da política pública de saneamento básico no panorama fático com intencionalidade crítico-dialética.

Nesse contexto, elenco os procedimentos adotados para coleta de dados, que foram: Pesquisa Bibliográfica e Documental; Pesquisa de Campo com realização de Entrevistas Semiestruturadas; Observações Diretas e Grupo Focal. Utilizou-se para análise dos resultados da pesquisa a técnica de Análise de Discurso; Análise de Conteúdo e Mapa Afetivo para avaliação.

### **5.1 Imersão no território e no lapso da pesquisa**

O conceito de território, tal qual o de políticas públicas, remetem a muitas definições, pois ambos são assuntos multidisciplinares estudados pela geografia; psicologia; biologia; economia; política; ciências sociais; entre outras ciências. Outrossim, os dois são temas inter-relacionados, por conseguinte não há como pensar uma política pública sem avaliar o território e vice-versa, destarte salienta Rúa (2009) são campos em disputas. Essa correlação indubitavelmente cotidiana para mim, enquanto pesquisadora, torna a investigação a respeito de seus significantes e significados ainda mais estimulante.

Esclarece o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa que o vocábulo território advém do latim “*territorium*”, refere-se a uma terra delimitada ou sob uma jurisdição. O sentido denotativo da palavra, ou seja, um espaço físico como um fator de determinismo social, o qual fora apropriado pela geografia tradicional, na segunda metade do século XIX, por Ratzel (1883), quem também propôs o conceito da Antropogeografia

(segmento da geografia humana), ao conceber a noção do espaço vital<sup>14</sup>, pensamento apropriado pela autoritária ideologia nazifascista do período entre a primeira e a segunda guerras mundiais.

O recorte espacial da pesquisa não se desenhou por meio da divisão estrutural e limitação de fronteiras impostas pelo exercício do poder estatal, consentâneo tipologia ideal de racionalidade institucional/legal<sup>15</sup> e à teoria da dominação legal<sup>16</sup> de Weber (1994), concepção seguida por Perissinotto (2008), da perspectiva que toma o poder como imposição de vontade e da territorialidade engendrada por Sack (1986, p.19) “como a tentativa por um indivíduo ou grupo para afetar, influenciar ou controlar pessoas, fenômenos e relações, pela delimitação e afirmação do controle sobre uma área geográfica”.

Este trabalho elege um entendimento diverso, múltiplo e dinâmico da multiterritorialidade, na qual ocorre a afirmação e a apropriação concreta ou abstrata do espaço por atores sintagmáticos<sup>17</sup>, na linha do pensamento de Raffestin (1993) como também onde se estabelecem as relações de poder comunitário de acordo com Souza (2011). Para ambos os estudiosos, o território é o espaço político e simbólico onde as relações sociais são projetadas por um ou mais atores mediatizados pelas relações de poder.

Congruente a essas ideias, a primazia pelo local da avaliação – conhecido pela alcunha de Grande Bom Jardim (GBJ) — abrange os seguintes bairros: Bom Jardim, Canindezinho, Granja Lisboa, Granja Portugal e Siqueira. Ele situa-se, fisicamente, no limite da região sudoeste no município de Fortaleza estado do Ceará. Tão importante quanto, ou quiçá mais, as pessoas desse território construíram lutas (e continuam a fazê-las incansavelmente) pelo acesso e pela efetivação de diversos direitos, muitas vezes, tão duramente cerceados à população desses locais.

---

<sup>14</sup> Ratzel formulou o conceito de “espaço vital”, colocando a necessidade de o Estado assegurar o domínio do solo a fim de garantir a sobrevivência do seu povo, por meio do seu arsenal tecnológico, o tamanho da população e os recursos naturais disponíveis. Dessa forma, o solo não determinaria o desenvolvimento do Estado, na realidade, o aproveitamento dele e dos seus recursos dependeria, principalmente, da capacidade de transformação da nação ou do povo nele assentado, do que das condições físicas do espaço. Admitindo a íntima vinculação do Estado com o território (Costa, 2008).

<sup>15</sup> Conhecida como dominação burocrática-legal, apresenta a ideia básica de que qualquer direito pode ser criado e modificado mediante um estatuto sancionado corretamente quanto à forma. A associação dominante é eleita ou nomeada, e ela própria e todas as suas partes são empresas (...)obedece-se não a pessoa em virtude de seu direito próprio, mas a regra estatuída, que estabelece ao mesmo tempo a quem e em que medida se deve obedecer. Também quem ordena obedece, ao emitir uma ordem, a uma regra: à lei ou a norma formalmente abstrata. (Weber, 2001, p. 1289).

<sup>16</sup> O Tipo Ideal Max Weber refere-se a uma categorização mental da realidade, na qual o pesquisador seleciona uma ou mais características do objeto em estudo, a fim de construir um todo tangível, que será muito útil para classificar os objetos de estudos

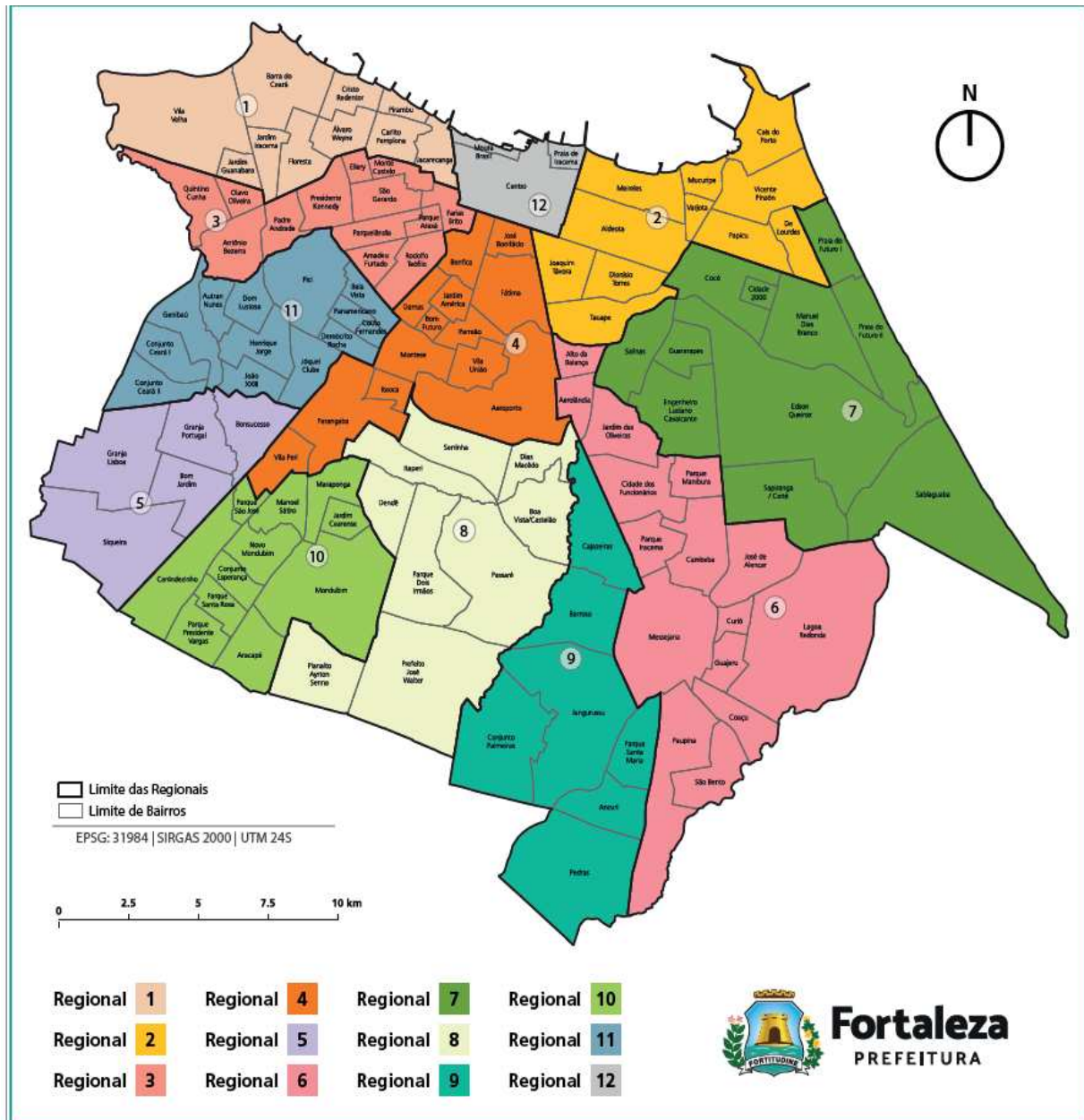
<sup>17</sup> Sujeitos que territorializam um espaço, formando organizações de seres e coisas, na geografia eles compreendem o território como uma relação entre as pessoas e o espaço (Raffestin, 1993).

Ademais, contudo não menos importante, estabeleceram vínculos; cooperaram mutuamente; assumiram compromissos conjuntos; trocaram experiências; participaram comunitariamente de embates por políticas públicas para o desenvolvimento local, integrado e sustentável; partilharam sentimentos pelos trajetos desafiadoramente teimosos em fazê-las(os) sucumbirem, porém elas(es) estiveram sempre a postos empenhadas(os) na resistência típica de quem não foge à luta para existir com a dignidade a qual todas(os,es) merecem, precisam e deveriam viver.

Há mais de duas décadas existe essa conjectura formativa no GBJ onde foram constituídos coletivos, entidades e grupos organizados. Entretanto o Estado, talvez por desconhecimento (notório do distanciamento físico e relacional) ou deliberadamente ao impor sua supremacia do poder, não incorporou essa formatação já organicamente estabelecida.

Assim, a Prefeitura do Município de Fortaleza por meio da Lei Complementar nº 278/2019, determinou a reestruturação administrativa no município com a criação de 12 secretarias regionais e 39 territórios administrativos, alocando na regional V os bairros: Bom Jardim, Bom Sucesso, Granja Lisboa, Granja Portugal e Siqueira, retirando o Canindezinho e incluindo outro bairro, o qual não possui a interconexão argumentada ilustrado na figura 9 (Seuma, 2024).

Figura 9 – Divisão territorial de Fortaleza em Regionais



Fonte: Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza – SEUMA, (2024).

Conforme os dados do último Censo IBGE (2022) a cidade de Fortaleza possui área de 312,35 km<sup>2</sup>, população de 2.428.708 habitantes e densidade demográfica de 7.775,52 hab/km<sup>2</sup>. Os cinco bairros do GBJ possuem área de 20,33 km<sup>2</sup>, população de 216.366 habitantes e densidade demográfica média de 11.535,13 hab/km<sup>2</sup>, ou seja, o GBJ ocupa 6,48% da cidade, tem 8,91% da população em Fortaleza, contudo é 48,35% mais denso demograficamente do que o município.

O Bom Jardim, carinhosamente chamado de “Bomja” pelos seus habitantes, era uma grande fazenda nos anos 1960, quando foi loteado pela família Gentil. A primeira via

aberta no bairro foi a Rua Oscar Araripe, tornou-se seu principal corredor. O Centro Cultural do Bom Jardim (CCBJ) é um equipamento de referência para a comunidade por fazer parte da formação artística, cultural e digital de crianças e jovens, representa uma política pública de base comunitária, vinculado à Secretaria da Cultura do Estado do Ceará (Secult), a figura 10 mostra a legenda para as figuras de 11 a 15 das cartografias dos bairros do GBJ (Ipplan, 2023).

Figura 10 – Legenda dos mapas dos cinco bairros



Fonte: Instituto de Planejamento de Fortaleza – Ipplan, 2023.

Figura 11 - Mapa do Bom Jardim

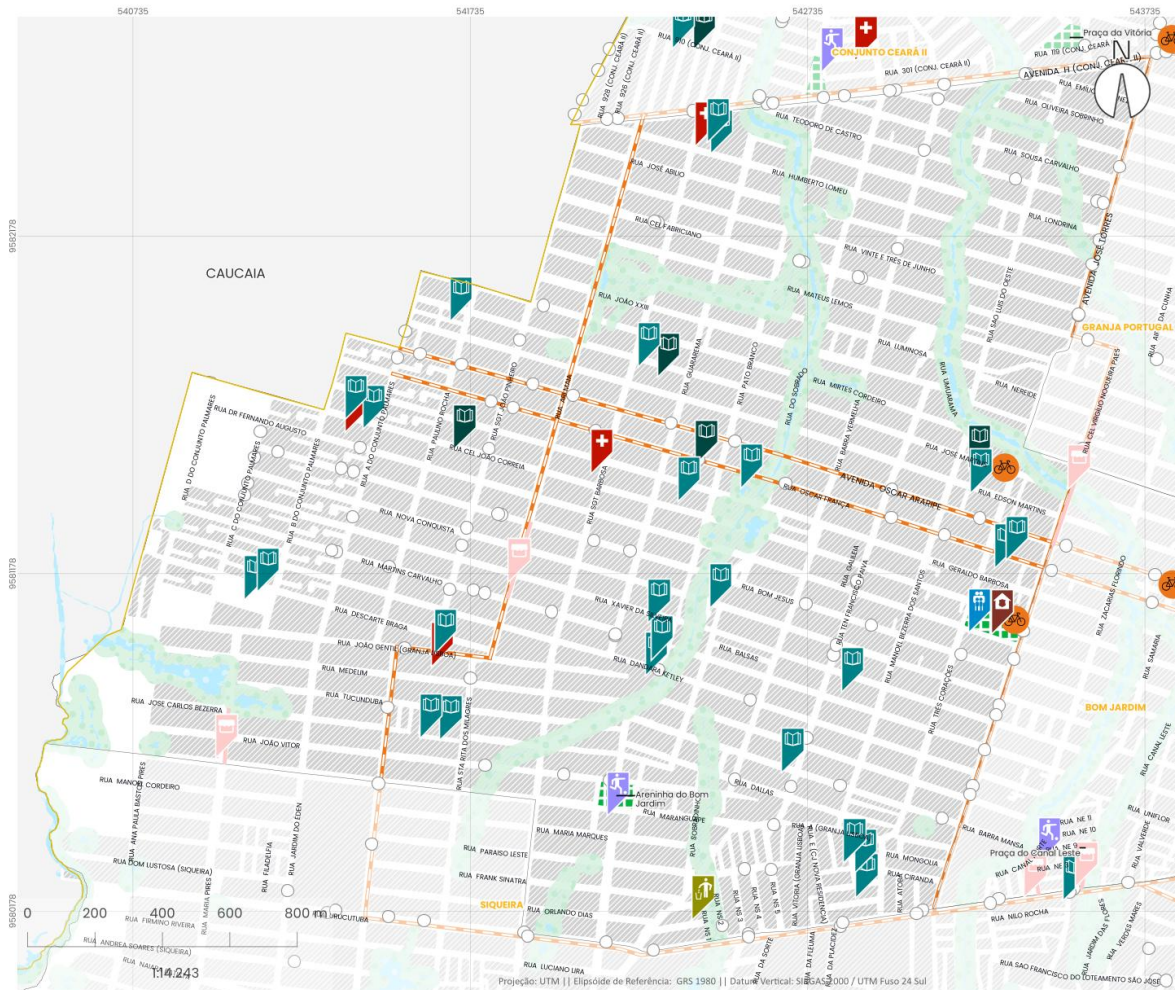


Fonte: Instituto de Planejamento de Fortaleza – Iplan, 2023.

O Canindezinho surgiu em 1918 às margens da antiga estrada de terra que ligava o Siqueira ao bairro da Parangaba, onde foi erguida a capela de São Francisco de Assis, ela junto à praça que há no local, demarca o ponto central de formação do bairro. Antigos moradores relatam que a região toda era conhecida como Siqueira. Seu padroeiro é São Francisco e por ser um espaço pequenino, ficou sendo Canindezinho de São Francisco de Assis, fato que promove uma religiosidade muito presente na região. A palavra "canindé" é uma palavra tupi – Kanindé –, que designa tanto uma espécie de arara de penas azuis e amarelas como uma tribo indígena cearense. A cartografia do bairro consta na figura 12 (Iplan, 2023).



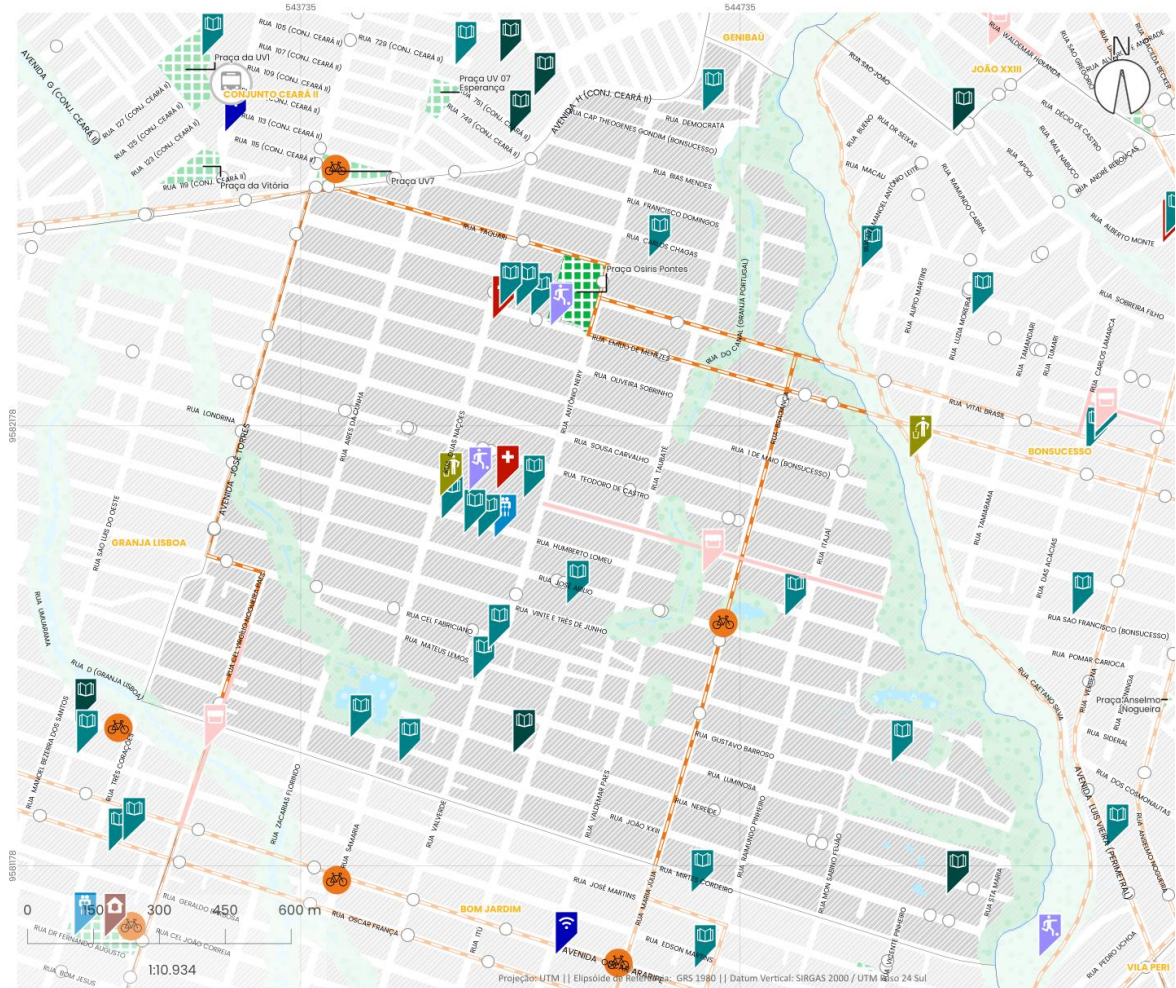
Figura 13 – Mapa da Granja Lisboa



Fonte: Instituto de Planejamento de Fortaleza – Ipplan, 2023.

A Granja Portugal, era uma fazenda localizada no distrito de Parangaba, do comerciante José Augusto Torres Portugal. Em 1962, a família Gentil a comprou. Em 1964, ela foi transformada no loteamento Granja Portugal, com quase 2,9 mil lotes. Até o ano de 1970, o local abrigava, às margens do rio Maranguapinho, três olarias e a pedreira de Pedro Menino, a figura 14 representa uma imagem do bairro (Ipplan, 2023).

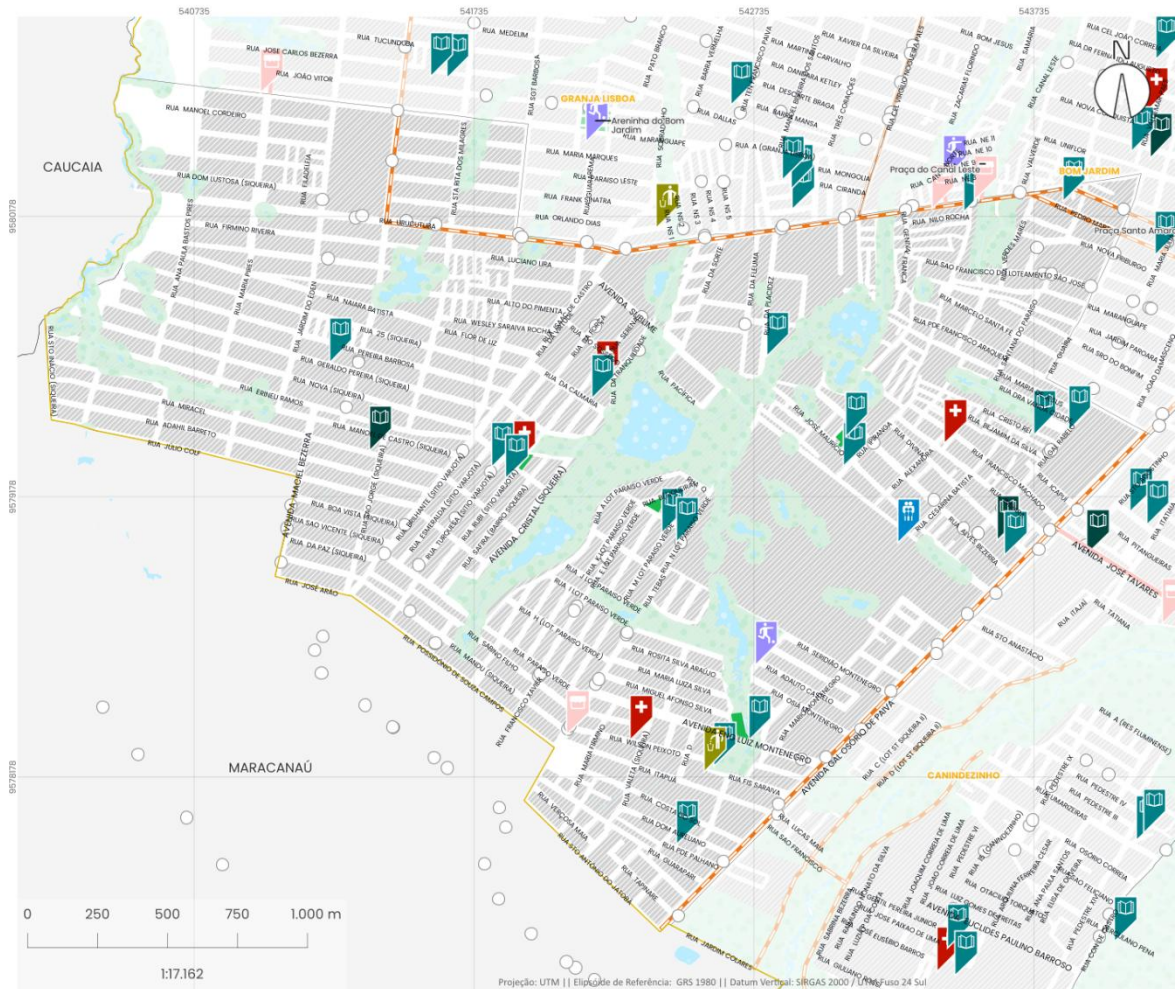
Figura 14 – Mapa da Granja Portugal



Fonte: Instituto de Planejamento de Fortaleza – Iplan, 2023.

O bairro Siqueira faz limite com Maracanaú e empresta seu nome para uma região maior que integra os bairros Bom Jardim, Grande Lisboa e Canindezinho, chamada de Grande Siqueira. Siqueira é um dos poucos bairros em Fortaleza a ter um aeródromo nos seus limites, sonho do piloto Gerardo Feijó, com espaço de 29 hectares. Quando inaugurado, no entanto, o idealizador já havia falecido. O Parque Urbano Lagoa da Viúva fica em seu território, a figura 15 ilustra o território (Iplan, 2023).

Figura 15 – Mapa do Siqueira



Fonte: Instituto de Planejamento de Fortaleza – Iplan, 2023.

O GBJ é um território estereotipado pelo estigma da violência, contudo suas principais carências são: a vulnerabilidade social, a infraestrutura precária e o abandono por ser periférico. Ele é perpassado por múltiplas complexidades, as quais este trabalho jamais daria conta de abranger, entretanto ressalto aqui uma das nuances a qual me despertou maior atenção ao longo da pesquisa: a força de organização local para resistir aos problemas.

Segundo Haesbaert (2009) o território se define mais estritamente a partir de uma abordagem sobre o espaço que prioriza ou que coloca seu foco, no interior dessa dimensão espacial, ou melhor, nas problemáticas de caráter político ou que envolvem a manifestação/realização das relações de poder, em suas múltiplas esferas.

Enumerar as tantas dificuldades costumeiramente noticiadas — e por vezes alvo de espetacularização pela mídia —, para o alcance local de políticas públicas adequadas e suficientes em infraestrutura; saúde; educação; mobilidade; emprego e renda, dentre outras

enfrentadas pelas pessoas no GBJ seria hercúleo, embora necessário. No entanto, observar e conhecer a maneira como seus cidadãos se articulam e lutam por direitos básicos, ainda que sem a presença e/o apoio do Estado/governos, é de causar admiração tamanha capacidade.

Tudo isso evidencia como a organização das relações comunitárias têm poder para mobilizar e transformar a realidade como ocorre, historicamente, no Grande Bom Jardim. Nesse contexto, a concepção de Foucault (2007), sobre a microfísica do poder<sup>18</sup>, a qual direciona o foco para uma rede de poderes que perpassam toda a estrutura da sociedade, distintamente de Weber (2004), para quem a resistência se manifesta apenas, eventualmente, nas relações de poder, “lá onde há poder há resistência, porque essa nunca se encontra em posição de exterioridade em relação ao poder” (Foucault, 2009, p. 105).

Percebe-se o quão importante é para as políticas públicas o entendimento objetivo e subjetivo do território, o lócus orientador de toda sua formulação, porque é nele onde tudo acontece. A categoria do objetivismo da avaliação focaliza os fatos reproduzíveis, porquanto a categoria do subjetivismo representa a experiência acumulada (Worthen, Sanders e Fitzpatrick, 2004). Deve-se pensar a política, sistematicamente, para os moldes locais, ouvindo os seus atores, pois “os conceitos são moldados através de problemáticas sociais geo-historicamente contextualizadas” (Haesbaert, 2009, p. 108).

Acrescenta Brito (2005) como as relações mediadas pelo poder entre os distintos agentes sociais — Estado/governo; empresas; instituições sociais; cidadãos e, porque não dizer das facções criminosas hoje tão presentes — são postas numa dada porção do espaço geográfico onde há (des)interesses envolvidos. A territorialidade implica a capacidade dos indivíduos produzirem e/ou organizarem, reiteradamente, os territórios, segundo um projeto direcionado por um agente hegemônico.

Adota Souza (1995) a ideia de “territorialidade autônoma”, na qual a concepção de poder assume o entendimento propositivo de Arendt (2003) caracterizada pela possibilidade de legitimidade instituída por um grupo(s), portanto o poder seria uma construção coletiva, que emerge através do consenso o qual se realiza nas relações horizontais entre os agentes sociais.

---

<sup>18</sup> Microfísica do poder são as relações microscópicas de poder as quais mantêm as macroscópicas, ou seja, o poder não é estático, ele está se movimentando nas relações. Foucault (1979), renega os modos tradicionais de analisar o poder e procura realizar suas análises não de forma dedutiva e sim indutiva, por isso passou a ter como objeto de análise não categorias superiores e abstratas de análise, tal como questões do que é o poder, o que o origina e tantos outros elementos teóricos, voltando-se para elementos mais periféricos do sistema total, isto é, interessou-se pelos locais onde a lei é efetivada realmente.

Consoante Machado (2011) a partir da década de 1980, surgem as primeiras experiências de criação das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS<sup>19</sup>, em alguns municípios brasileiros, sobretudo fruto da luta dos movimentos sociais por melhorias urbanísticas, acesso aos serviços essenciais de água e esgotamento sanitário, regularização fundiária e, principalmente, pela não remoção.

As ZEIS reúnem princípios do direito à cidade<sup>20</sup>, termo inicialmente cunhado em 1968 por Lefebvre (1991), como um instrumento urbanístico utilizado na priorização de assentamentos precários em processo de regularização fundiária integrada, garantindo a propriedade da moradia digna, o cumprimento da função social da propriedade e a participação popular por meio da consolidação do Conselho Gestor.

Em um contexto de vulnerabilidade social e econômica, onde aproximadamente 60% da população não tem acesso ao serviço de saneamento básico, o território Grande Bom Jardim é marcado por resistências e lutas de movimentos sociais organizados em torno de justas demandas. Nas lutas urbanas, surgiu a Rede de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável do Grande Bom Jardim – REDE DLIS do GBJ – a partir de 2003, com a finalidade de elaborar e cuidar da implementação de uma política pública de desenvolvimento local sustentável em uma região com forte vocação associativa (Carlos, 2014).

Entre os principais resultados do processo comunitário, encabeçado por movimentos sociais no território, cabem destacar: elaboração de um diagnóstico socioespacial participativo; a constituição da Rede de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável do Grande Bom Jardim (Rede DLIS do GBJ); e a construção de uma Política de Desenvolvimento Sustentável do Grande Bom Jardim (Almeida, *et al.*, 2014).

Congruente Machado (*et al.*, 2022) as estratégias do movimento popular comunitário do Grande Bom Jardim na ZEIS Bom Jardim resultaram, dentre outras conquistas, na

---

<sup>19</sup> Em Fortaleza, a Lei Complementar nº 62 de 2009, instituiu o Plano Diretor Municipal e, suas revisões, criaram as ZEIS. A regulamentação das ZEIS dos tipos I e II estabeleceu ser necessário elaborar um Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF), entendido como um conjunto de diretrizes e ações integradas direcionadas ao desenvolvimento global da área, elaborado em parceria entre o município e os ocupantes da área, abrangendo aspectos urbanísticos, socioeconômicos, de infraestrutura, jurídicos, ambientais, de mobilidade e acessibilidade.

<sup>20</sup> A incorporação teórico-prática do direito à cidade por agentes comunitários do Grande Bom Jardim se situa em um contexto específico, na primeira década do século XXI, com quatro vetores destacáveis: 1º a instituição do Estatuto das Cidades, a constituição do Ministério das Cidades, com suas políticas setoriais, a realização das conferências das cidades e da campanha nacional dos Planos Diretores participativos; 2ª constituição de um campo de luta pelo direito à cidade e a reforma urbana na cidade de Fortaleza, com repercussões e visibilidade nacional; 3º a participação do Centro de Defesa da Vida Herbert de Sousa – CDVHS, do Bom Jardim, no processo de elaboração participativa do Plano Diretor de Irauçuba, município interiorano no Ceará, social e ambientalmente vulnerável ao extremo; 4º um processo democrático-participativo, no Grande Bom Jardim, que integrou ações de extensão, pesquisa, mobilização social, articulação e organização política, tendo como entidade âncora o CDVHS (Machado *et al.*, 2016).

elaboração do Plano Integrado de Regularização Fundiária (PIRF) da ZEIS Bom Jardim; em um orçamento para execução do PIRF prevendo acessibilidade ao saneamento ambiental, melhorias urbanísticas, monitoramento de políticas públicas e participação popular nas decisões políticas; urbanização das comunidades Marrocos, Ocupação da Paz e Parque São Vicente, com obra de 20 milhões de reais, em andamento, contemplando drenagem, pavimentação, rede de esgoto e iluminação pública para um território historicamente deteriorado.

Adentrar e se fazer presente nesse território me proporcionou conhecer o que é a genuína cooperação, enquanto pesquisadora, ter essa experiência única e inesquecível, ensinou-me a ver de uma outra forma a relação ser humano e espaço e vice-versa, mais expressiva e vibrante da coletividade atuando nele e sendo atravessada pelo mesmo embasada na priorização do bem-estar coletivo e nunca na prevalência da resignação submissa ou de qualquer determinismo.

## **5.2 Protagonistas no/do espaço físico e simbólico**

Em política pública é imprescindível ouvir, incluir e apropriar a comunidade, pois nenhuma poderá ser bem-sucedida na efetivação e intervenção local sem a participação do público usuário dela. A política para o desenvolvimento que faça referência à urbanidade “para dar suporte à vida na cidade”, entende-se se tratar de “um estilo cidadão de se viver, que requer equipamentos sociais, boa infraestrutura e consumo de bens públicos” (CDVHS, 2006, p. 16).

O GBJ apresenta uma densidade demográfica elevada, essa é uma das questões anunciadora de tantas outras desigualdades no território, porque escancara a enorme concentração de pessoas residindo em um espaço reduzido. Verifica-se no quadro 16 os dados desse fato que potencializa a demanda por mais infraestrutura de políticas públicas as quais propiciem, no mínimo, uma redução de danos.

Além disso, a região apresenta desafios em decorrência de conflitos territoriais entre diferentes comunidades e disputas entre traficantes, o que interfere diretamente no grau de violência, os cinco bairros estão entre os vinte socioespacialmente mais vulneráveis de Fortaleza (Almeida, 2014).

Quadro 17 – População, área e densidade demográfica no GBJ

<b>Bairros</b>	<b>População</b>	<b>Área (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Densidade Demográfica (hab/km<sup>2</sup>)</b>
Bom Jardim	33.720	2,44	13.808,79
Canindezinho	37.113	3,70	10.023,16
Granja Lisboa	63.420	5,21	12.176,94
Granja Portugal	36.619	2,52	14.509,96
Siqueira	45.494	6,36	7.156,82

Fonte: Elaborado pela autora (2025) a partir de dados do Censo IBGE (2022).

De acordo com o IBGE (2022) o GBJ possui 216.366 habitantes, do total 52,19% são mulheres e 47,81% homens. A maioria das habitantes identificadas pelo gênero feminino é averiguada em todos os cinco bairros que compõem a região, sendo as mulheres 52,44% da população no Bom Jardim; 52,38% no Canindezinho; 52,19% na Granja Lisboa; 52,11% na Granja Portugal e 51,93% no Siqueira, dados a conferir no quadro 17.

Quadro 18 – Total de habitantes por gênero no bairro

<b>Bairro</b>	<b>Homens</b>	<b>Mulheres</b>	<b>Total</b>
<b>Bom Jardim</b>	16.036	17.684	33.720
<b>Canindezinho</b>	17.673	19.440	37.113
<b>Granja Lisboa</b>	30.324	33.096	63.420
<b>Granja Portugal</b>	17.538	19.081	36.619
<b>Siqueira</b>	21.870	23.624	45.494

Fonte: Elaborada pela autora (2025) a partir de dados do Censo IBGE (2022).

Consentâneo Neri (2022) o Ceará detinha 45,89% do total de sua população em situação de pobreza em 2021, ou seja, o estado ocupava o 17º lugar entre os entes federados brasileiros, com um percentual acima do Brasil, que era de 29,82%. O relatório de Desenvolvimento Humano, por bairro, em Fortaleza, da Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Fortaleza – SDE, utilizando os dados do Censo Demográfico 2010<sup>21</sup>, demonstrou os bairros do Grande Bom Jardim com os índices de desenvolvimento humano – IDH<sup>22</sup> dentre os piores da cidade, de acordo com o apresentado no quadro 18.

<sup>21</sup> Como ainda não foram publicadas até a presente data os microdados do Censo 2022 do IBGE, utilizam-se os do Censo 2010 para os quais ainda não foram disponibilizados (IBGE, 2010).

<sup>22</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso em longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. Ele varia de 0 a 1, onde quanto mais próximo a 1, significa mais desenvolvido. Criado por Mahbub Ul Haq com a colaboração do economista indiano

Quadro 19 – Índice de Desenvolvimento Humano em suas três dimensões por bairro do Grande Bom Jardim em Fortaleza/CE

Bairros	IDH-Educação	IDH-Longevidade	IDH-Renda	IDH	Ranking IDH
Bom Jardim	0,911	0,251	0,0323	0,194	102°
Granja Portugal	0,894	0,275	0,027	0,190	103°
Granja Lisboa	0,907	0,181	0,029	0,169	110°
Siqueira	0,89	0,143	0,025	0,148	113°
Canindezinho	0,902	0,111	0,025	0,136	115°

Fonte: Elaborado pela autora (2024), a partir de relatório da SDE (2014), com dados do IBGE (2010).

Viver em uma região marcada por tantas vulnerabilidades acentua riscos diversos. Afirma Nunes (2015) que os riscos ambientais se referem a uma situação provável de ameaça do evento natural, cujo embate com as populações pode se dá de cunho negativo, na medida em que causa danos e perturbações em uma população que não possuem recursos ou amparo para manter sua estabilidade no meio.

Explana Freitas (2014) sobre a vulnerabilidade das populações, marcada pela característica precária no padrão urbanístico das habitações, produz condições de insegurança relacionados a fragilidade social dos indivíduos, material das habitações, o que aumenta a probabilidade de sofrerem danos, ou seja, de estarem em condição de maior risco.

### 5.3 Abordagem e método de pesquisa

A escolha pela metodologia qualitativa deu-se após longo processo de reflexão em relação ao objeto do estudo, aos sujeitos e aos efeitos que poderiam, eventualmente, gerar. A tendência inicial era uma abordagem quantitativa porque, como trabalhadora do setor de saneamento, tenho acesso aos números e trabalho com eles no dia a dia de forma burocrática.

Ao lidar com os dados tratados com técnicas de análise, as quais revestem aparente conforto quanto à fidedignidade do estudo, ofereceria uma facilidade e uma possibilidade mais factível do objeto, no entanto não evidenciaria o aspecto que, para mim, seria o mais importante, a perspectiva dos atores e interlocutores do território.

---

Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral e sintética que, apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, não abrange nem esgota todos os aspectos de desenvolvimento (PNUD, 2023).

Foi no contato com o meio acadêmico e muitos debates colaborativos, que se tornou nítida a relevância da abordagem qualitativa à política pública, ao território estudado e às pessoas não beneficiadas por ela, tanto por conferir voz aos diretamente afetados ou não pelo serviço, como o quão incentivador em aprendizado seria, enquanto pesquisadora, afinal na melhor das hipóteses, poderia impulsionar eventuais transformações sociais.

Em decorrência desse pensamento e dada tamanha inquietação, houve a mudança de visão sobre a adoção do processo metodológico para o qualitativo por ter acreditado que ele me traria mais perguntas do que respostas as quais já tinha em mãos. Assumir o desejo de avaliar a efetividade social da política pública de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário foi sustentar a subjetividade de que não existe avaliação de política pública neutra, essa enfoca o protagonismo no campo social como essencial.

Os dados e os indicadores, por si sós, são escolhas políticas sobre quais aspectos observar, medir e suas preferências, quanto a examiná-los e mensurá-los, são esforços concentrados no sentido de conferir a eficiência econômica (custo-benefício do gasto público) e a eficácia procedural (conformidade procedimental), entretanto há de considerar a ótica da efetividade social (impacto social) como valor máximo buscado no desenho e na avaliação das políticas públicas (Jannuzzi, 2016).

Apesar de quantificar ser um forte instrumento para tomada de decisão, aparentemente, imparcial e justa em políticas públicas, conferindo uma autoridade de “padrão-ouro”, principalmente pelas agências multilaterais de fomento; políticos; tecnocratas; plutocratas e alguns acadêmicos, na realidade esse *modus operandi* é cada vez mais contestado, precipuamente no Campo de Públicas<sup>23</sup>. Esse vem se estabelecendo em bases institucionais e epistemológicas mais pluralistas, denominada interciências, multidisciplinar ou interdisciplinar (Pombo, 2006).

A predileção da pesquisa é pelo método qualitativo, o qual segundo Mynaio (2011) considera o contexto intersubjetivo indissociável e filosoficamente fundamental para a pesquisa, como também ao processo de análise, a pesquisa deve apresentar um texto capaz de

---

<sup>23</sup> “Campo de Públicas é uma expressão que vem sendo utilizada, há pouco mais de uma década, no Brasil, por coordenadores, professores, alunos e egressos de cursos de graduação em Administração Pública, Gestão Pública, Políticas Públicas, Gestão de Políticas Públicas e Gestão Social. Refere-se ao campo multidisciplinar de formação acadêmica, científica e profissional de nível superior, assim como da pesquisa científica, comprometido com o aperfeiçoamento democrático e republicano. Tem como objetivo formar profissionais, gerar conhecimentos, desenvolver e difundir metodologias e técnicas, propor inovações sociais e promover processos que contribuam para o aperfeiçoamento da esfera pública, qualificação e melhoria da ação governamental e intensificação e ampliação das formas de participação democrática da sociedade civil na condução dos assuntos públicos. Compreende tanto as ações de governo quanto as de outros agentes públicos não governamentais - sobretudo as organizações da sociedade civil” (Pires *et al.*, 2014).

transmitir informações concisas, coerentes e, o mais possível, fidedignas, tendo um objeto de investigação que concretiza a possibilidade de formulação de conhecimento com os requisitos para ser considerada e valorizada como uma obra científica.

Conforme Silva (*et. al.*, 2013) a avaliação de uma política pública ou programa social deve eivar-se por intencionalidades e por um conjunto de procedimentos científicos, que a caracteriza como geradora de conhecimento por meio de uma reflexão teórico-metodológica constituída na relação crítico-dialética.

Já Gussi (2017) ressalta a necessidade de acrescentar outras perspectivas epistemológicas, principalmente meios participativos dos atores efetivamente envolvidos na política. Infere-se que a avaliação deve representar uma oportunidade de metamorfose social, capaz de promover o bem-estar social, a distribuição de renda e a equidade social.

Quanto ao propósito da pesquisa, ela caracteriza-se como descritivo-explicativa, porque se propôs uma investigação questionadora; a interpretação dialógica; a descrição do objeto; o reconhecimento das contradições e a avaliação inclusiva dos sujeitos em seu território. Porquanto busca averiguar as questões do fenômeno estudado, aprofunda o conhecimento da realidade no paradigma pós-constructivista experiencial da fusão de texto/contexto e da teoria/prática (Lejano, 2012).

Em relação ao método utilizou-se o indutivo, processo que defende o conhecimento de maneira diversa, caracterizado como hipotético e experimental, partindo das individualidades para o todo, isto é, que não se fundamenta em generalizações. O seu objetivo é compreender que o conteúdo é multidimensional, ou seja, mais amplo do que as premissas. Ele tem como escopo a ampliação do conhecimento (Lakatos e Marconi, 2003).

A seleção desse método deu-se pela identificação do critério subversivo de sua proposição, pois ele não esgota, de forma cartesiana, a investigação, sob outro enfoque os argumentos induzidos não precisam ser categorizados como corretos ou incorretos, visto que há camadas intermediárias, diferentes visões, que sustentam as conclusões.

Ademais, alerta Bourdieu (1989) sobre não nos apegarmos ao fetichismo do método, entendido como o dedutivo, que sacrifica o alcance do conteúdo para atingir uma certeza científica, sob risco de perdemos a capacidade interpretativa, pluralista, multidimensional e experiencial que avaliar de forma sistêmica.

Apreendeu-se que exista rigor científico tanto no método dedutivo como no indutivo, perpassados por conhecimentos teóricos, populares e empíricos; do abstrato ao concreto; do experimental ao experiencial; e vice-versa, sendo a escolha uma decisão minha enquanto pesquisadora.

#### 5.4 Procedimentos de coleta de dados

O procedimento metodológico adotará dois tipos de coleta de dados, primários e secundários, bem como levantamento bibliográfico e documental por meio de referenciais teóricos, legislações, trabalhos científicos e de relatos de experiências. Os instrumentos e técnicas de coleta de dados serão levantamento do arcabouço bibliográfico e sua análise, observações e entrevistas semiestruturadas, identificando os agentes envolvidos sejam eles beneficiários ou não da política pública.

Os dados primários foram obtidos no transcorrer em campo através de observação participante, vivenciando as perspectivas e as experiências dos participantes da pesquisa, aperfeiçoado a compreensão da realidade territorial; grupo focal para registro das narrativas dos atores locais e realização de entrevistas semiestruturadas com um roteiro prévio para fins de organização, mas aberta de forma a permitir a livre manifestação dos entrevistados, usuários ou não, do serviço público de saneamento básico no território.

O período de levantamento dos dados primários se deu de fevereiro de 2024 a fevereiro de 2025; tendo participado de reuniões por doze vezes – um sábado de cada mês – durante as reuniões mensais da Rede Dlis, nas quais participava como observadora; uma reunião em grupo focal de discussão sobre o Saneamento Básico no território e efetivação de dezessete entrevistas semiestruturadas, as quais tiveram duração total de trinta e duas horas.

Houve bastante interação com os envolvidos(as) na pesquisa no território, onde participei de doze reuniões da organização comunitária chamada Rede Dlis, a qual autorizou ser, devidamente, citada neste trabalho. As reuniões foram realizadas em cinco tipos de associações comunitárias no Grande Bom Jardim. Desde a primeira, foi comunicado a todas (os, es) sobre meu comparecimento para que pudessem me conhecer e saber o motivo da minha presença entre eles.

Participei de uma visita guiada; uma reunião do Comitê de Direito à Cidade da rede com a Prefeitura de Fortaleza para tratar sobre os encaminhamentos das demandas da ZEIS Bom Jardim; da Marcha pelo Clima 2024; da Pré-Marcha da Periferia 2024 e da 12ª Marcha da Periferia 2024, observando sempre as reivindicações por direitos humanos e contra o racismo ambiental. Houve a realização de um grupo focal com lideranças locais envolvidas com as demandas de saneamento básico para debater acerca do andamento das ações, principalmente de esgotamento sanitário, no território.

Os dados secundários coletados e tabulados passaram por análise para servir de subsídio teórico numérico e textual à pesquisa como ferramental colaborativo ao ensino principal de avaliar a política pública de saneamento básico, em duas de suas categorias técnicas: abastecimento de água potável e coleta e tratamento de esgotamento sanitário.

A coleta de dados secundários foi executada através de sistemas oficiais de governo, nas três esferas – federal, estadual e municipal – bem como de entidades privadas especialistas, quais sejam: Sistema Nacional de Informações do Saneamento do Ministério do Desenvolvimento Regional (SNIS/MDR); Sistema Nacional de Informações do Saneamento Básico do Ministério das Cidades (Sinisa/MC); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pnad/IBGE); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece); Instituto de Planejamento de Fortaleza (Ipplan); Plano Nacional de Saneamento Básico do Ministério das Cidades (Plansab); Companhia de Água e Esgoto do Ceará (Cagece); Secretária de Urbanismo e Meio Ambiente de Fortaleza (Seuma); Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz); Organização das Nações Unidas (ONU); Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma). Os dados foram tabulados e tratados para servirem como ferramenta de subsídio complementar à avaliação da política pública em estudo.

### **5.5 Técnicas de análise dos resultados**

A análise dos resultados efetuou-se por meio das técnicas de Análise de Conteúdo; Análise de Contexto e da corroboração do Mapa de Afetos para exprimir significados e sentidos do fenômeno estudado. Fiz uso dessas ferramentas como “um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais sutis em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a ‘discursos’ (contextos e narrativas) extremamente diversificados” (Bardin, 2016, p. 15).

Segundo Vygotsky (1991) a análise do subtexto e do sentido que nos permitem o mergulho das discussões sobre os seres humanos e a subjetividade a partir da linguagem e semiótica, atrelada à análise de subtexto proposta, permite a apropriação de processos psicológicos fundamentais, os quais subsidiam procedimentos sistemáticos, permitindo aproximações das expressões por meio de mapeamento.

Busquei adaptar uma ferramenta de pesquisa qualitativa muito explorada nas searas da Psicologia e Geografia Ambiental; comumente utilizadas nos processos de aprendizagem e

fixação da memória; e usufruída na produção de Bonfim (2010) o Mapa Afetivo o qual categoriza a interpretação simbólica ao investigar os sentimentos, as emoções e a linguagem não-verbal das pessoas a partir da linguagem corporal e de palavras-síntese. Para Bonfim (2010),

[...] as metáforas são recursos imagéticos reveladores dos afetos que, juntamente com a linguagem escrita dos indivíduos pesquisados, nos dão um movimento de síntese do sentimento. O desenho é a criação de uma situação de aquecimento para a expressão de emoções e sentimentos e a escrita traduz a dimensão afetiva do desenho. As metáforas são recursos de síntese, aglutinadores da relação entre significados, qualidades e sentimentos atribuídos aos desenhos. (Bonfim, 2010, p, 137).

A moldagem deste trabalho para averiguação das palavras e da linguagem, além da verbalizada, ocorreu por essas análises elencadas para retratar o dito e posto, mas também para desvelar o dito em outras linguagens.

Realizei transcrição das 17 entrevistas realizadas por meio do recurso do *Google Pinpoint*; efetuei contagem das palavras mais pronunciadas; interpretei os vocábulos, ditos e/ou expressos em outras linguagens, por meio de metáforas, um adendo, o qual cabe citar, é que não usei os desenhos por uma questão de limitação metodológica da pesquisadora; e apliquei, por analogia, as equivalentes técnicas com as anotações do meu caderno de campo para a análise dos resultados.

O empirismo trouxe à pesquisa através da sincronicidade desse estudo, revelou-se pela aplicação de uma abordagem não experimental, mas sim experiencial, viabilizada pelo contato, por meio da observação participante, das entrevistas semiestruturadas e do grupo focal, os quais me aproximaram tanto do território como de seus atores sociais —beneficiários ou não da política pública — no campo de pesquisa.

Convergente Lakatos e Marconi (2003) a escolha dos procedimentos se deu pela intencionalidade na realização da pesquisa. Por desejar ter um olhar aprofundado, intensivo e compreensivo do objeto de estudo na vida subjetiva dos pesquisados no cotidiano local. Baseada em um posicionamento ético, no qual houve abordagens e interações deliberadas pelas pessoas e concedidas por meio de assinatura de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) constante no apêndice.

Ao ouvi-los(as), diretamente, através de suas vozes, expressões e indignações, avaliei o objeto de pesquisa, o saneamento básico, não somente direcionado pelo condão técnico/burocrático, mas, sobretudo, de um lugar emancipatório do olhar dos sujeitos da pesquisa. São eles os verdadeiros protagonistas do território, por isso têm o papel fundamental

nessa pesquisa-ação de dissertação que é "o estudo de uma situação social com vistas a melhorar a qualidade da ação dentro dela" (Elliott, 1991, p. 69).

Adotei o procedimento de triangulação de dados primários e dados secundários em caráter auxiliar. Utilizei ferramentas para tabulação de dados secundários; categorização explanativa de dados primários pela interpretação das características descritivas e o Mapa de Afetos para ilustrar, numa tentativa que jamais daria conta de retratar o momento, daquilo que não podia ser, meramente, esboçado em citações, pois merecia a representação significativa, daqueles relatos tão potentes e incisivos, enquanto reverberavam-se tão inspiradores e comoventes, por ora parecendo palavras advindas de um silêncio ensurdecedor e, em outras, como avisos de quem por mais cansado que esteja, entoa: “sim, nós existimos e nós estamos aqui (re)existindo”.

Categorizei os dados, a depender das dimensões da Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS) de Chacon e Nascimento (2020) como percurso avaliativo adotado, em que o objeto geral estivesse inserido, bem como dos objetivos específicos em questão. Na perspectiva de que a avaliação de políticas públicas não é uma ciência única, com paradigma imutável e nem que os instrumentos para a pesquisa fossem mais importantes do que as percepções e relações dialógicas desenvolvidas em campo ao longo do processo de tessitura deste estudo.

A compreensão dos dados primários por meio da análise de conteúdo abordou as bases conceituais, as etapas da espiral da política pública de saneamento básico e as (in)coerências dela. Já por meio da análise de discurso/narrativa a posição da pesquisadora foi ouvir, ler e sentir o que é dito e o não dito pelos cidadãos do Grande Bom Jardim, a fim de (re)aprender de forma intersubjetiva e relacional as aproximações, interseções e os afastamentos com a política de saneamento básico.

A interpretação em relação aos dados secundários foi, após o levantamento e tabulação dos dados meramente tecnicistas, buscar entender por meio da análise de contexto, o cenário social, econômica, político-institucional e ambiental, como preceitua a ABS, no território, o campo onde a pesquisa-ação se desnudou e avaliou as correlações que existem com ele.

Saliento, esta pesquisa, é um recorte da realidade dessa população, não teve o condão de esgotar a complexidade do tema, do povo e nem do território sob avaliação, mas deseja plantar uma semente para futuras pesquisas e, precipuamente, uma mudança no acesso ao serviço público em estudo para o território.

A seguir, o próximo capítulo traz os resultados dessa caminhada de pesquisa, e está organizado a partir da abordagem avaliativa escolhida, que foi a Avaliação de políticas públicas com Base na Sustentabilidade (ABS).

## 6 ABORDAGEM AVALIATIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A SUSTENTABILIDADE COMO PREMISA BÁSICA

Preceitua Boff (2016) que vivemos em um mundo em colapso ecológico devido ao modelo de exploração do meio ambiente, o qual busca crescimento exponencial com redução de custos e aumento de lucros para realimentar o ciclo do consumo insustentável, onde os recursos finitos e a ganância infinita romperam um limite, que ultrapassado põe em risco a saúde da Terra e de todos os seres vivos. Krenak (2020) ensina a respeito,

O que aprendi ao longo dessas décadas é que todos precisam despertar, porque, se durante um tempo éramos nós, os povos indígenas, que estávamos ameaçados de ruptura ou da extinção dos sentidos das nossas vidas, hoje estamos todos diante da iminência de a Terra não suportar nossa demanda. Como disse o pajé yanomami Davi Kopenawa, o mundo acredita que tudo é mercadoria, a ponto de projetar nela tudo o que somos capazes de experimentar. A experiência das pessoas em diferentes lugares do mundo se projeta na mercadoria, significando que ela é tudo o que está fora de nós. Essa tragédia que agora atinge a todos é adiada em alguns lugares, em algumas situações regionais nas quais a política – o poder político, a escolha política – compõe espaços de segurança temporária em que as comunidades, mesmo quando já esvaziadas do verdadeiro sentido do compartilhamento de espaço, ainda são, digamos, protegidas por um aparato que depende cada vez mais da exaustão das florestas, dos rios, das montanhas, nos colocando num dilema em que parece que a única possibilidade para que comunidades humanas continuem a existir é à custa da exaustão de todas as outras partes da vida (Krenak, 2020, p. 45-46).

De acordo com o Relatório da Avaliação Ecosistêmica do Milênio (2005) a degradação dos serviços dos ecossistemas já representa uma barreira significativa para a consecução das Metas de Desenvolvimento do Milênio firmadas pela comunidade internacional em setembro de 2000, e as consequências negativas dessa degradação podem se agravar bastante nos próximos 50 anos.

O consumo dos serviços dos ecossistemas, não sustentável em muitos casos, continuará a crescer em consequência de um PIB global provavelmente três a seis vezes maiores até 2050, mesmo esperando-se queda e nivelamento do crescimento populacional do planeta na metade do século. Muitos dos importantes vetores diretos de mudanças nos ecossistemas possivelmente não diminuirão na primeira metade do século e dois vetores — mudanças climáticas e carga excessiva de nutrientes — se tornarão mais severos.

Alerta Chomsky (2020) todos os anos cerca de 30,5 milhões de pessoas se veem forçadas a se deslocar por causa de desastres naturais como inundações e tormentas. Trata-se de uma das consequências previstas do aquecimento global e significa quase uma pessoa por segundo, ou seja, muito mais do que aquelas que fogem por causa da guerra e do terrorismo.

Na medida em que as geleiras forem derretendo e o nível do mar aumentando, isto colocará em risco o abastecimento de água para muitas pessoas, esses números continuarão aumentando caso não haja mudanças no modelo de viver capitalista.

Os estudos sobre as políticas públicas e a sustentabilidade estão intrinsecamente relacionados, pois o objetivo principal da criação e implementação de políticas públicas é a melhoria de vida das pessoas, a qual está para além do crescimento, visto meramente sob o aspecto econômico, mas sim do que envolve as diversas dimensões da existência.

Por sua vez, o desenvolvimento que seja sustentável pode ser resultante da efetividade de políticas públicas bem elaboradas e executadas, assim como o aprimoramento do desenvolvimento gera boas condições para o aperfeiçoamento de políticas públicas. Essa é uma relação transversal entre políticas públicas e desenvolvimento, ambas comportando-se como inputs e outputs do processo da atividade política. Enfatiza Rua (2009),

Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública (Rua, 2009, p.3).

A título de explanação, no Brasil, houve durante a ditadura militar com o general Médici a defesa da propagando “crescer o bolo para depois dividi-lo”, a frase foi atribuída ao então Ministro da Fazenda à época, Antônio Delfim Neto, um dos formuladores do chamado “milagre econômico”, entre os anos de 1967 e 1973.

Uma ideia completamente economicista do que representaria o desenvolvimento do país, a qual na prática significou apenas um aumento do PIB (produto interno bruto) brasileiro – ao custo de diversos arrochos salarias — e a elevação da concentração de renda nas mãos de uma minoria da população.

A minha inspiração para a escolha do percurso avaliativo nasceu da obra de Chacon (2007) intitulada: “O Sertanejo e o Caminho das Águas: políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semiárido”, a qual avaliou de forma multidisciplinar a abordagem dialógica acerca de um recurso tão caro ao povo nordestino, a água. Nele, retratou a importância da água em diferentes dimensões da vida, contextualizando a formação social, econômica, cultural, política e institucional do território escolhido como foco de pesquisa, o sertão central cearense e seus agentes.

Para Chacon (2007) o território do seu estudo, o sertão, é um ambiente marcado pela escassez periódica de água, em razão disso, criou-se uma cultura de resistência e solidariedade, a qual ajudou o sertanejo a enfrentar as dificuldades, principalmente aquelas ligadas à organização social e à relação com o meio ambiente no âmbito do acesso (ou carência) à água.

Ensina Sachs (2008) com todo seu rigor científico e humanidade a respeito do desenvolvimento como um conceito arredo e em evolução. A reflexão sobre o assunto como se conhece atualmente começou na década de 1940, no contexto de reconstrução das periferias devastadas após a 2ª Guerra Mundial. Tal quais essas periferias, havia outras historicamente destroçadas pelo imperialismo neoextrativista capitalista com estrutura fundiária anacrônica; agricultura camponesa; industrialização incipiente; desemprego e subempregos crônicos; e a necessidade de um Estado empreendedor (desenvolvimentista) ativo capaz de superar o atraso social e econômico.

De acordo com Bresser-Pereira (2011) no Brasil, a partir de 1930, ou pelo menos, dos anos 1950, os países latino-americanos adotaram uma estratégia nacional de desenvolvimento bem-sucedida (no aspecto do crescimento, diga-se de passagem), baseada na teoria econômica do desenvolvimento e na teoria econômica estruturalista latino-americana. Acrescenta Fonseca (2015),

A política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente à superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista. (Fonseca, 2015, p. 28).

Dessarte, o autor define desenvolvimentismo como uma política econômica, um fenômeno indissociável à ação humana. Para Bielschowsky (2004) remete-se a uma ideologia, conceito que o desloca para o plano das ideias. Consonante Bresser-Pereira (2011) o desenvolvimentismo foi uma estratégia, termo cuja plasticidade permite que se equilibre entre os outros dois entendimentos. Percebe-se que há um entrelaçamento de definições, refletindo que as três diferentes percepções demonstram a polivalência do fenômeno “desenvolvimento brasileiro”.

Note que, neste breve histórico sobre o desenvolvimentismo brasileiro não se fala sobre desenvolvimento sustentável, porque de fato durante o segundo governo de Getúlio Vargas, 1951 a 1954, e no governo Juscelino Kubitschek, 1956 a 1961, períodos de maior avanço do desenvolvimentismo, ainda não existia o conceito de desenvolvimento sustentável,

decerto ele era bastante atrelado ao pensamento capitalista do crescimento econômico unicamente.

Inicialmente, adveio o termo ecodesenvolvimento, proposto precipuamente por Maurice Strong e, em seguida, ampliado pelo importante economista Ignacy Sachs, era um tipo de desenvolvimento preocupado com as questões ambientais, um estilo de desenvolvimento que, em cada ecorregião, insistiria na busca de soluções específicas para problemas específicos, considerando não só os dados ecológicos, mas também os culturais, bem como as necessidades imediatas e de longo prazo (Sachs, 2007).

Conforme Barbieri (2020) a expressão desenvolvimento sustentável surgiu pela primeira vez em 1980, em um documento intitulado Estratégia de Conservação Mundial, elaborado pela União Internacional para a Conservação da Natureza (IUNC) e *World Wildlife Fund* (WWF) a pedido do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma). Esse documento tinha teor hegemonicamente conservacionista, centrado na ideia que permeia nosso tempo, o Antropoceno.<sup>24</sup>

Vislumbra-se uma relação de interdependência entre o desenvolvimento sustentável e a conservação da natureza. Enquanto o objetivo do primeiro é o bem-estar social e econômico das gerações presentes e futuras, o segundo é asseverar a capacidade da Terra para resguardar o desenvolvimento. Essa visão está dentro da lógica utilitarista, antropocêntrica e a serviço dos interesses exclusivamente humanos.

## 6.1 Sustentabilidade

Adverte Boff (2016) sobre a necessidade de uma compreensão mais adequada da sustentabilidade feita mais de sinergia e de sintonia com os ciclos da natureza, de respeito às possibilidades de cada ecossistema e atenta à suportabilidade e à capacidade regenerativa da Mãe Gaia (Terra) e menos de cálculos de ecoeficiência, uso moderado e racional de recursos escassos (porém sempre na lógica da racionalidade neoliberal) e contenções.

Assim, a sustentabilidade surge do tipo de relação de cooperação e da dialética das coisas, respeito, veneração do ser humano por tudo que existe e vive, emergindo de dentro para

---

<sup>24</sup> O capítulo 20, chamado “Rumo ao desenvolvimento sustentável”, principia expondo que desenvolvimento e conservação operam no mesmo contexto global. Desenvolvimento é conceituado como transformação da biosfera e a aplicação de recursos financeiros, humanos, vivos e não vivos para satisfazer as necessidades humanas e melhorar a qualidade de vida humana. Conservação é a gestão do uso humano da biosfera para produzir o maior benefício sustentável para a presente geração, enquanto mantém o seu potencial de atender as necessidades e aspirações das futuras gerações (Barbieri, 2020).

fora. Esse é um contraponto ao pensamento hegemônico dos órgãos multilaterais que apregoam uma sustentabilidade de fora para dentro como acautela Sachs (2008),

O desenvolvimento sustentável obedece ao duplo imperativo ético da solidariedade com as gerações presentes e futuras, e exige a explicitação de critérios de sustentabilidade social e ambiental e de viabilidade econômica. Estritamente falando, apenas as soluções que considerem esses três elementos, isto é, que promovam o crescimento econômico com impactos positivos em termos sociais e ambientais, merecem a denominação de desenvolvimento (Sachs, 2008, p.36).

Nesse sentido, observe que há uma semelhança entre os pensamentos de Leonardo Boff e Ignacy Sachs, de que é preciso certo nivelamento entre países pobres e ricos, com uma distribuição mais ou menos homogênea dos ônus e dos bônus do desenvolvimento. Para isto é exigível certa equidade social, uma medida mais adequada a um novo contexto da estar no mundo. Diferentemente dos critérios de eficiência, eficácia e economicidade, por exemplo, tão marcantes da racionalidade neoliberal.

Por outro lado, há quem pregue a impossibilidade de haver desenvolvimento sustentável nos moldes do atual estágio de desdobramento do capitalismo. Mézáros (2011) defende que é imperativo um novo modo de produção e vida profundamente distinto do vigente, torna-se vital a construção de um novo sistema sociometabólico, ou seja, de um novo modo de produção baseado na atividade autodeterminada, como Karl Marx renunciou na ação dos indivíduos livremente associados e em valores para além do capital, o qual encontra-se em crise estrutural.

Tal acepção, proposta ainda no século XIX por Karl Marx, continua atraindo adeptos e resistindo ao tempo. No que pese a discussão aparentar mais presente no campo da utopia do que no cotidiano das pessoas. Não se pode deixar de mencioná-la, pois na atual conjuntura de degradação ambiental; crises constantes do capitalismo; aceleração da escassez dos recursos; elevação da concentração de renda por poucas pessoas; aumento da pobreza; indisponibilidade de serviços básicos essenciais a quem não pode pagá-los e racismo ambiental questionar e pensar acerca desse *modus operandi* na sociedade é sempre válido, ainda que, aparentemente, inalcançável.

Defende Boff (2016) ser imperativo evitar um modelo-padrão de desenvolvimento que se pretenda sustentável o qual tenha um discurso simplório de sustentabilidade, para não se tornar vazio e retórico. A questão do desenvolvimento sustentável, novo e em aprimoramento, suscita embates ideológicos, principiológicos e sistemáticos. Entretanto, não se pode esquecer o que deve haver de mais sublime nele, que é o significado da Sustentabilidade a busca por um ambiente economicamente viável, socialmente justo e ambientalmente correto.

Assim, Chacon (2007) alerta para a necessidade de verificar a complexidade do espaço, que para além do local físico, composto por pessoas com diferentes necessidades, entendimentos e condições para se direcionar autenticamente pela sustentabilidade. Para isso é imprescindível sustentar um olhar crítico para avaliar os resultados, os efeitos e os impactos das políticas públicas de saneamento básico, pois há distorções entre quem as elaboram e quem as recebem.

Para não correremos o risco de desviar a atenção dos reais problemas da injustiça social, racismo ambiental, aquecimento global, mercadorização da água e demais ameaças que pairam sobre a sobrevivência da humanidade. Afinal, como vimos, pode haver um distanciamento entre esses atores e o surgimento de ações que em nada auxiliarão no progresso para a efetividade da política pública.

## **6.2 Avaliação de políticas públicas com base na sustentabilidade (ABS)**

O percurso avaliativo escolhido dentro da avaliação de políticas públicas foi o da Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS), pertencente a perspectiva pós-construtivista de avaliação das políticas públicas, embrionado por Chacon (2007) e desabrochado por Chacon e Nascimento (2020).

Utilizando as dimensões: sociocultural; econômica; ambiental e político-institucional, previstas na ABS, avaliei a política pública de saneamento básico, em duas de suas categorias: abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, a partir das percepções das pessoas do Grande Bom Jardim acerca do acesso ao serviço.

A avaliação teceu uma investigação dos dados primários e dos dados secundários coletados e, devidamente, categorizados nas dimensões sociocultural; econômica; ambiental e político institucional; a fim de aproximar-se da realidade, vivida e percebida pela comunidade do território do Grande Bom Jardim em relação ao acesso ou não à política pública de saneamento básico e suas implicações.

Como vimos toda política pública é eivada de intencionalidades, esta pesquisa também o é, afinal não existe avaliação de política pública neutra, portanto não há pesquisa em avaliação que não o seja. As decisões e não decisões do Estado, com as demandas da sociedade civil organizada, sejam elas sistematizadas em documentos ou não, bem como do entendimento sentido e da compreensão assimilada pelas observações, grupo focal e entrevistas semiestruturadas.

Salientam Chacon e Nascimento (2020) que a política pública, por si só, não se consubstancia como um instrumento suficiente para oferecer qualidade de vida e proteção à natureza, fato visto nas crises cíclicas do capitalismo que potencializam as mazelas sociais e a aceleração do desastre ecológico. Elas propuseram um percurso de avaliação, adotado neste trabalho, para as políticas públicas,

É um percurso porque o que se propõe é que a avaliação seja ampliada e esteja presente em cada etapa da construção das políticas, considerando essa uma atividade essencial para o seu sucesso. Para além disso, esse percurso deve ter como base as premissas presentes no conceito de desenvolvimento sustentável e suas dimensões (Chacon e Nascimento, 2020, p.78).

Nesta pesquisa, aproximo a abordagem avaliativa elegida com os pressupostos encontrados na filosofia do Bem Viver<sup>25</sup>, embora seja enquadrada como uma utopia por seu idealizador Acosta (2016) entendendo como teorização e exequibilidade, um modo e o meio, necessariamente, urgentes de serem internalizados por todas (os, es) em todos os níveis, de todos os campos, em qualquer lugar e tempestivamente.

Consonante Acosta (2016) por representar um pensamento contra-hegemônico<sup>26</sup>, o qual subverte as práticas de dominação, defronta a colonialidade do poder e abdica da concepção eurocêntrica de bem-estar, o Bem Viver reconfigura a forma de estarmos e agirmos no mundo. Defende que a continuidade do homem e da natureza só será possível em organização comunitária a partir dos Direitos Humanos (políticos; econômicos; sociais; culturais e ambientais dos indivíduos, das famílias e dos povos) unidos aos Direitos da Natureza<sup>27</sup>, ou seja, conceber uma existência harmoniosa entre os seres humanos consigo mesmos e com a Natureza. O que se evidencia como prioridade, quiçá emergência, diante das mudanças climáticas e degradação ambiental extremas dessa época.

Congruente à ideia do Bem Viver, a pesquisa é engajada na e pela visão do povo em seu território sobre a (des)afetação da política pública de água e esgoto para si e na comunidade, aconchega sujeito e objeto; teoria e prática; conceito e realidade; conhecimentos

---

<sup>25</sup> O Bem Viver é uma ideologia por um outro mundo em construção, universal, de uma vida em pequena escala; sustentável; equilibrada; que surge da cosmologia e do modo de vida ameríndio (ambiente andino e amazônico), porém está presente nas mais diversas culturas (Acosta, 2016).

<sup>26</sup> É a postura de resistência aos discursos dominantes, que busca abdicar e contrapor à disciplina da ordem do sistema capitalista (Sullivan, Spicer e Böhm, 2011).

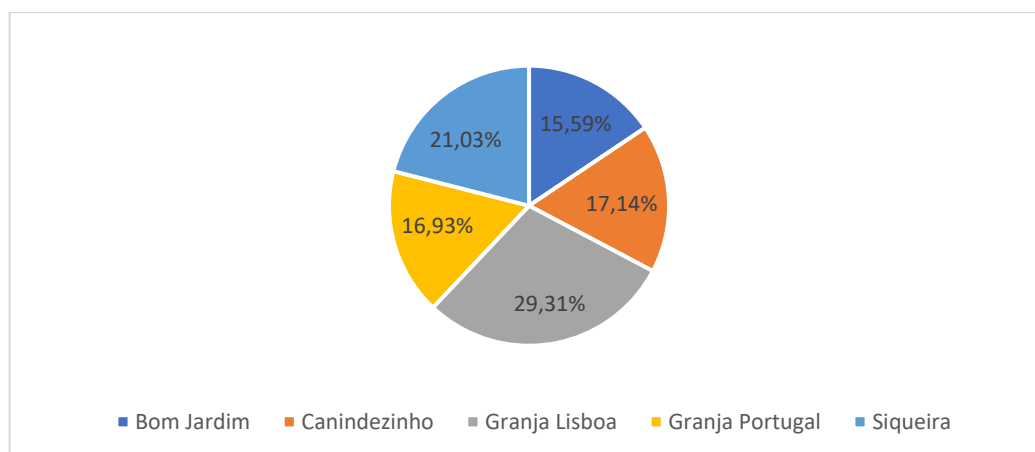
<sup>27</sup> Os Direitos da Natureza, que reconhecem a Natureza como sujeito de direitos, foi assentido pela primeira vez na Constituição do Equador, em 2008, assumindo a postura biocêntrica – baseada em uma perspectiva ética alternativa – ao defender que o meio ambiente (todos os ecossistemas e o seres vivos) possuem valor intrínseco, ontológico, inclusive quando não tem qualquer utilidade para os humanos (Acosta, 2016).

populares e acadêmicos; enfim busca a tese, a antítese e a síntese do método dialético com a propositura sempre questionadora.

O trabalho em campo, deslocando-se até cada participante em seu local, físico e simbólico, buscou não só a fidelidade do olhar das pessoas envolvidas no contexto, como se denomina o “lugar de fala”<sup>28</sup>, demonstrando o propósito de contar, pela narrativa dos seus atores sociais, um pouco da relação com essa política pública de saneamento básico no dia a dia local, seus entraves e atravessamentos, sobre o que é, o que falta e o que poderia ser.

A população total no GBJ é de 216.158 pessoas, que representa 8,90% do total da população fortalezense, ou seja, 4,13% dos bairros da capital cearense possuem quase 9% da população total vivendo em 6,48% do território de Fortaleza. Isso expressa como é desproporcional a ocupação do espaço para moradia, dado já elencado na questão da densidade demográfica do GBJ que é, em média, aproximadamente 148% maior do que o da capital alencarina. No gráfico 1 tem-se a proporção de habitantes por bairro no GBJ.

Gráfico 1 – Percentual da população por bairro no GBJ



Fonte: Elaborado pela autora (2025) a partir de dados do Censo IBGE, (2022).

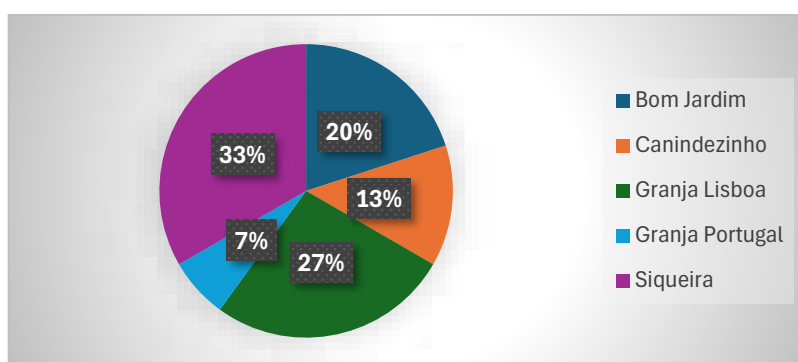
O bairro mais populoso é a Granja Lisboa com 29,31% % das pessoas habitando em 25,74% do território do GBJ, a título de comparação, o Siqueira – o maior bairro em área (31,42%) dentre os cinco possui 21,03% dos habitantes. Perceber em números a

<sup>28</sup> Lugar de fala é um conceito usado em diferentes contextos. Na análise do discurso / narrativa, é utilizado por autores como Bourdieu (2003) e Foucault (1972) que falam das relações de poder presentes em diferentes tipos de discurso de acordo com seus enunciadores e a posição ocupada enquanto o discurso é enunciado. No Brasil, o termo foi popularizado no sentido utilizado pela filósofa Djamila Ribeiro (2017), que embora não negue o aspecto individual, prioritariamente, evidencia o lugar social ocupado pelos sujeitos numa matriz de dominação e opressão, dentro das relações de poder, ou seja, as condições sociais as quais autorizam ou negam o acesso de determinados grupos a lugares de cidadania.

desproporcionalidade corroborou com a constatação de desigualdades, em mais um dos seus aspectos, notadas no processo da pesquisa.

Dessa maneira, sucedeu-se as 17 entrevistas semiestruturadas, sendo 15 de pessoas moradoras do GBJ e 2 acadêmicas, ativistas sociais e militantes das causas do território por Direito à Cidade. O gráfico 2 informa o percentual de participantes por localidade.

Gráfico 2 – Frequência de entrevistadas(os) por bairro



Fonte: Elaborado pela autora com dados primários, (2025).

O acolhimento das pessoas em campo foi um fator ainda mais enriquecedor e, particularmente, de amadurecimento. Alentar uma postura emancipatória, de dissertar a partir da participação social, descolonizou em mim, enquanto acadêmica e pesquisadora, todas as sinestésias do pensar, fazer e compreender a ciência.

Nesse sentido, a política pública do saneamento básico, embora essencial, constantemente é relegada por ser bastante complexa; de difícil execução ou, inacreditavelmente, “por não dar voto”. Seu caráter interdisciplinar, pluralista e multidimensional, contudo, coloca-a em uma posição fática condicionante para a humanidade, porque possui atravessamentos em diversas áreas, sobretudo afetando desde o mais primitivo instinto de sobrevivência ao mais alto clamor por autorrealização.

### 6.2.1 Dimensão sociocultural

Na concepção de Sachs (1997) a sustentabilidade social é a conjuntura para o desenvolvimento, que ocasione um crescimento com distribuição equitativa de renda, somente assim pode haver diminuição das disparidades entre as camadas sociais e a melhoria das condições de vida da população. A sustentabilidade cultural é relacionada à via da

modernização a qual não fatura a identidade cultural das pessoas e dos contextos espaciais, embora seja a mais difícil de ser concretizada, atualmente, no mundo hiperconectado.

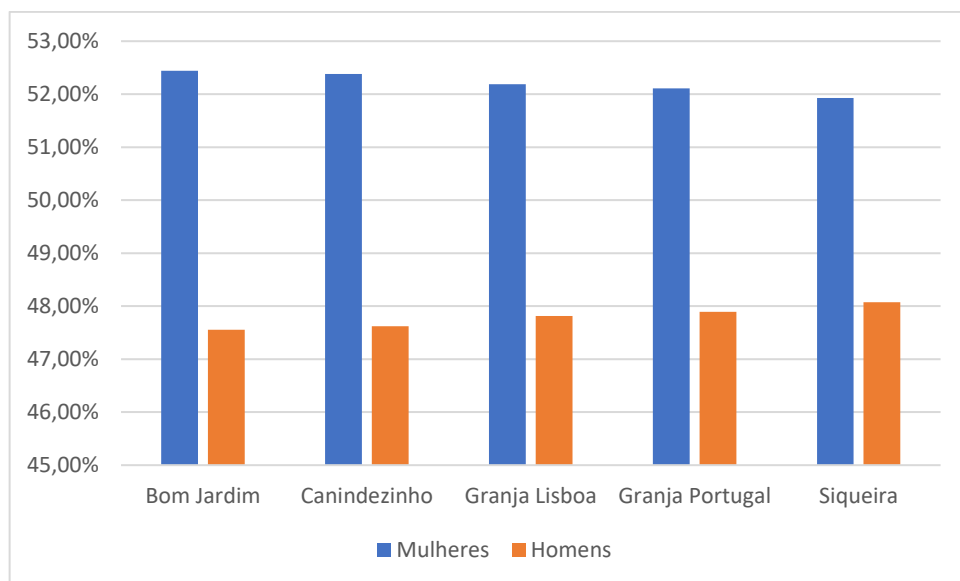
A dimensão sociocultural estruturada na Avaliação com Base na Sustentabilidade, abordagem de pesquisa utilizada, reúne os dois eixos social e cultural, revelando a correlação dos indivíduos, com suas características sociais e culturais no GBJ. Avaliar as singularidades das pessoas no território reflete-se mais condizente com a realidade, “a conciliação dos parâmetros da comunidade local são fundamentais para o sucesso de qualquer iniciativa que vise ao desenvolvimento sustentável” Chacon (2007, p. 211).

Os atributos avaliados nesta dimensão nos cinco bairros do GBJ foram: gênero; cor/raça; faixa etária; escolaridade pessoal; escolaridade do núcleo familiar; questões de saúde e o saneamento ambiental inadequado ou ausente.

### A) Gênero e Cor/Raça

De acordo com o Censo IBGE (2022) a população brasileira é, majoritariamente, do sexo feminino (51,48%), no estado do Ceará esse percentual é maior (51,59%) e no município de Fortaleza acentua-se para 53,60%. No GBJ, o panorama é ratificado, a quantidade de mulheres (52,19%) é maior do que a dos homens (47,81) na média. Observe no gráfico 3 os percentuais por sexo nos bairros.

Gráfico 3 – Proporção de habitantes por sexo no GBJ



Fonte: Elaborado pela autora (2025) a partir de dados do Censo IBGE, (2022).

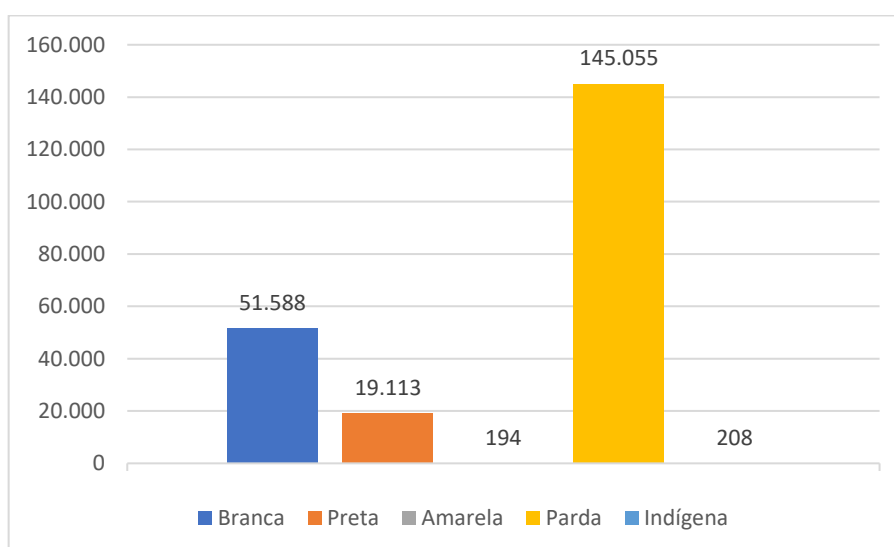
A pesquisa em campo em todos os bairros contou com a presença maior de mulheres do que homens. O campo ratificou esse cenário com predomínio feminino, pois das 17 pessoas entrevistadas, 14 foram mulheres e 3 homens.

Avaliando em termos absolutos por bairro, a Granja Lisboa é onde há mais mulheres 33.096, enquanto homens são 30.324, pois é o bairro mais populoso com 63.420 habitantes, entretanto onde habitam mais mulheres, em termos relativos, é no Bom Jardim onde há menor população e no Canindezinho terceira maior população do GBJ.

Interessante que nas observações participantes e no grupo focal, a presença feminina é, realmente, maior do que a de homens, contudo há engajamento de muitos homens envolvidos com a luta nos movimentos sociais, inclusive como lideranças atuantes. À título de exemplificação, tem-se no território lideranças masculinas nas áreas de Direito à Cidade e Meio Ambiente. Já há mais lideranças comunitárias de mulheres no Combate à Fome (cozinhas comunitárias), Proteção à Criança e Juventude e Catadoras de Materiais Recicláveis.

Em relação à identificação por cor/raça, conforme o IBGE (2022), os moradores do GBJ são, majoritariamente, pretos (8,84%) e pardos (67,11%), totalizando 75,95% dos seus cidadãos. Poucos se declararam como amarelos e indígenas. O gráfico 4 traz o panorama da identificação por cor/raça nos cinco bairros.

Gráfico 4 – Quantitativo de cidadãos identificados por cor/raça no GBJ

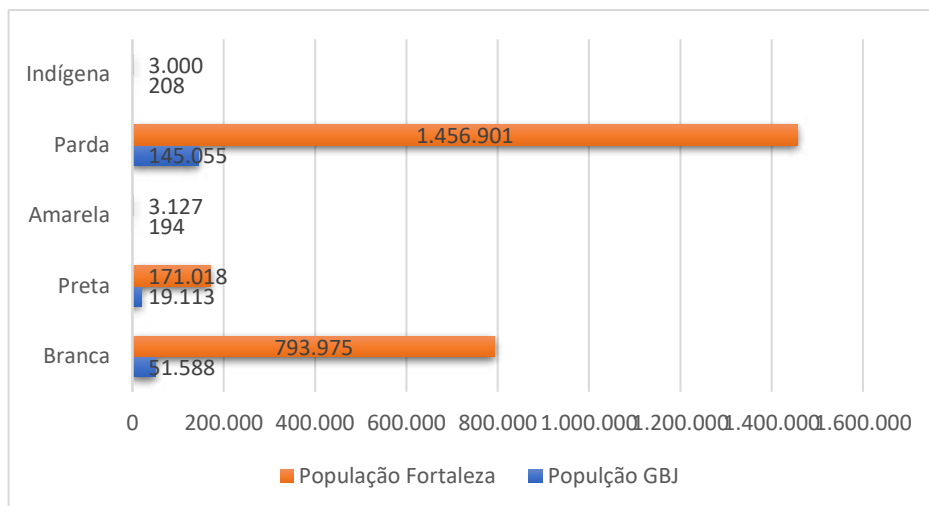


Fonte: Elaborado pela autora (2025) a partir de dados do Censo IBGE, (2022).

Em relação à população total de Fortaleza, o GBJ tem 21,14% dos seus residentes autodeclarados pretos (11,18%) e pardos (9,96%), ou seja, mais de 1/5 da população

fortalezense preta/parda está localizada nesse território. O gráfico 5 compara quantos dos indivíduos do GBJ, identificados por cor/raça, correspondem ao total de Fortaleza.

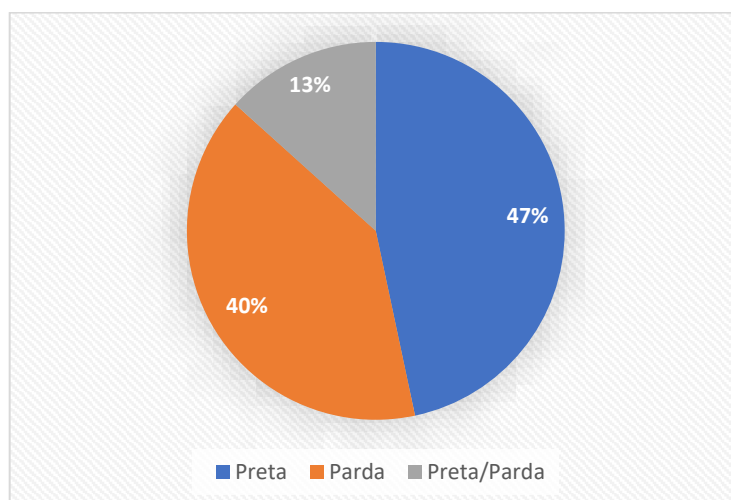
Gráfico 5 – Quantidade de habitantes identificados por cor/raça no GBJ em relação à Fortaleza



Fonte: Elaborado pela autora (2025) a partir de dados do Censo IBGE, (2022).

Uma observação a fazer, o Censo do IBGE coloca pretos e pardos em separado, enquanto na pesquisa de campo algumas pessoas se autodeclararam como pretas/pardas, sem fazer distinção. Nesse sentido, dos cidadãos entrevistados, o cenário foi congruente, conforme o gráfico 6 ilustra.

Gráfico 6 – Proporção dos moradores entrevistados no GBJ por cor/raça

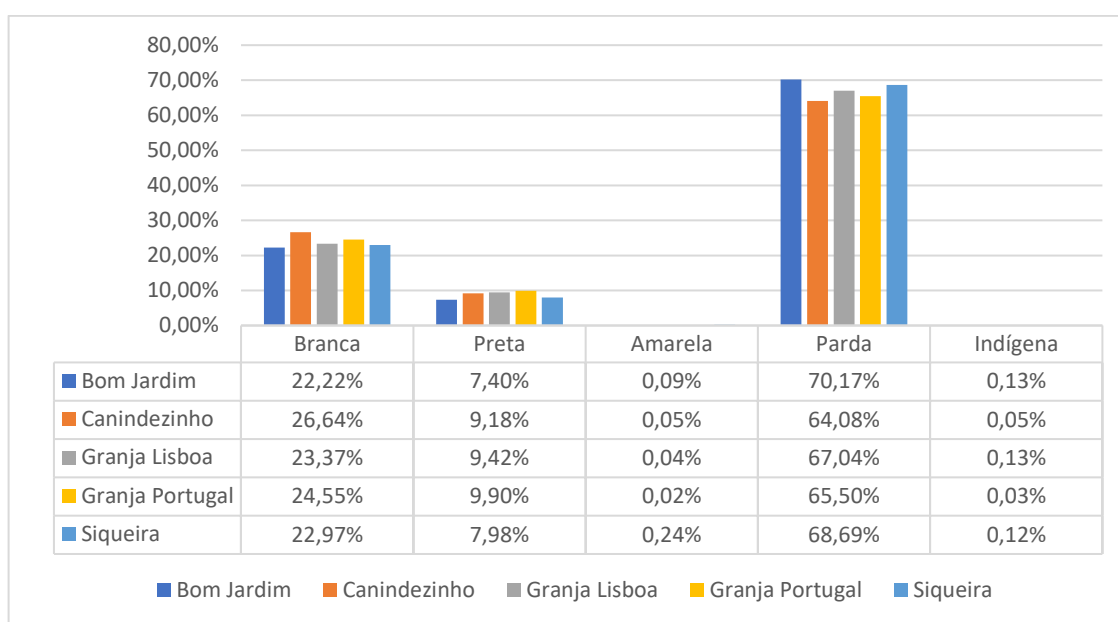


Fonte: Elaborado pela autora com dados primários, (2025).

Todos os 15 entrevistados, os quais residem no território do GBJ, são pretos (as, es) e/ou pardos (as, es), as duas únicas pessoas brancas são não residentes. Isso explicita o que já foi relatado nesse trabalho sobre as questões perpassantes às desigualdades, no lócus, serem, expressivamente, mais impactantes às pessoas negras e periféricas.

Logo, por uma ótica de justiça social e equidade, deveriam receber maior atenção na formulação das políticas públicas, especialmente, a de saneamento básico. O gráfico 7 focaliza a proporção dos moradores por cor/raça nos cinco bairros.

Gráfico 7 – Percentual dos residentes por cor/raça nos bairros do GBJ



Fonte: Elaborado pela autora (2025) a partir de dados do Censo IBGE, (2022).

O levantamento do IBGE (2022) mostra que há mais residentes brancos no Canindezinho; mais cidadãos pretos(as) na Granja Portugal; maioria parda no Bom Jardim; indivíduos amarelos e indígenas são poucos.

## B) Faixa etária e estado civil

Em relação à faixa etária dos moradores do GBJ, a maior parte da população, em todos os bairros, concentra-se na faixa etária de 30 a 39 anos de idade, representando 16,51% dos habitantes; seguida da faixa de 40 a 49 anos com 14,23% e em terceiro está a de 50 a 59 anos com 11,53%. O Siqueira possui o maior percentual – 17,31% - das pessoas de 30 a 39 anos dos habitantes dessa faixa etária, como verificado na tabela 1.

Tabela 1– Total de habitantes por faixa etária nos bairros

<b>Bom Jardim</b>	<b>Menos de 1 ano</b>	<b>1 a 4 anos</b>	<b>5 a 9 anos</b>	<b>10 a 14 anos</b>	<b>15 a 19 anos</b>	<b>15 a 17 anos</b>	<b>18 e 19 anos</b>
	382	1.584	2.420	2.305	2.683	1.577	1.106
	<b>20 a 24 anos</b>	<b>25 a 29 anos</b>	<b>30 a 39 anos</b>	<b>40 a 49 anos</b>	<b>50 a 59 anos</b>	<b>60 a 69 anos</b>	<b>70 / + anos</b>
	2.661	2.840	5.678	4.939	4.338	2.242	1.648
<b>Canindezinho</b>	<b>Menos de 1 ano</b>	<b>1 a 4 anos</b>	<b>5 a 9 anos</b>	<b>10 a 14 anos</b>	<b>15 a 19 anos</b>	<b>15 a 17 anos</b>	<b>18 e 19 anos</b>
	509	2.091	2.852	2.691	3.018	1.781	1.237
	<b>20 a 24 anos</b>	<b>25 a 29 anos</b>	<b>30 a 39 anos</b>	<b>40 a 49 anos</b>	<b>50 a 59 anos</b>	<b>60 a 69 anos</b>	<b>70 / + anos</b>
	3.371	3.314	5.909	5.166	4.408	2.380	1.404
<b>Granja Lisboa</b>	<b>Menos de 1 ano</b>	<b>1 a 4 anos</b>	<b>5 a 9 anos</b>	<b>10 a 14 anos</b>	<b>15 a 19 anos</b>	<b>15 a 17 anos</b>	<b>18 e 19 anos</b>
	839	3.661	4.908	4.889	5.059	3.012	2.047
	<b>20 a 24 anos</b>	<b>25 a 29 anos</b>	<b>30 a 39 anos</b>	<b>40 a 49 anos</b>	<b>50 a 59 anos</b>	<b>60 a 69 anos</b>	<b>70 / + anos</b>
	5.504	5.552	10.475	8.953	7.094	3.910	2.576
<b>Granja Portugal</b>	<b>Menos de 1 ano</b>	<b>1 a 4 anos</b>	<b>5 a 9 anos</b>	<b>10 a 14 anos</b>	<b>15 a 19 anos</b>	<b>15 a 17 anos</b>	<b>18 e 19 anos</b>
	426	1.980	2.722	2.787	2.873	1.699	1.174
	<b>20 a 24 anos</b>	<b>25 a 29 anos</b>	<b>30 a 39 anos</b>	<b>40 a 49 anos</b>	<b>50 a 59 anos</b>	<b>60 a 69 anos</b>	<b>70 / + anos</b>
	3.281	3.078	5.787	5.189	4.202	2.386	1.908
<b>Siqueira</b>	<b>Menos de 1 ano</b>	<b>1 a 4 anos</b>	<b>5 a 9 anos</b>	<b>10 a 14 anos</b>	<b>15 a 19 anos</b>	<b>15 a 17 anos</b>	<b>18 e 19 anos</b>
	568	2.715	3.645	3.613	3.818	2.263	1.555
	<b>20 a 24 anos</b>	<b>25 a 29 anos</b>	<b>30 a 39 anos</b>	<b>40 a 49 anos</b>	<b>50 a 59 anos</b>	<b>60 a 69 anos</b>	<b>70 / + anos</b>
	3.755	4.017	7.876	6.539	4.907	2.462	1.579

Fonte: Elaborada pela autora (2025) a partir de dados do Censo IBGE, (2022).

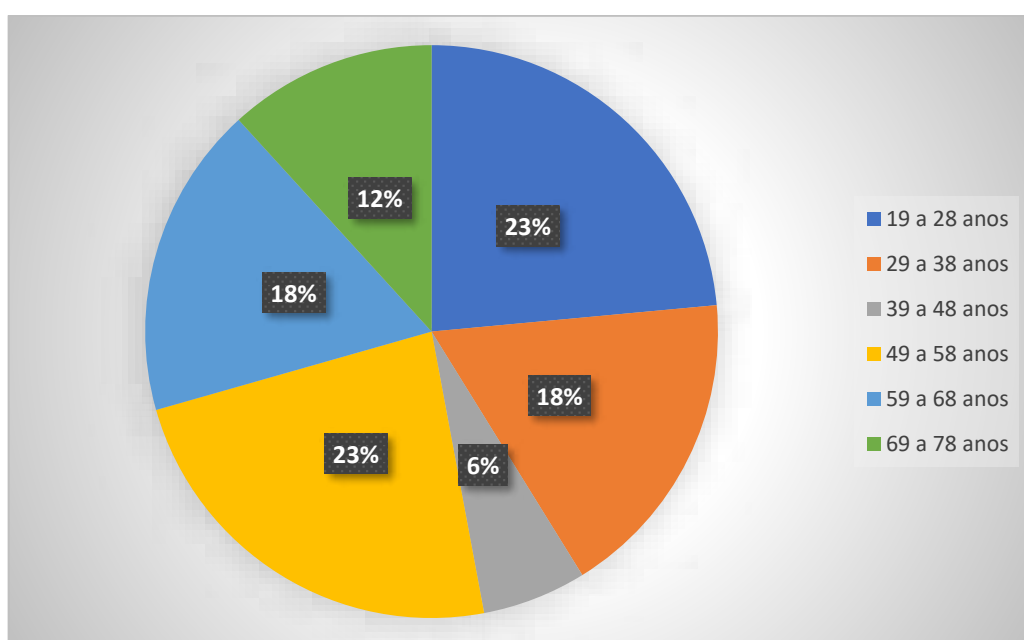
Ao analisar os números, percebe-se que 42,27% dos moradores no GBJ (pessoas de 30 a 59 anos de idade) encontram-se na idade equivalente à população economicamente ativa (PEA)<sup>29</sup> se somar com a quarta maior faixa, a de 25 a 29 anos de idade, tem-se um total de

<sup>29</sup> População Economicamente Ativa (PEA) abrange o potencial de mão de obra com quem pode contar o setor produtivo; a oferta efetiva de trabalho numa economia. É metrificado pela soma da população ocupada e desocupada com 15 anos ou mais de idade. População ocupada – as pessoas que, num determinado período de referência, trabalharam ou tinham trabalho, mas não trabalharam, por exemplo, pessoas em férias); População desocupada – as pessoas que não tinham trabalho, em determinado período de referência, porém estavam dispostas a trabalhar, e que, para isso, tomaram alguma providência efetiva nos últimos 30 dias, como consultando pessoas, jornais, enviando currículos, (IBGE, 2022).

50,96%, ou seja, mais da metade da população no território representa PEA, a qual poderia estar no mercado de trabalho.

Em campo, foram entrevistadas pessoas de 19 a 77 anos de idade, buscando abranger pessoas dos variados espectros de faixa etária. A média de idade das mulheres foi de 45 anos (equivalente à segunda maior faixa etária no território) e dos homens 53 anos de idade (congruente à terceira maior faixa etária no GBJ). O gráfico 8 informa a respeito da distribuição de pessoas entrevistadas por idade no GBJ.

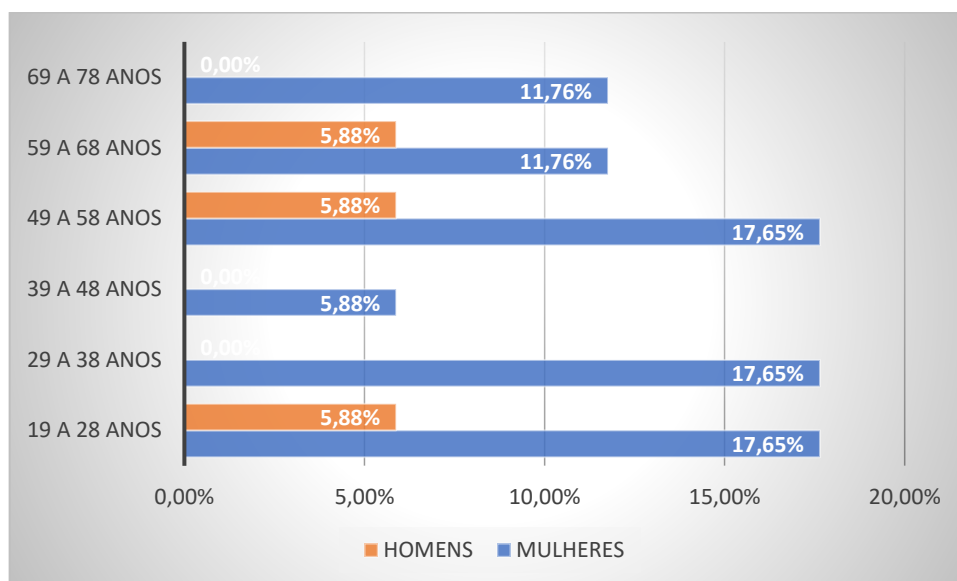
Gráfico 8 – Percentual de pessoas entrevistadas por faixa etária no GBJ



Fonte: Elaborado pela autora a partir da pesquisa de campo, (2025).

O maior percentual de entrevistados, correspondem às faixas etárias de 19 a 28 anos e de 49 a 58 anos, aproximado do retrato divulgado pelo Censo do IBGE, (2022). Ao verificar a frequência de idade dos participantes da pesquisa por gênero, expõe-se que houve mulheres em todas as faixas etárias e homens apenas em três faixas. Isso ratifica não somente a maior presença de mulheres no território em estudo como vai ao encontro dos dados do Censo. O gráfico 9 representa esse cenário.

Gráfico 9 – Distribuição de participantes da pesquisa por idade e gênero no GBJ



Fonte: Elaborado pela autora a partir da pesquisa de campo, (2025).

As entrevistas por terem maior participação de mulheres obteve uma certa distribuição nas faixas etárias, já os homens tiveram mais na faixa de jovem e pessoa idosa. Além do fato de todo o GBJ possuir mais mulheres do que homens e tenha observado, realmente, a maior presença delas do que deles nas reuniões, no grupo focal e nas entrevistas, não significa que a configuração nas lutas e representações no território não tenham muitos homens. Pelo contrário, há e de diversas faixas etárias.

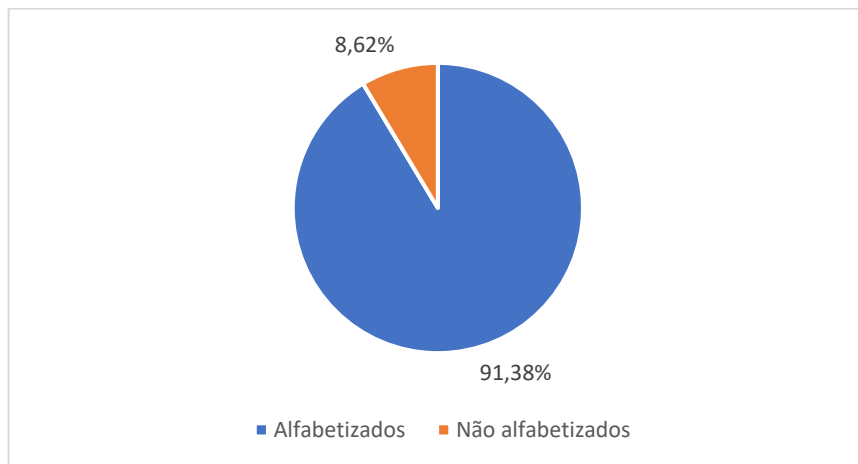
Existe um panorama plural, diverso e inclusivo no território com cidadãos de diferentes idades; graus de escolaridade e orientações sexuais. Muitas pessoas idosas – nessa faixa etária a diferença é maior entre mulheres e homens –, mas também há muitos jovens. A diferença no quantitativo de gênero e idade é menor entre os jovens e os adultos ainda que prevaleça a presença feminina. Eles buscam sempre agregar a juventude e engajá-la nas lutas comunitárias a fim de dar continuidade e renovação para que o legado do GBJ não esmoreça.

Observar e perceber como todas (os, es) interagem; cooperam; promovem ações de solidariedade; acolhem uns aos outros e se integram, coletivamente, debatendo e trabalhando juntos em prol da comunidade foi um grande aprendizado, também, de sororidade, fraternidade e não etarismo.

### C) Escolaridade individual e do núcleo familiar

Quanto à escolaridade, o Censo IBGE (2022) apresenta somente a informação se as pessoas são alfabetizadas ou não. Um adendo a se fazer é que o total das pessoas nessa análise foi de 168.754, enquanto o total da população no território é de 216.366. Ou seja, o Censo revela a alfabetização ou não de 78% dos habitantes do GBJ. O gráfico 10 traz a informação.

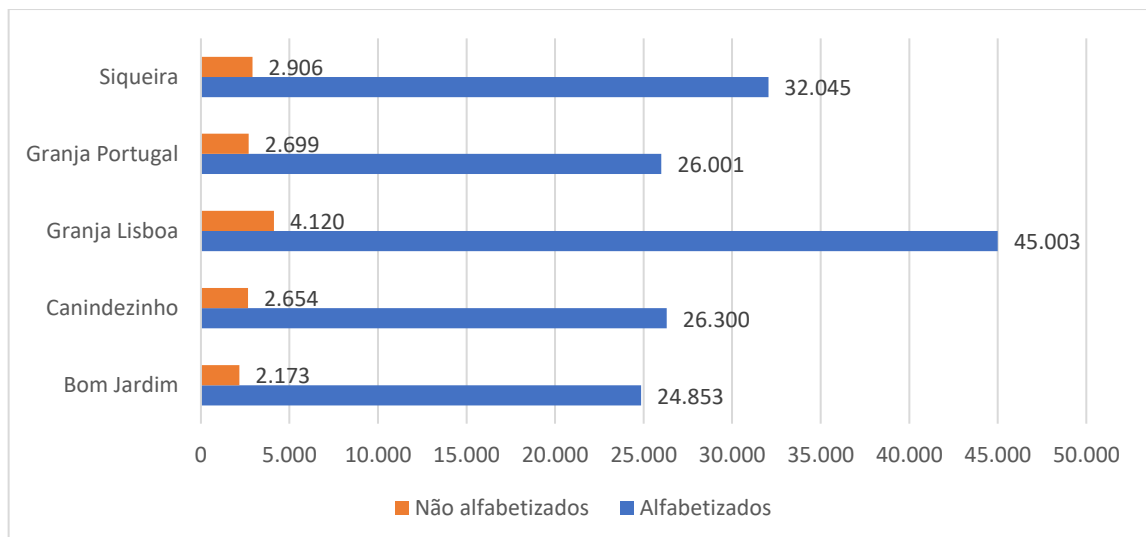
Gráfico 10 – Proporção de moradores alfabetizados ou não no GBJ



Fonte: Elaborado pela autora a partir da pesquisa de campo, (2025).

Assim, descreve-se que mais de 90% são alfabetizados, porém não se sabe em qual nível de escolaridade. Considerando o alerta, o gráfico 11 informa o número de pessoas alfabetizadas ou não por bairro no Grande Bom Jardim.

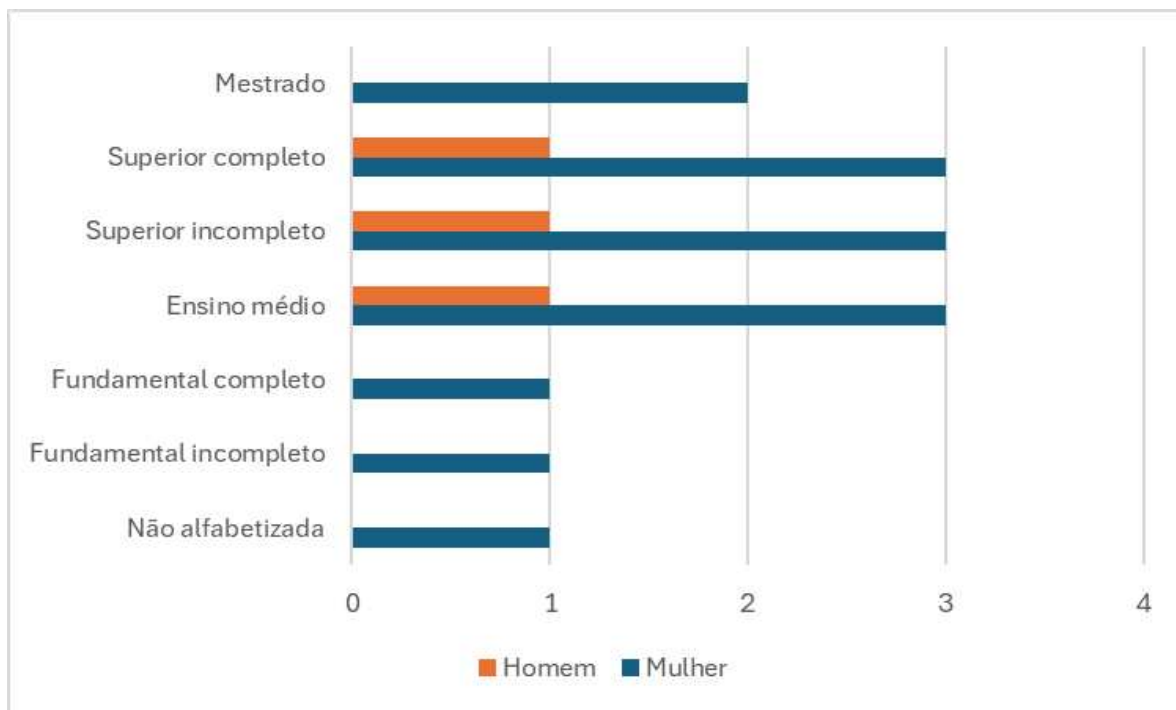
Gráfico 11 – Quantitativo de residentes alfabetizados ou não por bairro



Fonte: Elaborado pela autora (2025) a partir de dados do Censo IBGE, (2022).

Quanto ao total por bairro, segundo o Censo IBGE (2022) o bairro com a maior frequência de alfabetizados é o Bom Jardim com 91,96% dos residentes alfabetizados e a Granja Portugal o menor com 90,60%. A pesquisa no local traz as pessoas com graus desde sem alfabetização até mestrado, conforme o gráfico 12.

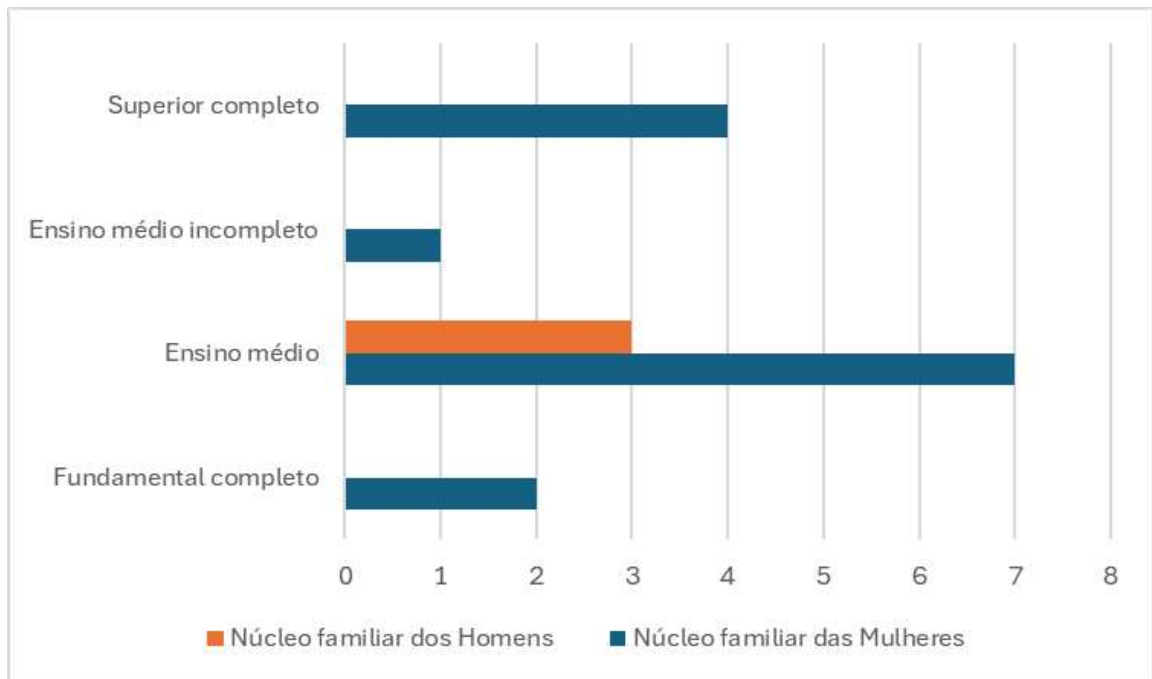
Gráfico 12 – Grau de escolaridade das (os) entrevistadas (os)



Fonte: Elaborado pela autora a partir da pesquisa de campo, (2025).

Das 17 pessoas entrevistadas, as duas mestras são as ativistas sociais que lutam pelo território, dos quinze residentes no GBJ, a maioria tem formação de nível superior completo ou em andamento, encontram-se na faixa etária de pessoa idosa. Quatro possuem ensino superior completo, sendo três mulheres e um homem; números semelhantes aos que estão com ensino superior em andamento. Percebe-se que o nível de escolaridade é crescente entre as (os) entrevistadas (os) na pesquisa. Quanto ao nível de escolaridade das famílias, o cenário é visto no gráfico 13.

Gráfico 13 – Grau de escolaridade dos núcleos familiares das (os) entrevistadas (os)



Fonte: Elaborado pela autora a partir da pesquisa de campo, (2025).

Nota-se que o núcleo familiar das (os) entrevistadas (os) apresenta uma tendência ao crescimento no grau de escolaridade, pois a maioria (14) tem ensino médio completo (10) e superior completo (4). As duas entrevistadas que não moram no território possuem famílias uma com ensino médio e a outra superior completo.

A educação, tão essencial para o desenvolvimento humano, possibilitando oportunidades para a melhoria social na vida do indivíduo e, conseqüentemente, da família é um elemento importantíssimo para a mitigação de riscos que afetam à sustentabilidade em todos os aspectos humanos.

As pessoas na pesquisa sempre ressaltavam a importância da educação, aquela formal conteudista muito ligada às questões de possibilitar ascensão no estagnamento social, mas também a simbólica, ligada às origens e aos afetos. “As metáforas podem ser formas eficazes de apreensão dos afetos, porque vão além da cognitividade. Seu alvo maior é a conquista da intimidade” (Bomfim, 2010, p.139).

Ouvi mais de uma vez a seguinte frase “*é o conhecimento ancestral*”. A participante Aduke relatou suas experiências com soluções de saneamento baseadas na natureza. Ela disse “*Teve uma época que eu abandonei a faculdade e fui aprender na prática, viajar em algumas comunidades que trabalhavam com isso para poder trazer aqui para o meu território e repassar para a comunidade, já fizemos oficinas*”.

A entrevistada Zuri relatou: *“Sempre morei aqui no Grande Boa Jardim, sempre, desde criança. Hoje, eu sou assistente social de formação, eu formei através do Prouni. O Universidade para todos. E estou no mestrado atualmente também em serviço social. A educação é muito importante”*.

Para Aduke: *“Eu conheci o termo racismo ambiental na academia., quando eu era criança, e eu morava na casa dos meus pais, a gente morava numa casa que tinha três compartimentos e um banheiro, a gente dividia o mesmo quarto e tal. E quando chovia muito, entrava água, e aí nunca teve saneamento na minha rua, né? Nunca teve. Sempre quando chovia, alagava a casa, até hoje alaga a rua, né? Então, isso pra mim, eu não sabia o que era. E quando eu conheci o racismo ambiental, eu descobri que é racismo ambiental. Então, é essa relação, né? O que pra mim hoje mais me afeta é entender que o que eu passei, e ainda passo muitas coisas na minha vida, é racismo ambiental”*.

Os relatos exemplificam como o acesso à educação tem interferência total em todas as dimensões da vida, especialmente, para os mais afetados pelas perversidades das desigualdades sociais. Para além dos fatores mais comentados, os econômicos, de como o nível de escolaridade afeta na renda ou na estratificação social do indivíduo, tem o aspecto metafórico de como conhecer e aprender atravessam as pessoas e elucidam questões da vida cotidiana, esclarecem realidades e viram oportunidades de transformação psíquica, social e territorial.

#### **D) Saúde e o saneamento ambiental inadequado ou ausente**

A correlação do saneamento com a saúde é algo presente em todas as falas dos participantes da pesquisa. Ninguém deixou de expressar o quão desolador é conviver com esgoto escorrendo na rua e as crianças brincando em meio a ele.

Todos destacaram que já tiveram ou alguém da família alguma doença relacionada à falta do serviço de saneamento básico ou sua prestação precarizada. As principais doenças citadas foram: Diarreia; Vômito; Dengue; Zika; Chikungunya; “Virose da mosca” e Vermes. Um levantamento de dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan) demonstra a incidência de uma dessas doenças, a Dengue, muito notificada no GBJ, como consta na tabela 2.

Tabela 2 – Distribuição dos casos confirmados e taxa de incidência de Dengue em Fortaleza de 2020 – 2024

GRANDE BOM JARDIM	Casos		Incidência/ (100 mil hab.)	
	2020	2021	2020	2021
BOM JARDIM	43	222	104.62	545.44
CANINDEZINHO	114	365	254.17	821.83
GRANJA LISBOA	23	152	40.6	270.96
GRANJA PORTUGAL	73	374	169.12	875.0
SIQUEIRA	69	300	188.48	827.56
	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
BOM JARDIM	222	230	540.11	565.1
CANINDEZINHO	365	308	813.81	693.49
GRANJA LISBOA	152	166	268.31	295.92
GRANJA PORTUGAL	374	428	866.44	1001.33
SIQUEIRA	300	118	819.47	325.51
	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
BOM JARDIM	230	60	559.57	147.42
CANINDEZINHO	308	67	686.72	150.86
GRANJA LISBOA	166	39	293.02	69.52
GRANJA PORTUGAL	428	90	991.54	210.56
SIQUEIRA	118	46	322.33	126.89
	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>
BOM JARDIM	60	17	145.97	41.77
CANINDEZINHO	67	19	149.38	42.78
GRANJA LISBOA	39	26	68.84	46.35
GRANJA PORTUGAL	90	26	208.5	60.83
SIQUEIRA	46	19	125.65	52.41

Fonte: Elaborada pela autora (2025) com dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação – Sinan (2025).

Observa-se que até 2022 havia muitos casos notificados e incidência por 100 mil habitantes nos cinco bairros, contudo houve uma redução significativa de 2023 para cá muito por causa das medidas preventivas da própria população do que pelas ações de saneamento básico. Alguns relatos de moradores sobre a correlação saúde e falta de acesso ao esgotamento sanitário a seguir.

Zuri externou: *“Então eu vejo como um direito que está muito longe de ser acessado, assim, eu acho que a gente tá caminhando, mas tá muito longe de ser universalizado e que é muito, é muito necessário, tanto para questão da saúde, né? Porque a água é um dos maiores transmissores de doença. Eu cresci com muita doença de pele. Porque cresci com o esgoto ali perto”*.

Aduke expôs: *“Olha, eu vi um estudo que diz que o não saneamento está totalmente ligado até o adoecimento mental. Não é a inteligência que fala, mas é essa parte...”*

***Cognição.** Essa parte cognitiva. Porque, por exemplo, se a pessoa não tem saneamento básico, ela adoce mais. Se ela adoce mais, ela falta mais escola. Se ela falta mais escola, os pais faltam mais trabalho. Se os pais faltam mais trabalho, eles ficam desempregados. Vai tendo efeito em tudo. Então tudo isso está relacionado”.*

Despertou atenção as reiteradas falas sobre o adoecimento mental e emocional transpassado pela privação ao direito humano de acesso adequado ao saneamento básico. A forma como as (os, es) participantes narravam suas vivências cotidianas de tolhimento ao esgotamento sanitário no GBJ seja dentro de casa; na rua; na travessa; no beco; na avenida; na escola; na Igreja; na associação comunitária; na lanchonete; etc; foram muito persistentes. Situações de profundo desamparo e desalento, as quais para muitos possam ser realidades distantes, para conterrâneos a poucos quilômetros de distância são corriqueiras e causam diversos transtornos. Inclusive muitos silêncios ensurdecadores sobre isso, refletiram por vezes um cansaço e em outras uma revolta. Silêncios significativos.

### **6.2.2 Dimensão econômica**

As variáveis avaliadas nesta dimensão foram: renda pessoal; renda familiar; habitantes por domicílio; tipo de moradia; existência de banheiro na residência; gasto com saneamento básico; e participação em programa social.

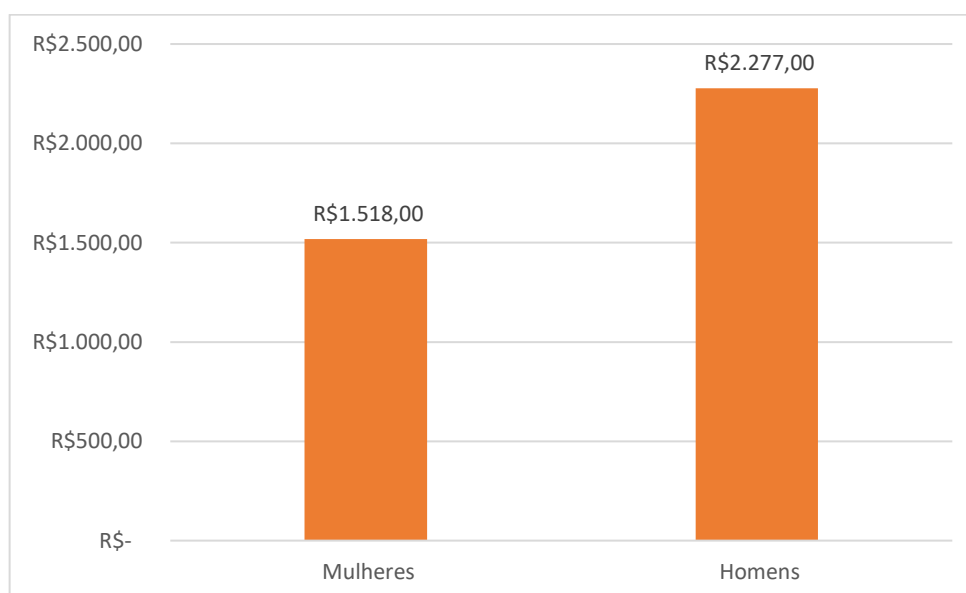
Segundo o Censo IBGE (2022) o município de Fortaleza indica que o salário médio mensal dos trabalhadores formais é de 2,8 salários-mínimos; a população ocupada é de 951.646 pessoas, ou seja, 39,18% de ocupação. Conforme o Censo IBGE (2010) o percentual populacional com rendimento nominal mensal per capita de até ½ salário-mínimo de 36,9%.

No estado do Ceará, o IBGE (2024) apontou rendimento nominal mensal domiciliar per capita de R\$ 1.225,00. Denotou que 3.630.000 pessoas de 16 anos ou mais estavam ocupadas e 40,1% daquelas com 16 anos ou mais encontravam-se ocupadas na semana de referência (IBGE, 2016). Prenunciou a proporção de 44,3% com 14 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência em trabalhos formais; o rendimento médio real de R\$ 2.407 habitual do trabalho principal das pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência em trabalhos formais; e refletiu que 337.403 pessoas eram ocupadas na Administração pública, defesa e seguridade social (IBGE, 2022).

### E) Renda per capita e renda familiar

A pesquisa de campo com os 15 entrevistados residentes no Grande Bom Jardim mostrou que o rendimento médio per capita no GBJ é de R\$ 2.000,00, ou seja, um valor menor 112,52% da renda evidenciada para os habitantes na cidade de Fortaleza espelhando mais uma desigualdade, no caso econômica, percebida na renda, mas que reflete privações de acesso aos direitos básicos e segrega espacialmente o território do resto da cidade. Em relação ao estado do Ceará apresentou proximidade no nível de rendimento. O gráfico 14 denuncia a diferença de renda por identidade de gênero.

Gráfico 14 – Rendimento médio per capita por gênero no Grande Bom Jardim

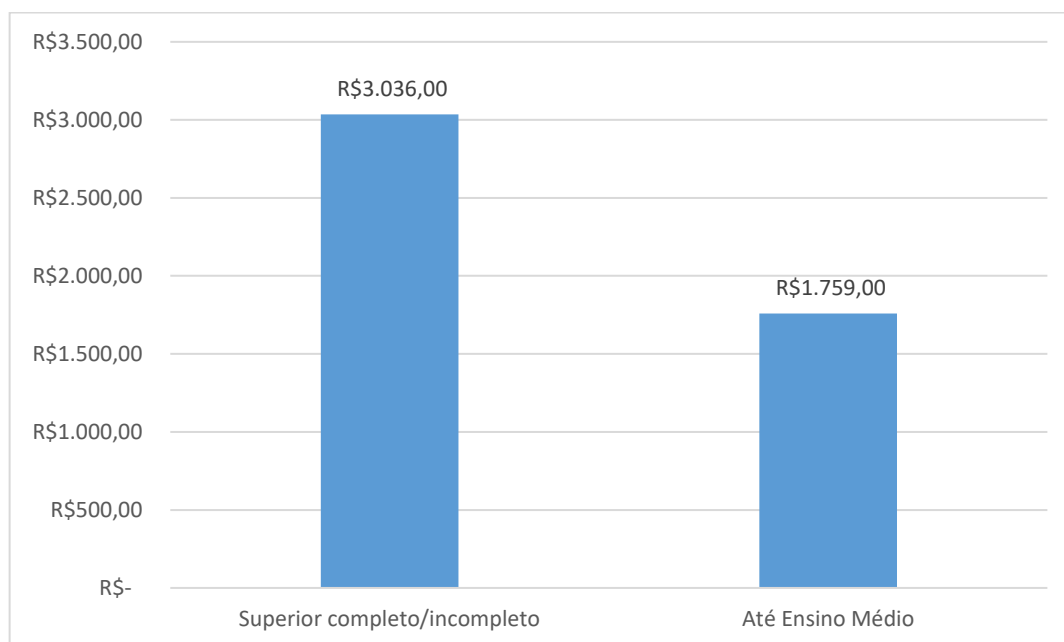


Fonte: Elaborado pela autora a partir da pesquisa de campo, (2025).

Uma chaga existente no Brasil que denuncia a imensa desigualdade de gênero em nível nacional é a questão da renda. A História colonial, imperialista e patriarcal da nação sempre relegou à mulher o lugar de “dona de casa”, a economia do cuidado colocada na conta das mulheres representa um trabalho árduo e pouco ou nada remunerado. Situação de paradoxo, pois se é trabalho por que a conta é vazia?

Doravante à realidade exposta e persistente ainda em pleno 2025, vê-se que no GBJ ela não é diferente. A renda das entrevistadas mulheres do território é de 1 salário-mínimo, enquanto os homens auferem R\$ 2.277,00, ou seja, eles têm um rendimento mensal 50% maior do que elas. Quanto ao nível de escolaridade das entrevistadas (os) conota-se a relação entre o grau escolar e o nível de renda, conforme o gráfico 15.

Gráfico 15 – Rendimento médio per capita por grau de escolaridade no GBJ



Fonte: Elaborado pela autora a partir da pesquisa de campo, (2025).

A questão da escolaridade está intrinsecamente conectada aos rendimentos logrados no GBJ. As (os) moradores entrevistados que possuem até o Ensino Médio obtêm, em média, renda mensal de cerca de R\$ 1.759,00, enquanto as (os) quais alçaram o ensino Superior completo ou estão em andamento conquistaram o rendimento em média de R\$ 3.036,00.

Ressalta-se um fato, embora os moradores do GBJ com maior escolaridade tenham rendimento médio mensal superior em 72,6% ainda assim esses habitantes continuam obtendo uma renda 40% menor do que a média de Fortaleza. Isso representa um achado relevante na pesquisa porque além de comprovar empiricamente o que a racionalidade correlaciona, que o grau de escolaridade está diretamente interligado ao nível de renda, expõe mais um componente dentre os tantos notificados acerca das desigualdades.

#### **F) Habitantes por domicílio; Tipo de moradia e Existência de banheiro na residência**

De acordo com o IBGE (2022) o Grande Bom Jardim conta com 87.881 domicílios e média de 3 moradores por domicílio conforme exhibe o quadro 19. Entretanto quando se avalia o número de residências segundo a tipologia dos domicílios adotada pelo IBGE, percebe-se uma diferença numérica na quantidade de moradias, talvez porque os recenseadores não conseguiram a informação do tipo de domicílio ou por outro motivo, porém a média de

habitantes por residência permanece em três. Ademais, os domicílios referem-se à zona urbana, não há informações acerca de habitantes em zonas rurais que porventura existam no território.

Quadro 20 – Quantidade de domicílios e hab./domicílio

	<b>Quantidade de domicílios</b>	<b>Hab./domicílio</b>
Bom Jardim	13.557	2,9
Canindezinho	15.374	2,9
Granja Lisboa	24.935	3
Granja Portugal	14.366	3
Siqueira	19.649	3

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Censo IBGE, (2022).

Quando se averigua o quantitativo por tipo de residência, consoante o IBGE (2022) há 72.976 domicílios, sendo 63.623 casas; 4.322 casas de vila ou condomínio; 5.015 apartamentos; 16 cortiço e nenhum classificado como maloca ou estrutura degradada / inacabada; retratados no quadro 20.

Quadro 21 - Tipo de Domicílio

	<b>Casa</b>	<b>Casa de vila ou condomínio</b>	<b>Apartamento</b>	<b>Cortiço</b>
Bom Jardim	10.366	929	257	0
Canindezinho	11.371	880	364	3
Granja Lisboa	18.928	875	1.333	0
Granja Portugal	11.303	823	192	13
Siqueira	11.655	815	2.869	0

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Censo IBGE, (2022).

Os dados revelam a prevalência de casas na região, o número de residências do tipo casa é expressivamente maior, configuração territorial muito diferente dos bairros mais próximos à faixa litorânea na capital cearense onde prevalecem os apartamentos.

Aziza manifesta: *“Moro dentro de uma ocupação. Antigamente conhecida como invasão, favela do Urubu, hoje chama comunidade Nova Canudo. A gente fala muito da questão da ocupação da terra, né? Moro numa comunidade que nunca conheceu o saneamento básico.”*

A entrevistada Ayanna desabafa: *“Eu sou uma jovem negra, sapatão, criada no território. Mas, principalmente, nasci na favela São Francisco, na favela que beira o rio Maranguapinho. Eu chego nessa instituição de direito à cidade, né? E aí quando eu cheguei*

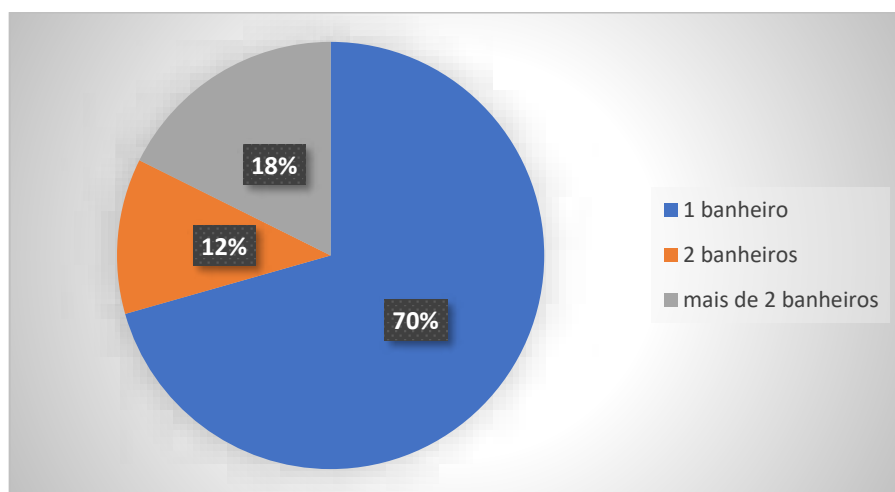
*nesse lugar de bolsista, eu chego já com várias inquietações também. E uma delas sempre foi, por exemplo, o alagamento das nossas casas, né? A gente que nasce e cresce dentro das periferias aqui, infelizmente, quando a gente tem, por exemplo, dias de chuva, como hoje, que pra muita gente que mora da ponte pra lá são dias de descanso, de dormir bem, de tomar um vinho, pra gente é dia de medo de alagar a casa, né? É dia que a casa enche de água, é dia que o canal enche e, conseqüentemente, alaga tudo. E, na verdade, saneamento básico é uma política pública que vem chegando agora. **Por mais que em alguns territórios da nossa cidade, os bairros mais nobres, seja uma coisa que já está dada, desde que ele é construído, aqui na periferia o saneamento básico é uma luta**".*

Zuri confessou: *"Eu tinha muita vergonha de convidar algum amigo para minha casa, porque eu sabia que ele ia encontrar, né, uma travessa cheia de, enfim, de esgoto, então isso mexia comigo eu tinha vontade de convidar pessoas para minha casa, mas não chamada por vergonha do esgoto na porta. É, por conta disso, mesmo sabendo que não era uma culpa, né, da minha família, mas isso dá uma vergonha, né, aquela situação. E, enfim, essa que é uma questão muito séria da realidade na Granja Lisboa"*.

A pesquisa de campo transmitiu que dos 17 entrevistados 14 residem em casas. Dos 15 moradores do GBJ, 14 residem em casa, dos quais 3 foram/são ocupações; 1 entrevistada mora em apartamento. As outras duas não residentes também moram em apartamentos. A quantidade de moradores nas residências dos 15 participantes da pesquisa do GBJ variou de 1 a 8 pessoas por domicílio, a média foi de 3 habitantes por domicílio, tal qual apontou o Censo do IBGE.

Quanto à existência de banheiro nos domicílios a pesquisa em campo averiguou que todas (os) as (os) participantes possuíam ao menos 1 banheiro na residência, a média foi de exatamente 1 banheiro por domicílio. O gráfico 16 anuncia a proporção de participantes por quantidade de banheiros em casa.

Gráfico 16 – Percentual de entrevistadas (os) por quantitativo de banheiros no domicílio



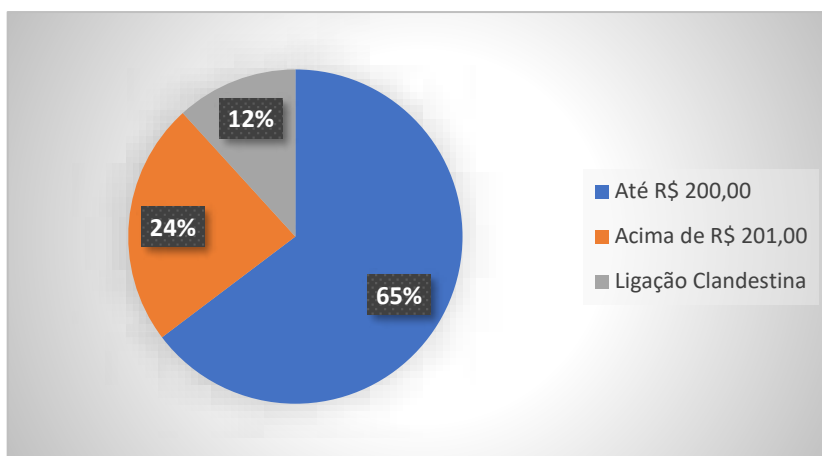
Fonte: Elaborado pela autora a partir da pesquisa de campo, (2025).

No entanto, os relatos trouxeram uma realidade desumana para muitas famílias no Grande Bom Jardim que vivem em condições precárias sem nenhum banheiro na casa. A entrevistada Ayana desabafou: *“As pessoas podem achar que é uma coisa que todo mundo tem, mas não é dentro do Grande Bom Jardim, nós temos várias comunidades onde têm famílias inteiras que não têm banheiro. Então tipo, que intimidade o adolescente que mora nessa casa tem? **Que intimidade a mulher que mora nessa casa tem, e quando está menstruada? Que dignidade menstrual ela tem? Uma pessoa que não tem banheiro pode ter dignidade menstrual?** Então, não ter saneamento básico não é um simples esgoto, não é só sobre isso, é sobre você ter a dignidade de tomar um banho, de fazer sua necessidade básica de forma tranquila, higiênica, segura e tranquila e relaxada, porque as vezes quando a gente quer ir ao banheiro a gente só quer ter um lugar tranquilo pra você fechar a sua porta e sentar e tomar um banho e fazer sua necessidade e tudo mais. E não é a realidade de todas as mulheres aqui no Grande Bom Jardim. E muitas famílias ainda têm banheiros precarizados. Onde não tem descarga. A própria encanação é feita pelo próprio morador. Onde o próprio morador improvisa essa tubulação, essa encanação. E muitas das vezes acaba sendo descartado de forma ruim. Porque se o morador tem como comprar alguns metrinhos de cano, ele compra e vai para o meio da rua. E as pessoas ficam pisando em cima e as crianças brincam em cima daquela água suja do banho, da descarga, do esgoto. Ficam ali brincando em cima. Então, causa várias outras doenças também”*.

### G) Gastos com saneamento básico e participação em programa social

A investigação em campo apresentou que dos 15 participantes do GBJ, 13 pagam conta de água; a média dos gastos foi de R\$ 80,00. Duas entrevistadas relataram que possuem ligação irregular à rede de saneamento não pagando conta. O gráfico 17 aponta quanto, aproximadamente, é gasto pelas entrevistadas em campo com a conta de água.

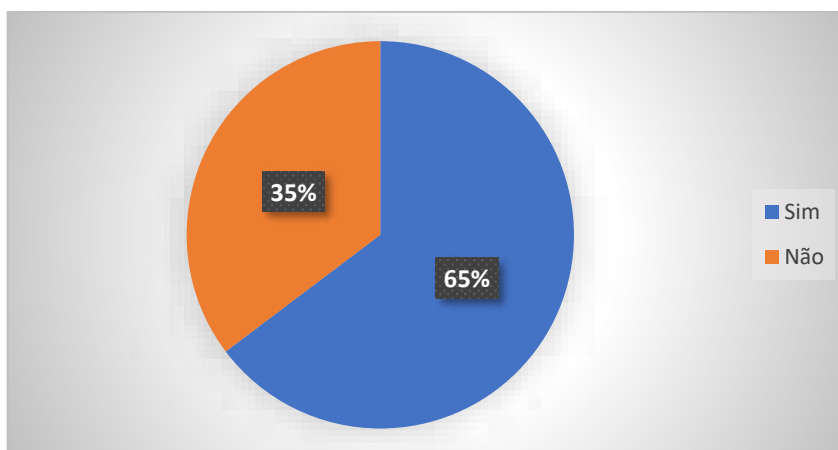
Gráfico 17 – Proporção de gastos com conta de água dos (as) entrevistados (as)



Fonte: Elaborado pela autora a partir da pesquisa de campo, (2025).

A pesquisa verificou sobre a participação das pessoas em algum programa social do governo, a exemplo do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). O resultado transluz no gráfico 18. Das 6 pessoas que não são beneficiárias 2 não são moradoras do território.

Gráfico 18 – Percentual de entrevistados beneficiários de programa social



Fonte: Elaborado pela autora a partir da pesquisa de campo, (2025).

Todas (os) as (os) entrevistados disseram que a conta de água representava uma das despesas mais elevadas na moradia, só perdendo para a conta de luz. Também externaram que a tarifa cobrada deveria ser mais acessível, principalmente para as populações mais vulneráveis com menor renda. Devido ao custo alto da tarifa muitos cidadãos disseram que o número de ligações irregulares / clandestinas, conhecido popularmente como “gato”, é elevado no GBJ.

Alguns participantes narraram que nas ruas onde já existem rede de esgoto já é cobrada a tarifa de esgoto na conta, que a residência não esteja interligada à rede, ou seja, que eles estavam pagando pelo serviço de esgoto sem utilizar e não entendiam o porquê disso nem recebiam quaisquer informações a respeito, gerando revolta na população.

### **6.2.3 Dimensão ambiental**

As características avaliadas na dimensão ambiental no território em estudo foram: existência de assentamentos precários; recuperação de áreas degradadas; famílias afetadas por desastres climáticos; e risco de vulnerabilidade às mudanças climáticas.

À época em que foi elaborado o Plano Fortaleza 2040, de 2017 a 2020, o déficit habitacional era de 83.934 habitações. O IBGE identificou 509 aglomerados subnormais, onde viviam 400 mil pessoas em área de 3.244 hectares. O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) mapeou 856 assentamentos precários na cidade de Fortaleza, onde viviam 271.539 famílias, com mais de um milhão de pessoas (aproximadamente 42% dos habitantes fortalezenses), em um território que representava apenas 12% da área da cidade. Desse total, 74% dos assentamentos eram considerados favelas.

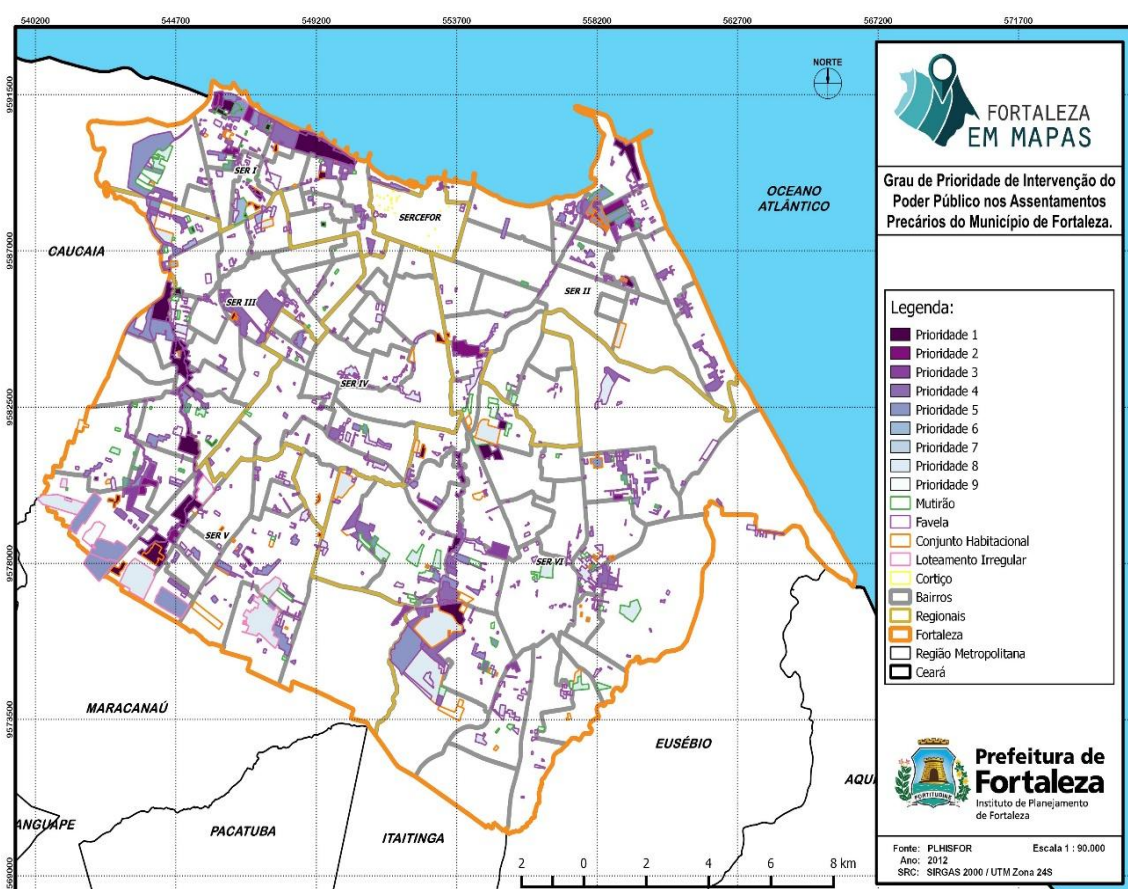
#### **H) Existência de assentamentos precários**

Dos assentamentos precários existentes em Fortaleza, 69 estavam consolidados; 108 eram consolidáveis sem necessidade de reassentamento; 162 não eram consolidáveis e 467 seriam consolidáveis com reassentamento. Existiam 39.408 imóveis em áreas de risco; dos quais 38.408 imóveis em favelas, estando 15.818 em áreas de preservação permanente e 1.609 em faixa de praia (PLHIS, 2012).

Segundo os dados do PLHIS (2012) a área da poligonal da ZEIS Bom Jardim é de 2.856.819,96 m<sup>2</sup>, e está inserida em dois bairros da cidade de Fortaleza, que são: Bom Jardim e Siqueira. Somam uma população estimada de 24.196 habitantes.

No território do GBJ, encontram-se de 15 assentamentos precários: 1- Comunidade Canal Leste, 2- Comunidade Parque Santo Amaro, 3- Irmã Dulce, 4- Veneza/Daniel Batista, 5- Rua General Rabelo, 6- Rua Cesarina Batista, 7- Rua Alexandra, 8- Rei do Gado, 9- Travessa Itú, 10- Favela Pantanal/Nova Friburgo, 11- Ocupação da Paz, 12- Marrocos/Invasão Urucutuba, 13- Multirão da Urucutuba, 14- Rua Francisco Machado, 15- Rua Indiara. São assentamentos com prioridade alta para intervenção. A figura 16 ilustra a localização e grau de priorização.

Figura 16 – Grau de Prioridade de Intervenção do Poder Público nos Assentamentos Precários do Município de Fortaleza



Fonte: Iplanfor (2012).

O caso do GBJ ao constituir uma ZEIS prioritária de intervenção do Poder Público constituiu um instrumento. apesar de não autoaplicável, pois é necessário que o município, além de incluí-la no planejamento urbano local, regulamente em lei específica, conseguiu formalizá-la em seu território – Bom Jardim e Siqueira – com posterior aprovação do PIRF. Esses foram meios para viabilizar uma luta político-institucional na busca por políticas públicas para o território em diferentes dimensões.

O pensamento de Harvey (2014) sobre o processo de urbanização feito no espaço coletivo, estimulado pela acumulação do capital e do trabalho de pessoas que sofrem o processo de gentrificação<sup>30</sup>, excluídas do acesso aos serviços públicos, como o saneamento básico, por exemplo, para residirem nas periferias, esquecidas e lançadas à própria sorte de viverem em territórios marginais aos direitos urbanos enquadra-se no contexto do Grande Bom Jardim.

Por diversas vezes, assentamentos que fazem parte das zonas (PIRF) se viram ameaçados, seja pela expansão hegemônica do mercado imobiliário, seja pelo próprio poder público municipal, com planejamentos estratégicos focados na economia utilitarista, na competitividade e desconectados das ações das secretarias e órgãos municipais (Almeida, 2014).

O campo expôs o cenário de desalento acerca do abandono por parte do Poder Público; da exclusão dos moradores do Grande Bom Jardim no acesso a serviços públicos essenciais ou acessados de forma precária; do sentimento de esquecimento por tantos anos reivindicando as mesmas demandas e não as ver concretizar.

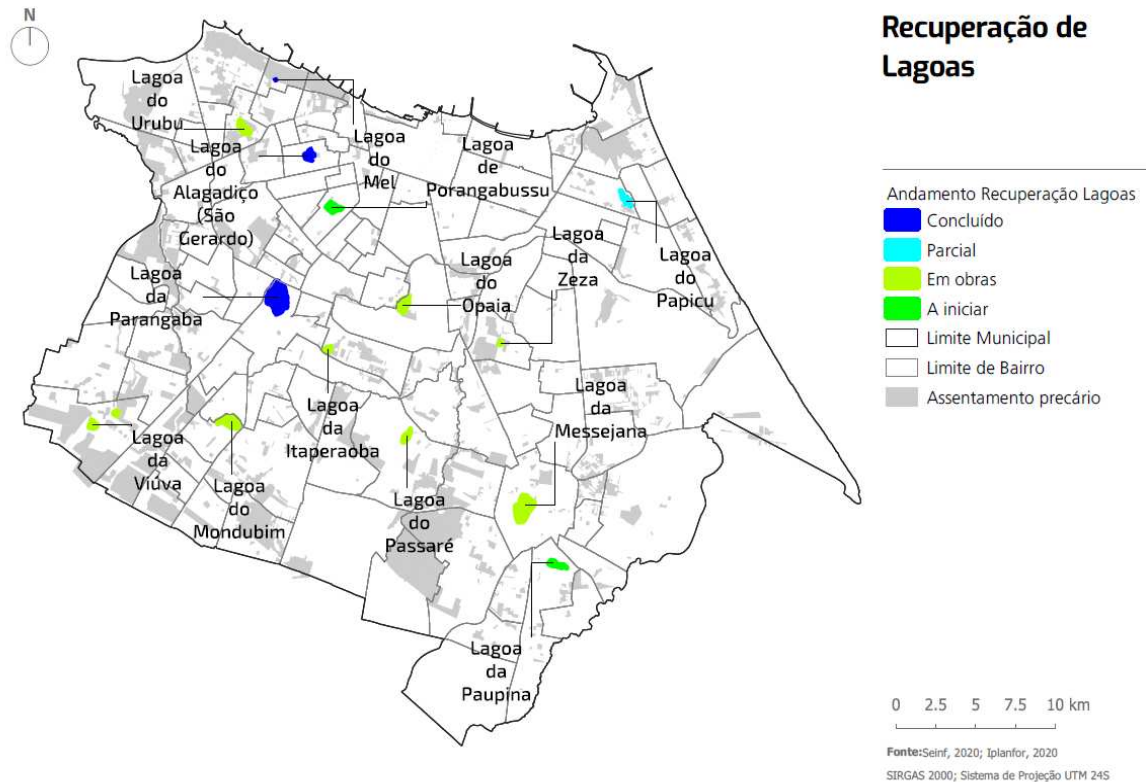
## **I) Áreas degradadas**

Em relação à natureza no território a pesquisa trouxe a sensação de desamparo dos participantes quanto ao estado de degradação do meio ambiente percebida nas falas de todos os participantes da pesquisa e nas andanças pelo GBJ. A tristeza dos discursos acerca do estado de abandono da Lagoa da Viúva e do Rio Maranguapinho foi desoladora. A figura 17 mostra que o Plano Fortaleza (2040) previa a sua recuperação, constando o status de a iniciar.

---

<sup>30</sup> Um aportuguesamento do inglês *gentrification*, usado pela primeira vez, provavelmente, pela socióloga britânica Ruth Glass na obra *London: aspects of change* (1964), onde a autora descreveu e analisou determinadas mudanças na organização espacial da cidade de Londres. O termo ganhou popularidade após seu uso em trabalhos acadêmicos sobre a temática, acompanhando um fenômeno urbano presente em diversas temporalidades e espacialidades: o deslocamento, processual ou súbito, de residentes e usuários com condições de vida precárias de uma dada rua, mancha urbana ou bairro para outro local para dar lugar à apropriação de residentes e usuários com maior status econômico e cultural (Braga, 2016).

Figura 17 – Recuperação de Lagoas



Fonte: Secretária Municipal de Infraestrutura de Fortaleza (2020).

Conforme o Plano Fortaleza (2040) previa Fortaleza seria uma cidade arborizada e com uma cobertura vegetal satisfatória (padrão das Nações Unidas) com recuperação e tratamento das áreas e da mata ciliar dos rios Cocó, rio Maranguapinho, rio Ceará, rio Pacoti, riacho Pajeú, riacho Maceió, das lagoas e das áreas verdes de vias públicas; patrimônio paisagístico preservado; recursos hídricos recuperados e preservados; com boa qualidade do ar decorrente da redução da poluição atmosférica.

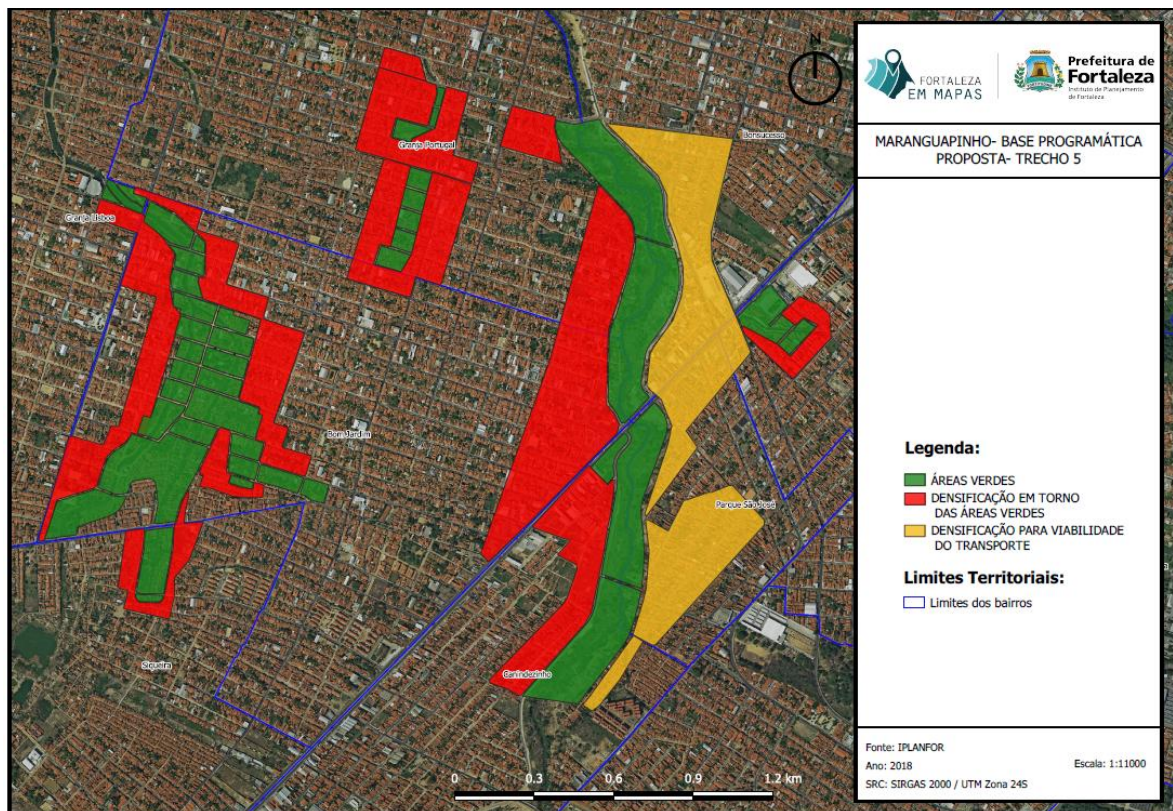
Entretanto, o planejamento dos sonhos do Plano na prática não ocorre e está longe de acontecer na região periférica. Tive uma enorme reflexão ao ouvir uma fala de uma entrevistada sobre como a percepção do meio ambiente é relativizada e causa estranhamento devido ao lugar e ao contexto em que está inserido, conforme narrativa de Tainá e Ayanna:

*“O impacto da ausência de infraestrutura básica, eu sinto que é uma coisa muito pesada no Bom Jardim. Falam bastante que as áreas verdes em outros lugares da cidade simbolizam um meio de lazer para as pessoas. As áreas verdes aqui no Bom Jardim é mato. Entende? Porque o Cocó simboliza algo belo, bom e agradável, enquanto a Lagoa da Viúva, do Marrocos e o Rio Maranguapinho simbolizam sujeira, fedor, perigo e mato”.*

*“O esgoto da minha casa e dos vizinhos vai direto pra dentro do canal. O canal enche de esgoto e volta pra dentro das casas. Porque não tem para onde correr, não tem tratamento e quando enche ou chove volta pra dentro de casa. Porque fica ali bem na beira do rio. O rio foi transformado em canal, porque está todo poluído de esgoto. Se tornou feio. Então nós não temos mais rio, temos canal”.*

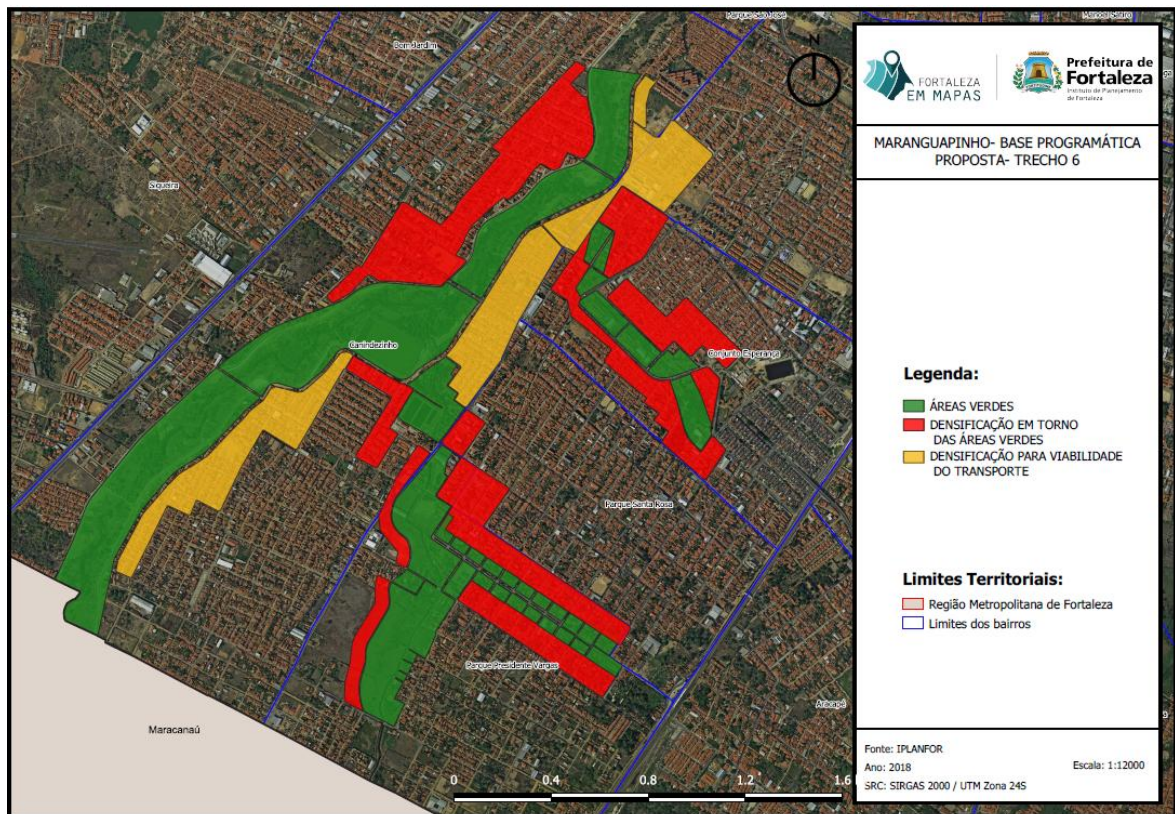
As figuras 18 e 19 ilustram as paisagens dos trechos 5 e 6 do Rio Maranguapinho, os quais possuem capilaridade dentre outros bairros os, respectivamente Bom Jardim e Granja Lisboa (trecho 5) e Canindezinho (trecho 6). O Plano Fortaleza (2040) estabeleceu a revitalização de ambos os trechos contudo o relato dos moradores é que o estado é de abandono.

Figura 18 – Revitalização do rio Maranguapinho - trecho 5



Fonte: Iplanfor (2018).

Figura 19 – Revitalização do rio Maranguapinho - trecho 6



Fonte: Iplanfor (2018).

A devastação das áreas verdes no Grande Bom Jardim por um lado acontece como consequência da desigualdade social, a qual faz as pessoas pobres ocuparem irregularmente o solo por necessidade de moradia, o que ocasiona erosão, perda da biodiversidade e compactação do solo além de ficarem mais vulneráveis a enchentes e doenças; também ocorre pela falta de saneamento básico. Por outro lado, sabe-se que há a incidência da atividade de grileiros os quais vislumbram uma vantagem financeira sob os espaços.

Outra questão muito citada na pesquisa em campo foi sobre a ausência de educação ambiental no território. Tanto há uma carência por parte do Estado em promover essa conscientização como dos próprios moradores. Nesse contexto surgiu um paradoxo sobre a preservação da natureza percebido a partir da fala de Eshe: *“Você pode ver que aqui mal tem plantas, elas não sobrevivem, tudo morre por causa da poluição, não tem verde que dure. Também a própria população desmata para evitar mosquitos, doenças, principalmente na época de chuva, que os mosquitos aumentam”*.

O relato exemplifica como a comunidade é carente por espaços verdes no território, porém desmata na tentativa de reduzir os danos que podem advir de doenças relacionadas ao saneamento básico inexistente ou inadequado no território do Grande Bom Jardim.

Zuri manifesta: *“É uma questão ambiental, a questão do saneamento básico, na minha vida ela chegou muito assim. Eu não entendia o que era, mas sempre foi muito presente, porque onde eu moro que é a Granja Lisboa não tem, a cobertura da rede de esgoto é pouca. O bairro que menos tem cobertura de saneamento básico do Grande Boa Jardim. E aí a gente sempre conviveu com o esgoto à céu aberto, né? Assim, a questão de não ter esse tratamento do esgoto, então ele de alguma forma ele sai. Não tem como ele ficar ali, ele precisa sair por algum canto. E aí sai na frente das casas. Eu moro numa travessa, então é uma rua muito estreitinha e a gente nos últimos anos percebe o aumento do esgoto na rua. Foi uma ocupação, no começo não era tão, tão, visível o esgoto, mas com o passar do tempo a população vai aumentando. O consumo vai aumentando e tudo. Então hoje em dia a gente percebe com muito mais frequência esse esgoto à céu aberto e o aumento de doenças por causa disso.”*

Durante a realização do grupo focal no GBJ o ponto da carência de áreas verdes que poderiam proporcionar melhor qualidade de vida; redução do calor; locais de recreação e lazer para os moradores; bem como a falta de uma educação ambiental no território foram bastante discutidas. E tudo isso está conectado com a precariedade que é sobreviver onde, majoritariamente, não existe o acesso ao esgotamento sanitário.

## **J ) Famílias afetadas por desastres climáticos**

O rio Maranguapinho cada vez mais sofre assoreamento e degradação intensificados pela ação humana, o que contribui para perda da sua capacidade de amenizar as condições ambientais no território. As suas proximidades são áreas com elevada densidade demográfica, como já explanado, e muitas moradias em condições precárias sem infraestrutura adequada interna, quanto externamente, sem acesso a serviços essenciais, como o esgotamento sanitário. O quadro 21 mostra o quantitativo de algumas famílias afetadas por desastres climáticos no GBJ.

Quadro 22 – Famílias afetadas por desastres climáticos no GBJ

<b>Identificação por Bairro</b>	<b>Nº de Famílias Afetadas</b>	<b>Tipo de Evento</b>
Maranguapinho I - Granja Portugal /Bom Jardim	990	Inundação
Canal Leste - Granja Lisboa/Bom Jardim	784	Inundação
Parque Jerusalém I e II - Canindezinho	690	Inundação
Comunidade Marrocos - Siqueira	434	Alagamento
Jardim Fluminense - Canindezinho	395	Inundação
8 de dezembro - Canindezinho	356	Inundação
Parque São José - Canindezinho	337	Inundação
Lagoa do Mela-Mela - Granja Portugal	205	Inundação
Pantanal do Parque Santo Amaro - Bom Jardim	188	Inundação
Planalto Canindezinho - Canindezinho	182	Inundação
Parque São Vicente - Siqueira	53	Inundação
Conjunto Urucutuba - Bom Jardim	27	Alagamento

Fonte: Elaborado pela autora (2025) a partir dos dados da Prefeitura de Fortaleza (2020).

O levantamento mostra 4.641 famílias afetadas por desastres ambientais no GBJ. A ocupação é crescente e desordenada às margens do rio Maranguapinho, situado à oeste da cidade, muitas famílias habitam precariamente o espaço que é uma área vulnerável à inundação. Embora exista legislação ambiental em vigor proibindo a ocupação dos espaços às margens do rio não é suficiente. De acordo com o levantamento de risco do Plano Fortaleza 2040, a maior parte da população com maior vulnerabilidade ao aumento de temperatura está localizada no setor oeste da cidade, onde localiza-se o Grande Bom Jardim (Fortaleza, 2019).

Enquanto realiza a pesquisa de campo, em uma ida ao território pela manhã para entrevistar uma moradora, estava chovendo, ela e uma vizinha conversavam preocupadas e com medo do rio (o qual referiam-se como canal) transbordar. Durante a entrevista chegavam muitas mensagens no celular dela das pessoas enviando fotos, áudios e vídeos de localidades do território as pessoas se movimentando para “subir os móveis” enquanto outras já evacuavam a área.

Outro dia em campo, à tarde, enquanto entrevistada uma senhora em uma cozinha comunitária durante a hora do almoço, começou a chover e ficamos sabendo de uma criança que havia caído em um bueiro sem tampa ali próximo e estava desaparecida. Como esses fatos tiveram outros ao longo do percurso da pesquisa, bem como relatos tensos os quais esta escrita jamais daria forma de descrever.

## L) Risco de vulnerabilidade às mudanças climáticas

As pessoas mais afetadas pela degradação ambiental têm cor, classe social e gênero assentados. São elas negras, indígenas, quilombolas, moradores de favelas, pessoas com reduzidos níveis de renda e escolaridade, e a maioria mulheres. O racismo ambiental enuncia como as populações mais pobres e marginalizadas são impactadas negativa e desproporcionalmente pelos eventos ambientais negativos, como a contaminação da água; a ausência de esgoto; os alagamentos; as inundações e o desmatamento.

Segundo relatório “Percepções sobre Desigualdades no Brasil” da Oxfam (2022) para 65% dos brasileiros, a distância entre os mais ricos e mais pobres no país deve aumentar nos próximos anos por causa das mudanças climáticas, que estão sendo causadas pelo aquecimento global. Esta percepção sobre o impacto das alterações no clima sobre as desigualdades sociais supera a média entre os brasileiros com 60 anos ou mais (70%), entre pessoas com o ensino fundamental (71%) ou que têm renda familiar de até um salário-mínimo (71%) e entre mulheres negras (68%).

No território do GBJ, a percepção dos habitantes vai muito ao encontro do retrato nacional, até mais veemente, pois 100%, todas as pessoas entrevistadas, relataram que a falta de acesso ao esgotamento sanitário era uma questão atrelada às desigualdades espaciais. Algumas nomeando como racismo ambiental por conhecerem o termo e outras citando discriminação, esquecimento político, dentre outros termos, mas todos concordantes em relação à segregação territorial multidimensional na cidade de Fortaleza.

O entrevistado Jabari mencionou: *“A privação do saneamento básico é mais uma marca da **Elitização dos Direitos**, que desumaniza o território do Grande Bom Jardim inteiro, ficamos subalternizados; coloca a gente em **situação de exposição à violência contínua**. São processos sutis e tênues que impactam tudo. **O esquecimento e o abandono político e institucional parecem proposital**, por isso também há um vácuo que acaba cooptando a juventude daqui para a criminalidade”*.

Ayanna questionou: *“Há interesse que a favela more bem? **Que tenhamos acesso ao saneamento? A quem interessa que nós pessoas pobres, pretas e periféricas tenhamos letramento ambiental? Seríamos uma ameaça. Alguém sempre lucra com a nossa pobreza, então qual o interesse de quem ganha com a nossa pobreza que um pobre vença?**”*

Os relatos exemplos das percepções das pessoas do território que não só entendem, mas sentem na realidade, e não assistindo ao jornal, os impactos do racismo ambiental. Alguns dos entrevistados disseram já ter perdido algum móvel / eletrodoméstico em decorrência de

desastre ambiental de inundação. E o índice de vulnerabilidade às mudanças climáticas, explanado no relatório do Plano Fortaleza 2040, utilizou onze indicadores para três variáveis: exposição, sensibilidade e capacidade de adaptação, para metrificar o risco climático na cidade de Fortaleza.

Adotei o indicador de sensibilidade, que traz as três variáveis: densidade demográfica; índice de desenvolvimento humano por bairro (IDH-B); e a presença ou não de Zona Especial de Interesse Econômico (ZEIS); para abordar a questão no GBJ. O quadro 22 expõe o método de cálculo.

Quadro 23 – Indicadores de sensibilidade para cálculo de Risco Climático

<b>Indicadores de Sensibilidade</b>	<b>Condição</b>	<b>Peso</b>
Densidade Demográfica (S1)	< 100 hab/km <sup>2</sup>	1
	> 101 e < 200 hab/km <sup>2</sup>	2
	> 200 hab/km <sup>2</sup>	3
IDH por Bairro (S2)	< 0,5	3
	= 0,5 e < 0,7	2
	> 0,7	1
ZEIS	Sim	2
	Não	1
<b>Indicadores de Sensibilidade</b>	<b>Cálculo</b>	
Densidade Demográfica (S1)	(S1) * (S2) * (S3)	
IDH por Bairro (S2)		
ZEIS (S3)		

Fonte: Elaborado pela autora (2025) a partir da metodologia de Índice de Vulnerabilidade às Mudanças Climáticas e Plano de Adaptação (2020).

A densidade demográfica e o IDH-B dos cinco bairros do Grande Bom Jardim já foram descritos e explicados em capítulos anteriores desse estudo. Os dados da densidade foram provenientes dos Censos do IBGE (2022) e do IDH-B do IBGE (2010) porque são os disponíveis por ora. Quanto à existência de ZEIS, existe em dois bairros: Bom Jardim e Siqueira. O quadro 23 indica o cálculo.

Quadro 24 – Cálculo da Sensibilidade de Risco Climático por bairro do GBJ

Bairro	Densidade Demográfica	Peso	IDH-B	Peso	Há ZEIS	Peso	Cálculo da Sensibilidade
Bom Jardim	13.808,79	3	0,1949	3	Sim	2	18
Canindezinho	10.023,16	3	0,1363	3	Não	1	9
Granja Lisboa	12.176,94	3	0,1700	3	Não	1	9
Granja Portugal	14.509,96	3	0,1902	3	Não	1	9
Siqueira	7.156,82	3	0,1487	3	Sim	2	18

Representação cartográfica	Faixa	Índice
Baixa Sensibilidade	1-6	1
Média Sensibilidade	7-12	2
Alta Sensibilidade	13-18	3

Fonte: Elaborado pela autora (2025) a partir da metodologia de Índice de Vulnerabilidade às Mudanças Climáticas e Plano de Adaptação (2020).

A metodologia demonstrou que dos cinco bairros do GBJ, dois têm alta sensibilidade para risco de mudanças climáticas e três têm média sensibilidade, Canindezinho, Granja Portugal e Granja Lisboa, contudo vimos que desastres climáticos como inundações e alagamentos já atingiram os três bairros, inclusive mais até do que os dois primeiros.

#### 6.2.4 Dimensão político-institucional

Os elementos avaliados na dimensão em comento no Grande Bom Jardim foram: cobertura de rede de abastecimento de água; atendimento populacional com abastecimento de água; cobertura de rede coletora de esgoto; atendimento populacional com tratamento de esgoto; nível de confiança no cumprimento das metas de universalização; nas agendas políticas em campanhas eleitorais; e credibilidade no serviço público e/ou privado de esgotamento sanitário.

### M) Cobertura de rede de abastecimento de água e esgoto; Atendimento populacional com abastecimento de água e tratamento de esgoto

O marco regulatório do saneamento básico, atualizado pela Lei nº 14.026/2020, Art. 11-B, estabelece que os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento.

O quadro 24 retrata o percentual de domicílios nos territórios com cobertura e atendimento ao serviço de água e esgoto, por meio dos índices de cobertura e atendimento de água potável (ICA e IAA) e os indicadores de cobertura e atendimento de esgotamento sanitário (ICE e IAE) para os cinco bairros do Grande Bom Jardim até o mês de janeiro de 2025, a saber:

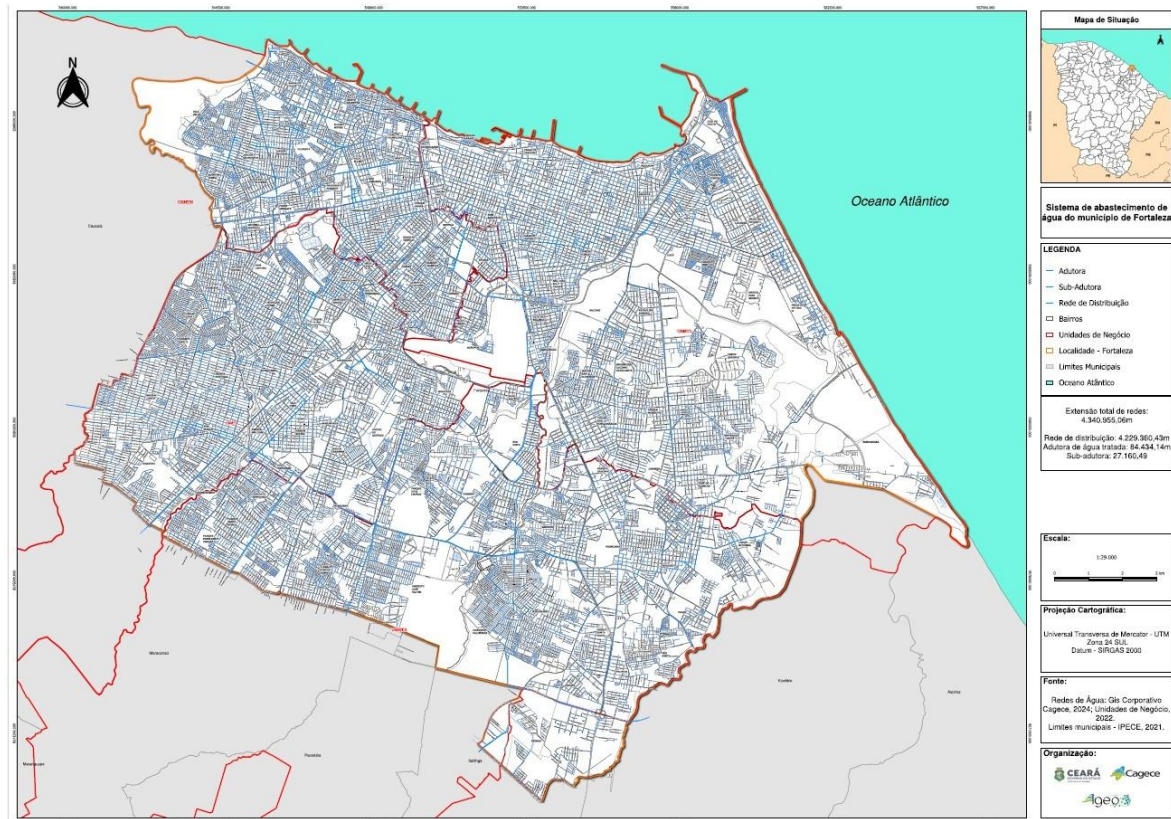
Quadro 25 – Indicadores de Cobertura e Atendimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário no GBJ até janeiro de 2025

BAIRRO	ÍNDICE DE COBERTURA DE ÁGUA - ICA	ÍNDICE DE COBERTURA DE ESGOTO - ICE	ÍNDICE DE ATENDIMENTO DE ÁGUA - IAA	ÍNDICE DE ATENDIMENTO DE ESGOTO - IAE
BOM JARDIM	99,81%	74,50%	75,40%	48,57%
CANINDEZINHO	99,74%	46,89%	69,59%	30,10%
GRANJA LISBOA	99,66%	31,62%	74,48%	20,00%
GRANJA PORTUGAL	99,98%	73,58%	72,74%	53,01%
SIQUEIRA	99,78%	22,77%	68,76%	12,09%

Fonte: Cagece (2025).

Pela estatística infere-se que o acesso à água potável é bem consideravelmente maior do que ao esgotamento sanitário. Em termos de índices de cobertura de água potável é praticamente total nos bairros, contudo o atendimento está abaixo dos 99% exigido pelo marco regulatório do setor, porém bem mais próximo de ser atingido tempestivamente do que os de esgoto. O mapa constante na figura 20 indica a extensão da rede de distribuição de água em Fortaleza.

Figura 20 – Cobertura da Rede de Distribuição de Água em Fortaleza/CE



Fonte: Cagece (2025).

O cenário é ainda mais preocupante no tocante ao esgotamento sanitário, o grande desafio para a universalização, pois todo o GBJ possui indicadores precários, muito abaixo de 90%, conforme estabelece o marco legal, tanto na cobertura como no atendimento, vide quadro 24. Note que os cinco bairros do GJB evidenciam realidades urgentes no que se refere ao esgotamento sanitário.

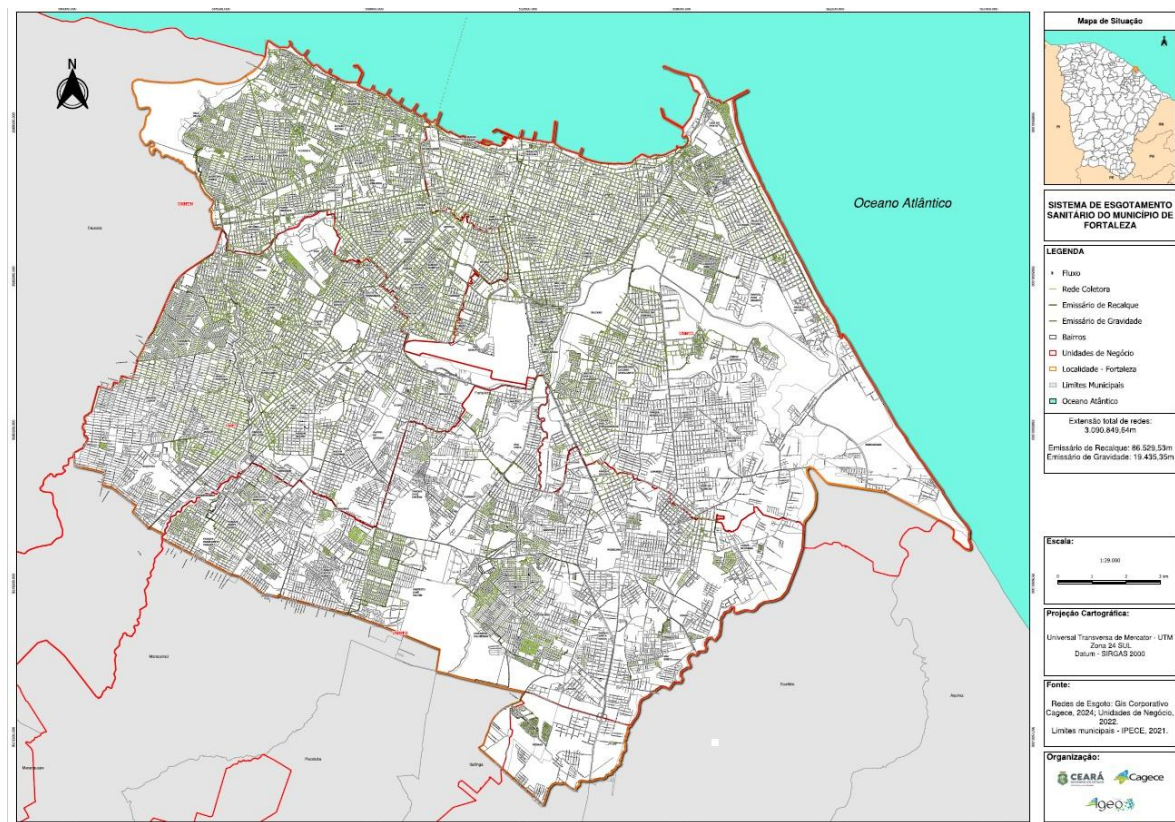
No Bom Jardim e na Granja Portugal, a situação é consternadora, entretanto no Canindezinho, na Granja Lisboa e no Siqueira os dados são alarmantes, pois os índices de cobertura e de atendimento do esgotamento sanitário são os mais precários, principalmente no Siqueira e na Granja Lisboa, onde o atendimento é, respectivamente, 12,09% e 20%.

Jabari simboliza: *“Pra mim a compreensão da importância do saneamento é uma coisa muito mais subjetiva do que objetiva. Ah, saneamento básico. Claro, eu conheço porque eu estou dentro da militância, faz parte do meu cotidiano, eu tenho esse repertório, eu tenho que estar apropriado desse conhecimento. Porém, para as outras pessoas que são comuns a mim na minha vizinhança, o saneamento é uma ideia, ah, o que é saneamento, sabe? E aí às vezes o entendimento de saneamento não é lido como um conjunto de coisas, é a dragagem, é*

*o acesso à água potável, é o esgoto, enfim. Não é entendido o saneamento dessa maneira. E aí o que eu conheço é o seguinte: quais as possibilidades do que ele deve ser”.*

Os números refletem, quantitativamente, algo mais grave no cotidiano para a população local de reiterados tolhimentos dos seus direitos fundamentais e da cidadania, os quais transpassam de diversas formas suas vidas. A figura 21 ilustra toda a rede de esgoto no município de Fortaleza mapeados até março de 2025.

Figura 21 – Cobertura da Rede de Esgoto em Fortaleza/CE



Fonte: Cagece, (2025).

Algumas ponderações, extremamente relevantes, são devidas nesse cálculo. Primeiro, é que a avaliação é feita com base no banco de dados da Cagece, concessionária estadual responsável pelo serviço, a qual leva em consideração somente as formas oficiais de coleta e tratamento de esgoto, desse modo não foram considerados os meios alternativos – os quais não estão calculados nessa análise – de ter acesso ao esgotamento sanitário, ou soluções baseadas na natureza

Durante a pesquisa em campo na casa da moradora Aduke deparei-me com uma solução baseada na natureza, ela partilhou: ***“Adotamos técnicas de bioconstrução, dentro da permacultura, a gente também trouxe a fossa verde. Que a gente chama de fossa verde, mas***

*o nome mais técnico, é tanque de evapotranspiração. Que é uma alternativa de saneamento ecológico. Como aqui não tem saneamento, a gente achou interessante e acha importante disseminar essa informação para as pessoas”.*

Segundo ponto, os indicadores referem-se às residências, número de domicílios, não abrangendo a quantidade de pessoas do bairro. Terceiro, os dados levantados referem-se somente a população urbana, sendo que no território é sabido que também existe população rural. Por fim, salienta-se a questão das ligações clandestinas à rede de água e esgoto – não computadas — bem como ao sistema de drenagem, que em Fortaleza, são separados.

Cauã relatou acerca disso: *“Eu pesquisando descobri que em alguns países o sistema de drenagem e de esgoto é junto. Não é o caso do Brasil. Aqui é separado a rede de drenagem da de esgoto. Inclusive institucionalmente que a drenagem é feita pela prefeitura e o esgoto pelo Estado. Mas que na França, por exemplo, é junto. É porque eles têm tecnologia até para reciclar o esgoto. E aí eles conseguem, independente de juntar água, pluvial que é limpa, que é mais fácil de você reutilizar, com esgoto que é poluído e é mais difícil, não é impossível, mas é mais custoso de reutilizar, só que lá eles conseguem, juntando tudo, eles conseguem reutilizar, reciclar e reuso”.*

Tais explicações são pertinentes para se ter uma consciência crítica acerca dos dados, os quais servem para conferir não somente adequação normativa à letra da lei, mas, sobretudo, aqui, busca-se utilizá-los como mais uma ferramenta para a investigação mais relevante, que é a percepção dos beneficiários (ou não) da política pública de saneamento básico e como são atravessados, em suas vidas cotidianas, pelo (des)alcance dos índices expostos.

O levantamento trazido pelo Censo IBGE (2022) em relação ao Brasil foi que, 1 a cada 4 brasileiros(as) são excluídos do acesso ao saneamento; 62,5% da população nacional moram em domicílios conectados à rede coletora de esgoto; 75,7% dos habitantes vivem em domicílios com esgotamento via rede coletora ou em uso de fossa séptica; 97,8% do povo têm, ao menos, um banheiro de uso exclusivo em casa; 0,5% utiliza banheiro compartilhado por mais de um domicílio; 1.182.349 pessoas (0,6%) não tem banheiro em casa, sendo 60% delas pardas.

No contexto de lutas dos movimentos sociais no GBJ, em 2020, teve início a campanha “Saneamento Já” para demandar uma resposta ativa do poder público sobre a precariedade do serviço público no território. Fruto da iniciativa do Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza (CDVHS) e da Rede Dlis, cujos membros pontuam “esperamos uma repercussão junto à sociedade, que mobilize os moradores do Grande Bom Jardim, agregue colaboradores e apoiadores, e que consiga sensibilizar os gestores públicos”. Isso fomentou a

criação e a resistência dos movimentos sociais periféricos em busca de melhorias na infraestrutura.

Jabari falou: “*Vamos pensar o seguinte, pensar numa perspectiva um pouco mais ampliada aqui. O Conjunto Ceará, que foi um bairro planejado, que tem saneamento básico, que apesar de seus problemas é um saneamento mais consolidado e mais eficaz, lá nós percebemos que tem uma possibilidade de geração de emprego e renda maior, eu não gosto da palavra evolução, mas tem uma maior concentração de renda per capita. As pessoas têm mais acesso a recursos, a dinheiro, enfim, a outros bens também, equipamentos públicos. Isso se deve por quê? E aí também uma análise sociológica. Se você tem saneamento, você vai ter mais qualidade de vida, então talvez gastos que você teria com saúde antes sem acesso ao esgotamento agora com acesso você não teria mais, não precisa ter mais gastos com a casa, porque não vai alagar, ou porque não vai precisar gastar com encanamento precário, enfim, várias questões. Então assim, o dinheiro vai se tornando um pouco mais possível em locais que já tem o saneamento consolidado. Porque é isso, deixa de gastar com coisas terceiras que, enfim, a falta de saneamento prejudicaria. E aí a gente percebe hoje que lá no Conjunto Ceará existe um outro nível de renda, existe um outro patamar de realidade. E aí quando a gente coloca pra cá, em lugares que não têm saneamento, por exemplo, uma amiga que ela mora ali na comunidade Pantanal, no Siqueira, perto da Lagoa da Viúva. A rua dela não tem asfalto, a rua dela não tem saneamento, a casa dela sempre alaga quando chove. Então, anualmente, ela gasta pelo menos uns 2, 3 mil reais com consertos da casa dela”.*

Sobre o relato do entrevistado, ascendeu a curiosidade em pesquisar a respeito e ao avaliar os dados do bairro Conjunto Ceará em Fortaleza/CE realmente ratificou o entendimento do participante da pesquisa. Conforme o quadro 25 informa os indicadores de cobertura e atendimento até janeiro de 2025.

Quadro 26 - Indicadores de Cobertura e Atendimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário no Conjunto Ceará até janeiro de 2025

BAIRRO	ÍNDICE DE COBERTURA DE ÁGUA - ICA	ÍNDICE DE COBERTURA DE ESGOTO - ICE	ÍNDICE DE ATENDIMENTO DE ÁGUA - IAA	ÍNDICE DE ATENDIMENTO DE ESGOTO - IAE
<b>Conjunto Ceará</b>	99,99%	99,87%	86,78%	98,08%

Fonte: Cagece (2025).

Observe que os indicadores do Conjunto Ceará ao comparar com os dos bairros do Grande Bom Jardim apresentam uma diferença considerável, apesar de todos os seis bairros estarem localizados na zona oeste de Fortaleza e bem próximos, inclusive o Conjunto Ceará faz fronteira com a Granja Lisboa e a Granja Portugal.

Até a questão da mobilidade urbana foi trazida por participantes da pesquisa correlacionando com a precariedade do saneamento básico no GBJ. Alguns falaram que muitas linhas de ônibus não conseguem cumprir seus trajetos pelo estado de calamidade das ruas, o esgoto correndo e o solo afundando. Contaram que os veículos muitas vezes sofrem avarias por caírem em bueiros, canaletas e pelos buracos. E a preocupação dos ciclistas e pedestres em se acidentarem. Aduke revelou: *“A falta e a precariedade do saneamento básico afeta até a mobilidade. Porque muitas pessoas também não têm nem oportunidade de transitar, né? Muitas pessoas só ficam dentro da comunidade”*.

Enquanto a cobertura de esgoto no GBJ, em média, é de 46,89% no território; no Conjunto Ceará é de 99,87%. Em relação ao atendimento, a média no GBJ é de 72,74% para água e de 30,10% para esgoto; já no Conjunto Ceará é de 86,78% para água e 98,08% para esgoto. O que reflete também no IDHB, o Conjunto Ceará I ocupa a posição 55º e o Conjunto Ceará II a 52º, enquanto o Bom Jardim está na 102º; o Canindezinho 115º; a Granja Lisboa 110º; Granja Portugal 103º e o Siqueira 113º. Corroborando com o relato do entrevistado ao fazer a interseccionalidade entre os territórios.

Esse cenário remete também uma ideia acerca de como um aspecto que à primeira vista parece ser de infraestrutura, que é o acesso ao serviço público de saneamento básico, na verdade tem outras dimensões de atravessamentos, interferindo na economia local; no desenvolvimento territorial; nas relações sociais dos indivíduos; pois um entrevistado relatou que muitos moradores saem do GBJ para ir almoçar/jantar/passear no Conjunto Ceará porque lá é “mais limpo”, ou seja, não tem esgoto à céu aberto, odor e imagem de esgoto à vista as quais, indubitavelmente, afetam às pessoas inclusive na decisão do lazer.

#### **N) Nível de confiança no cumprimento das metas de universalização e nas agendas políticas em campanhas eleitorais**

Os (as) participantes da pesquisa ao serem indagados acerca da acreditação no cumprimento das metas de universalização do serviço de saneamento básico todos (as) foram

taxativos em responder que não serão cumpridas tempestivamente, ou seja, até o prazo de 31 de dezembro de 2033.

A descrença dos (as) quinze moradores do território e das duas ativistas sociais não residentes foi nítida e notória. O contexto vivido por eles (as) e observado, estudado e avaliado por quem de fato mantém o ceticismo investigativo tende a coadunar com tal postura perante a vida fática no Grande Bom Jardim, quiçá nas periferias e nos rincões desse Brasil profundo.

Eshe declarou: *“A prestação do serviço tá muito a desejar. Sou uma liderança que faço parte do grupo Afluentes, vou para as reuniões, no acompanhamento com a Ambiental eles passam pra gente que tem 30 anos pra atingir todo o território e aqui é gritante o saneamento. Acho que vai demorar muito pra chegar aqui. Há muita teoria, mas cadê a prática. Eles botam uma tubulação pequenininha que nem parece de esgoto. É um dinheiro que o poder público tá jogando fora, mas é dinheiro do nosso bolso. **O orçamento pode até ser favorável a proposta que tá aí, que eles dizem que vão fazer, não sei, a gente tem que ver a prática, ver acontecer, porque fica só na teoria.** Mas dizer que o orçamento vai dar conta para fazerem o que eles dizem que vão fazer e no período proposto, acho difícil, por exemplo, a tubulação de esgoto tem pela Rua Coronel e quando chega na José Torres não tem mais, não tem mais cano, uns canos finos que parece de água nem parece que é pra esgoto. Nem eles dizem quando vão fazer. Eles fazem um pedaço da rua, ou parte de uma rua, passa tubulação em uma rua, e nas outras não, ou pula duas, três ruas e bota na quarta. E quando eles passam os canos, eles deixam as famílias 1, 2 anos sem interligar, e quando interligam clandestinamente vem é barata, rato, ali na Rua São Luís do Oeste, a tubulação pra dentro das casas das pessoas, até aqui. Tem uma estação de esgoto nova aqui construída na Granja Lisboa, que nunca foi nem atividada, dentro do mato já, tá lá deteriorada, dinheiro público investido sem funcionar; outra largada é a da Urucutuba, velha, antiga, só juntando mato e doença, construíram uma subestação pequena lá no Cearazinho, bem pertinho do canal, no Canindezinho, novinha, bem pequenininha, mas nunca foi ligada, fechada lá com um vigia olhando, mas não funciona. **Também não temos como cobrar a prestação de serviço porque está fragmentado a Cagece e a Ambiental Ceará a gente, população, não sabe a quem ligar, porque quando ligamos pra Ambiental elas dizem que o problema é pra resolver com a Cagece e a Cagece diz que é com a Ambiental, então nós da comunidade ficamos perdidos sem saber a quem recorrer”**.*

Muitos entrevistados (as) narraram sobre as dificuldades encontradas na hora de pedir um serviço; reclamar ou até elogiar; pois desde que o serviço de esgotamento sanitário passou a ser operado pela empresa privada Ambiental Ceará, do grupo Aegea, via parceria público-privada com a estatal cearense Cagece, há um desencontro de informações e maiores

dificuldades comunicativas. Definitivamente, as pessoas não sabem a quem recorrer e o clima é permeado por dúvidas e incertezas.

Amana disse: *“Por exemplo, aquela obra ali na Aracatu Graça, quantos meses ficou aqui sem funcionar para depois começar a obra, ou seja, **eles fecharam a rua para fazer a propaganda, né?** Vamos assinar hoje, aí você fecha. Só que até começar demorou três, quatro meses, a população se irritando que tem que fazer algo. Então, nem sempre a obra de saneamento interessa o governo. Outra coisa, como ela é uma obra cara, geralmente elas entram naquele formato como eu diria assim, que **a transparência não é a primeira coisa.** Você vai atrás, e tome pesquisar, e bota em site disso, e bota daqui, você tem dificuldade de ver realmente. Eu acho que na prefeitura, que eu me lembro, a gente começou a ver algumas licitações ali a partir de 2020, 2021, a gente não tinha mais facilidade de ver essas licitações que eram feitas, né? Para cá. E para outros lugares também a gente procurava, mas não achava. **Então, a gente não pode garantir que vai ter mais tantos metros construídos,** é tanto que a gente teve que fazer uma justificativa para dizer: olha vocês não fizeram a obra de expansão de rede aqui conforme projeto, e foi realmente por 2 anos em que a prefeitura menos investiu, que foi justamente no período pandêmico, né? O que era previsto a prefeitura remanejou muita coisa para hospital, para não sei o quê e não teve obra, né? Não tinha como contratar porque não tinha obra. **Foi o período que menos teve construção bem quando o marco regulatório veio para universalizar. E coincidiu justamente era nos anos 2019, 2020 e 2021.** Então a gente teve que reivindicar, no primeiro ano de 2019 foi praticamente zero, pelo menos na nossa área, eram poucos metros, muito pouco, de saneamento que foram feitos”.*

Foi perceptível o descrédito enorme dos habitantes do GBJ com políticos nas campanhas eleitorais, pois alegam que eles usam o saneamento básico apenas no discurso no período de campanha política para tentar angariar votos no território, uma vez em que todos sabem a precariedade de saneamento lá.

Contudo, após a eleição, eles esquecem e nada fazem para melhorar a realidade da infraestrutura de esgotamento sanitário no GBJ. Logo, soa como retórica a postura dos (as) candidatos (as) que utilizam o saneamento de forma “desonesta” segundo fala de uma entrevistada, “apenas para enganar e ganhar voto”.

Aduke compartilha: *“Aqui, na experiência que a gente tem no Pantanal de falta de esgoto, **é que é uma comunidade que os políticos vêm só na época de política fazer promessa.** Então, o que é que afeta? Primeiro, eu acho que é na descredibilidade dos próprios moradores. De não acreditarem mais, porque já várias vezes vieram dizer que vai fazer alguma coisa. Sempre vem com essa promessa. Vou fazer, vou fazer, vou fazer. **No fundo, no fundo, não faz.**”*

*Então, essa falta de esperança mesmo. Desesperança que acontece. É uma naturalização da comunidade, por ter isso há tanto tempo, esse não olhar do poder público, que acha que é normal, que todo lugar é assim, que está tudo bem”.*

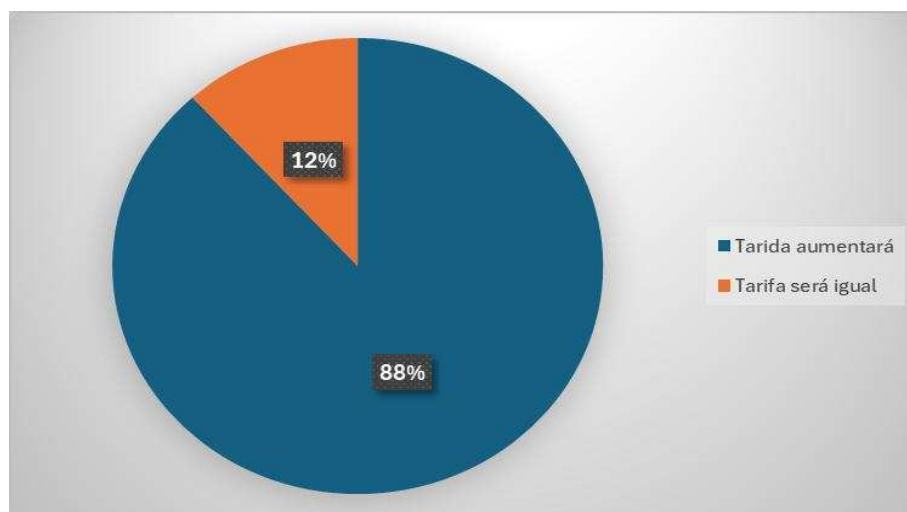
Ainda que todos os (as) participantes tenham relatado a importância de constar nas agendas políticas a defesa e a luta pelo saneamento básico pelos candidatos, evidencia-se imprescindível que isso perdure para além da retórica, para quando eleitos (as), executem suas promessas de promover o acesso ao serviço.

### O) Credibilidade no serviço público e/ou privado de esgotamento sanitário

Outro ponto muito relatado no caminhar avaliativo da pesquisa foi a questão do grau de credibilidade dos (as) participantes acerca do tipo de prestador de serviço de saneamento básico, essencialmente, no componente esgoto. Nesse ponto, todas as pessoas defenderam que o saneamento básico é uma política pública, como citada por alguns “de primeira ordem”.

Os (as) participantes responderam que deveria continuar sendo um serviço 100% público na percepção de 14 entrevistados (as) e na de 3 que pode ser uma parceria público-privada com execução privada, mas fiscalizada pelo Estado. O gráfico mostra o percentual de participantes que acreditam que a tarifa do serviço seria maior ou igual caso fosse serviço com prestador privado.

Gráfico 19 – Proporção de acreditação dos pesquisados na variação tarifária por prestador privado



Fonte: Elaborado pela autora a partir da pesquisa de campo, (2025).

Veja que 88% das pessoas entrevistadas responderam que acreditaram que haveria um acréscimo no valor tarifário do serviço de saneamento básico caso ele fosse privatizado, enquanto 12% consideraram que o valor pago continuaria igual ao que é cobrado pelo prestador de serviço público. Nesse sentido ponderam,

Anahi: *“A parceria público-privada quem fica em desvantagem é a população. Porque o poder público faz muitas concessões ao privado, é ele quem acaba tendo vantagem mesmo econômica e de poder para a iniciativa privada. Eu acho que se fosse pro setor privado, que fosse a taxa a se cobrar justa fazendo as isenções para quem é baixa renda, essas coisas, mas que fosse o serviço de boa qualidade, né? Porque agora nós estamos vendo aí o da Enel, essas empresas aí de energia todas privatizadas, com serviço de qualidade ruim e nem onde reclamar tem. Não aceito pagar mais de jeito nenhum, mais caro pro setor privado, não. Independente da qualidade. **Sou inclusive contra as privatizações, eu acho que esses serviços assim deveriam ser todos feitos pelo Estado. E fiscalizados, né? Com fiscais do poder público, não do poder privado”**.*

Já para Raoni: *“**Eu concordo que seja público e privado, sabe por quê? Porque quando era só o Estado, não avançava. Olha os anos aí que a gente vem lutando pelo saneamento e ele não avança, né? Foi preciso fazer essa iniciativa. Foi preciso chamar o setor privado para que venha a dar certo. Porque até a questão de água tinha problemas também. Ainda tem bairro que tem problema com água, que a água não chega. Porque é alto, elevado o bairro daí tem problema para a água chegar no encanamento”**.*

Yara tem a preocupação: *“**Quem vai pagar pelo lucro que a empresa privada busca? Porque aqui no território a maioria do povo tem benefício social, redução na tarifa, se privatiza é porque há interesse privado no lucro e quem paga? Acaba que o Estado transfere o patrimônio e o dinheiro pro setor privado sendo que o próprio Estado poderia fazer o serviço por um custo até menor, mas a iniciativa privada ganha duas vezes, de todos os lados, abocanhando o orçamento público e ainda cobrando mais caro da população. O privado só entra quando ver possibilidade de se dar bem e se quer o saneamento é porque sabe se pode ganhar muito dinheiro com isso”**.*

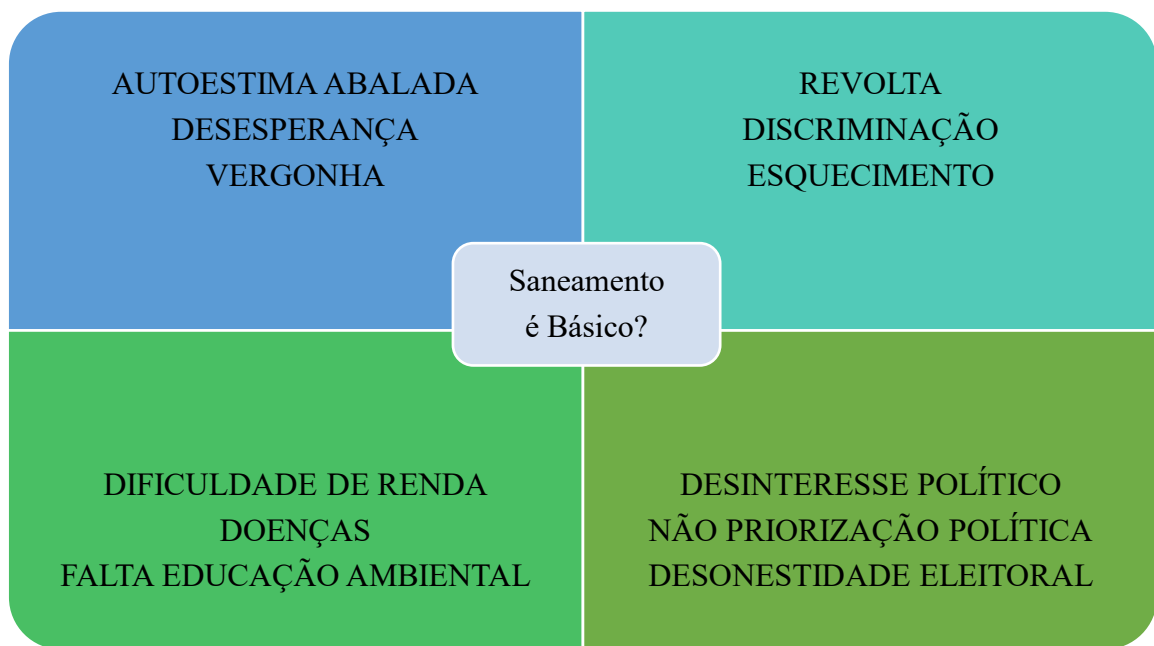
Amana ressalta: *“**Para alguns lugares a parceria pública-privada pode dar certo. Agora eu acho que em alguns lugares, em algumas situações, só o público é capaz de chegar. Né? Sob a ótica de que trazer o prestador privado foi toda defendida pela atualização do marco regulatório, né, que a capacidade do privado de chegar, executar e de cumprir meta era maior do que do público. Ou seja, foi exaltado todas essas características, que chegaria com mais rapidez mais eficiência, né? A partir então, isso foi uma coisa que assim como quase que muito***

*similar a vários serviços quando querem ter um norteamto para privatização. Sempre colocam essa fala da eficiência. Por isso que eu acho que tem que ter um entendimento de não de um caminho somente”.*

## P) Dimensão Afetiva

A descrença dos participantes pesquisados nível nacional também se materializou em campo no Grande Bom Jardim. O nível de desesperança na fala dos indivíduos podia ser notado a todo momento ainda que todos resistissem a aceitar o estado de coisas que insistem em privá-los do acesso ao serviço. Na figura 22 estão as palavras mais citadas acerca da privação ao esgotamento sanitário na pesquisa de campo.

Figura 22 – Painel de palavras mais citadas



Fonte: Elaborada pela autora a partir da pesquisa de campo (2025).

Ao usufruir do Instrumento Gerador dos Mapas Afetivos (IGMA) concebido por Bonfim (2010) com o objetivo de investigar a correlação dos afetos com o território. O afeto por seu caráter incorpóreo pode através da ferramenta do Mapa Afetivo “formular sínteses ligadas aos sentimentos, de forma menos elaborada e mais sensível” (Bonfim, 2010, p. 137).

Optei por trazer ao texto uma expressão muito valiosa que me permeou em campo, a qual não poderia ignorar, que foi o atributo da afeição notada tantas vezes no lócus da pesquisa durante as observações participantes, no grupo focal e nas entrevistas semiestruturadas.

A influência percebida ao investigar a privação no acesso ao esgotamento sanitário impactou na dimensão intangível e imensurável em termos quantitativos, a da afetividade territorializada nas relações interpessoais, na experiência pessoal com o meio e na ação comunitária.

As nuances sutis e por vezes explícitas dessa seara associadas às interferências das variáveis etnográficas expuseram a complexidade de avaliar uma política pública para além da metrificacão estatística. De acordo com Dimenstein (2013),

Inventar meios de desestabilizar o regime de simplificação das formas de viver e a clínica dos limites, das essências, da natureza, das estruturas, das tendências. É preciso produzir um conhecimento heterogêneo, transdisciplinar, uma espécie de bricolagem que tem forma provisória, mas tem funcionalidade e atende à multidimensionalidade da vida e à singularidade dos problemas enfrentados (Dimenstein, 2013, p. 9-10).

Observar também o que os números não dizem na condição de uma profissional burocrática e pesquisadora avaliativa, não formada em psicologia, porém atuando em uma área interdisciplinar, foi um desafio imenso, o qual posso agradecer ao meu programa de mestrado. Então, o mapa dos afetos aqui retratado tem o condão de humanizar esse trabalho que não almejou evocar o aspecto estrutural do saneamento básico, mas aquilo por vezes tanto esquecido, as interseccionalidades identificadas nas pessoas e no território excluídos de voz e vez na formulação, implementação e avaliação da política pública de saneamento.

Para elaboração do Mapa Afetivo ressalto que o elemento estrutura – do desenho/imagem – foi adaptado para a linguagem. Desse modo, o quadro 26 evoca a expressividade captada na caminhada metodológico dessa pesquisa.

Quadro 27 – Mapa de Afetos da pesquisa de campo no Grande Bom Jardim

Identificação	Estrutura	Significado	Qualidade	Metáfora	Sentido
Participante: 1 Gênero: Masculino Idade: 19 anos	Metonímia	Direito à Subjetividade.	Humanização	Subjetividade	Ausência que desumaniza.
Participante: 2 Gênero: Feminino Idade: 28 anos	Catacrese	Virou canal e não rio.	Vitalidade	Monstro	O rio é um monstro.
Participante: 3 Gênero: Feminino Idade: 30 anos	Sintomático	Necessidade básica.	Prejuízo existencial.	Vergonha	Destrói a autoestima.
Participante: 4 Gênero: masculino Idade: 53 anos	Metáfora	Dignidade	Promoção da vida plena.	Moradia digna.	Controle social e participação social.
Participante: 5 Gênero: Feminino Idade: 61 anos	Personificação	Serviço público.	Essencialidade	Vida plena.	Bairro cresceu longe dos olhos do poder público.
Participante: 6 Gênero: Feminino Idade: 58 anos	Metáfora	Saúde coletiva.	Comunidade resiste.	Qualidade de vida.	Sobrevivência.
Participante: 7 Gênero: Feminino Idade: 25 anos	Comparação	Direito humano.	Favela quer viver bem.	Cidadania	Autoestima ferida.
Participante: 8 Gênero: Feminino Idade: 39 anos	Antonomásia	Sáude pública.	Luta eterna da comunidade.	Racismo Ambiental.	Discriminação territorial.
Participante: 9 Gênero: Feminino Idade: 64 anos	Sinestesia	Destruição ambiental.	Poluição e doenças.	Desigualdades	Transtornos físicos e mentais.
Participante: 10 Gênero: Feminino Idade: 77 anos	Metáfora	Política Pública.	Sobrevivência	Educação ambiental.	Planejamento territorial.

Fonte: Elaborado pela autora a partir da pesquisa de campo, (2025).

Segundo Winsenfeld (2005) a pluralidade epistemológica é a tentativa de respaldar a visibilidade dos principais atores dessa pesquisa e seus territórios delinear-se na base da subjetividade e identificação com o meio. A avaliação da política pública de saneamento básico é uma tarefa complexa para a qual se buscou usufruir de métodos, técnicas e ferramentas diversas, devido ao fato da própria temática ser plural, multidimensional e interdisciplinar.

Dessa forma, a pesquisa em campo expôs a força do que advertiu Chomsky (2020), a solução é pela mobilização popular e pelo ativismo constante. O ativismo popular, o qual pude experienciar no território do Grande Bom Jardim, já conquistou vitórias enormes à

comunidade. E pode ser muito influente como várias vezes vistos na História. Há tempos o compromisso dos ativistas coloca os problemas ambientais na agenda política, talvez não o suficiente, mas de forma crucial e significativa.

## 7 CONCLUSÃO

A empreitada dessa pesquisa acadêmica foi uma experiência icônica em minha trajetória enquanto eterna estudiosa. Especialmente, o fato de poder navegar por caminhos e conhecimentos dos quais já possuía algum repertório técnico, porém ansiava por um desafio mais simbólico a fim de suprir lacunas outras.

Compreender que a sustentabilidade deve caminhar, indissociavelmente, à política pública de saneamento básico foi uma construção, sobretudo, experimental atrelada aos conhecimentos teóricos. Deslocar-me, durante um ano, do meu lugar de privilégio de mulher, branca, hoje ocupando um estamento econômico e socialmente alicerçado pela educação só foi possível, dentre outras coisas, porque sempre tive notória lucidez que as desigualdades espaciais em sentido lato sensu existem e afetam a grande proporção da população nacional, especialmente, na subjetividade dos fortalezenses os quais residem no território estudado o GBJ.

Percorrer locais de uma cidade, a qual se intitula sustentável para subsidiar financiamentos internacionais e se promover no cenário externo, mas que na prática se mostra insustentável na área periférica escancarou o reflexo de como o racismo ambiental tem nome, cor, gênero, classe social e endereço. Para ter liberdade é preciso viver em um território que propicie qualidade de vida para todos seus moradores, não apenas para alguns mais afortunados que possuam riqueza material para residir em bairros considerados nobres pelo seu IDH-B; nível de renda de seus habitantes e elevado poder de compra.

Avaliar como a amplitude e a qualidade dos serviços, sejam públicos ou privados, foram sistematicamente (in)viabilizados pela racionalidade econômica do capital suscitou inquietações e emergiu um paradoxo típico do sistema econômico vigente defronte à dignidade humana: quem pode pagar tem acesso, quem não pode pagar necessita igualmente do serviço, mas o capitalismo excluí?

O Grande Bom Jardim, constituído conforme reconhecimento territorial dos moradores, e não conforme segmentação político-institucional, dos bairros Bom Jardim; Canindezinho; Grande Lisboa; Granja Portugal e Siqueira; com mais de 200 mil habitantes, estão entre os bairros fortalezenses com os piores indicadores de cobertura e atendimento de rede de saneamento básico adequado.

Um território constituído em sua maior composição por pessoas negras e pardas; por mulheres; com renda média abaixo da percebida pelo fortalezense; com representativo número de famílias público-alvo de programas sociais para subsistência, dos quais muitos,

ainda que tenham direito ao benefício da tarifa social não usufruem e com precariedades extremas de acesso ao serviço de esgotamento sanitário.

Correlacionar os aspectos avaliados nas dimensões econômica, social, ambiental e político-institucional no escopo da Avaliação com Base na Sustentabilidade da política pública em comento evidenciaram contextos de sobrevivência humana muito distantes do que seja o Bem-Viver e a sustentabilidade tão falada na realidade mundial de adaptação e combate às mudanças climáticas.

Ademais, os impactos qualitativos percebidos em termos subjetivos, de como o não acesso à política pública atravessam as pessoas no território, são muito fortes. Como relatado, a autoestima dos moradores é, extremamente, prejudicada pela vergonha de ter “esgoto à céu aberto” na porta de casa ou a ojeriza ao ir a um comércio ou local de alimentação e tanto como sentir o odor do esgoto escorrendo pela rua. As percepções sensoriais vistas e sentidas estando em lócus nunca caberiam em uma escrita seja acadêmica ou em um pedido de socorro.

Presenciar o descaso governamental com a Lagoa da Viúva e o Rio Maranguapinho, os quais deveriam ser fonte de vida e locais de lazer, tornaram-se “monstros”, conforme palavras dos moradores, nos quais além dos odores e vetores de doenças, ainda causam inundações e desastres ambientais com impactos diversos, não porque seja um problema, mas porque o descaso público; a poluição; a falta de esgotamento sanitário adequado e o esquecimento governamental fomentaram esse cenário.

No Grande Bom Jardim, evidenciou-se como o abandono histórico por parte do poder público cria um ambiente com muitas vulnerabilidades econômicas, sociais e ambientais. O contexto de seus moradores mostrou a crueldade do que é sobreviver em espaços esquecidos sem o acesso digno ao serviço básico.

A constatação de que a falta de acesso ao serviço de saneamento básico, que sim é uma política pública em sentido amplo e estrito, desumaniza, invisibiliza e maltrata os seres, humanos e a Natureza em pleno século XXI já deveria ter sido uma questão superada, conforme bem ressaltou uma participante da pesquisa.

Os desafios para a cidade de Fortaleza, especialmente no GBJ, são enormes e enigmáticos por vezes, porém não há mais lugar para omissões. O tempo já foi ontem, pois os sinais são fidedignos com a crise ambiental em curso. As metas de universalização devem ser alcançadas levando em consideração o que é mais valioso: a percepção dos habitantes nos seus territórios.

Enquanto houver vida há luta e nisso as pessoas no GBJ são ativas e experientes, pois como muito se fala no local, “a gente cansa e esmorece de tanto ter que lutar, mas somente

a luta é que muda a vida, então quando a gente cansa, vai e descansa um pouco e depois volta com tudo”. Essa capacidade, que por vezes pareceu intrínseca na verdade não o era, como pude concluir, sempre foi resistência.

## REFERÊNCIAS

ACOSTA, A. **O Bem Viver**: uma oportunidade para imaginar outros mundos. São Paulo: Autonomia Literária, Elefante, 2016.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO. **Entenda o novo marco regulatório**: fluxo de análises necessárias ao direcionamento de estratégias empresariais, 2021. Disponível em: <https://aesbe.org.br/aesbe-lanca-cartilha-do-novo-marco-do-saneamento-para-orientar-empresas-de-saneamento-basico-sobre-como-se-adequarem-a-legislacao/>. Acesso em: 12 dez. 2024.

AITH, Fernando Mussa Abujamra; ROTHBARTH, Renata. O estatuto jurídico das águas no Brasil. **Estudos Avançados**, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/rzjGTQ7yBVbJ3RSkKHb4L7n/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 out. 2024.

ALESSANDRI, P.; HALDANE, A. **Banking of the State**. Bank of England, 2009.

ALMEIDA, Adriano Paulino. **(Grande) Bom Jardim**: reterritorialização e política de representação à luz da nova pragmática. Dissertação (Mestrado em Linguística Aplicada) – Centro de Humanidades, Programa de Pós-Graduação em Linguística Aplicada, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2014.

ANTUNES, Ricardo. **Capitalismo pandêmico**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2022.

ARENDT, H. **A Condição Humana**. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Terceiro Milênio: **Revista Crítica de Sociologia e Política**, ano i nº 01, 2013.

ARRETCHE, M. T. S. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas**. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BALANDIER, George. **O Que Avaliar Quer Dizer**. Tradução de Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Editora Fap-Unifesp, 2015.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. **A ideia de ciclo na análise de políticas públicas**. In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. Caminhos para análise das políticas de saúde, 2011. p.138-172. Disponível em: <https://www.ims.uerj.br/ccaps>. Acesso em: 5 jan. 2024.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento Sustentável**: das origens à Agenda 2030. Petrópolis: Ed. Vozes, 2020.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BAUMAN, Zygmunt. **Tempos Líquidos**. Rio de Janeiro: Ed. Zarah, 2021.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro, 1930-1964**: o Ciclo Ideológico do Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 2004.

BOEL. Pesquisa “**Quem são os donos do saneamento no Brasil?**”. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2018/04/16/quem-sao-os-proprietarios-do-saneamento-no-brasil>. Acesso em: 2 out. 2024.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é / o que não é**. 5. ed. ver. e ampl. Petrópolis: Vozes, 2016.

BONFIM, Zulmira Áurea Cruz. **Cidade e Afetividade: Estima e construção dos mapas afetivos de Barcelona e de São Paulo**. Fortaleza, CE: Edições UFC, 2010.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. Para onde tem nos levado a pandemia? Entre tantos desamparos públicos, precisamos também falar sobre avaliação em políticas públicas. **Revista NAU Social** - v.11, n.21, p. 441 – 456, nov. 2020/abr. 2021.

BOURDIEU, P.; CATANI, D. B. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico**. Editora: Editora UNESP, São Paulo, 2003.

BRANDÃO, C. R. Participar-pesquisar. *In*: Brandão, Carlos Rodrigues (org). **Repensando a pesquisa participante**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.

BRAGA, Emanuel Oliveira. Gentrificação. *In*: GRIECO, Bettina; TEIXEIRA, Luciano; THOMPSON, Ana Lucia (Orgs.). **Dicionário IPHAN de Patrimônio Cultural**. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro, Brasília: IPHAN/DAF/Copedoc, 2016.

BRASIL. Congresso Nacional. **Glossário de Termos da Técnica Legislativa**. Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, Subgrupo Glossário de Termos da Técnica Legislativa. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-tecnica-legislativa>. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Básico. **Diagnóstico Temático dos Serviços de Água e Esgoto: Gestão Técnica de Água**, 2020. Disponível em: [http://antigo.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2020/DIAGNOSTICO\\_TEMATICO\\_GESTAO\\_TECNICA\\_DE\\_AGUA\\_AE\\_SNIS\\_2022.pdf](http://antigo.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2020/DIAGNOSTICO_TEMATICO_GESTAO_TECNICA_DE_AGUA_AE_SNIS_2022.pdf). Acesso em: 6 out. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Ministério do Desenvolvimento Regional. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Básico. **Diagnóstico Temático dos Serviços de Água e Esgoto: Gestão Técnica de Esgoto**, 2020. Disponível em: [http://antigo.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2020/DIAGNOSTICO\\_TEMATICO\\_GESTAO\\_TECNICA\\_DE\\_ESGOTO\\_AE\\_SNIS\\_2022.pdf](http://antigo.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2020/DIAGNOSTICO_TEMATICO_GESTAO_TECNICA_DE_ESGOTO_AE_SNIS_2022.pdf). Acesso em: 7 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância Epidemiológica. **Doenças infecciosas e parasitárias: guia de bolso**. 8. ed. ver, p. 444. Brasília, 2010. Disponível em: [http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/doencas\\_infecciosas\\_parasitaria\\_gui\\_bolso.pdf](http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/doencas_infecciosas_parasitaria_gui_bolso.pdf). Acesso em: 19 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Sistema de informação de agravos de notificação**. Disponível em: <https://portalsinan.saude.gov.br>. Acesso em: 5 de mar. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm). Acesso em: 17 set. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm). Acesso em: 17 set. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Código Civil, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/cci>. Acesso em: 17 jan. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30 jan. 2024.

BRASIL. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/idh>. Acesso em: 9 out. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Senado aprova novo marco legal do saneamento básico**. Sítio Eletrônico, 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/06/24/senado-aprova-novo-marco-legal-do-saneamento-basico>. Acesso em: 12 jan. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, ano 49, pp. 5- 42, jan./mar., 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do velho ao novo desenvolvimentismo**. In: OCAMPO, José Antônio; ROSS, Jaime (Orgs.). *Handbook of Latin American Economics*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

BRITO, C. Algumas observações sobre o conceito de território. **Revista Ágora**, Santa Cruz do Sul, v. 11, n. 2, p. 115-131, jul./dez. 2005.

BROWNE, Aaron; WILDAVSKY, Aaron. What Should Evaluation Mean to Implementation? In: PRESSMAN, J. L. & WILDAVSKY, A. (eds.). **Implementation**, 3 ed., Berkeley: University of California, 1984.

BULLARD, R. Anatomy of environmental racism and environmental justice movement. In: BULLARD, R. (Ed.). **Confronting Environmental Racism: voices from the grassroots**. Cambridge: South End Press, 1993.

CADEMARTORI, Daniela; CADEMARTORI, Sérgio. A água como um bem fundamental e o direito à água potável como um direito humano fundamental: uma proposta teórica de políticas públicas. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, 2014. Disponível em: <https://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/281/280>. Acesso em: 17 dez. 2023.

CARLOS, C. A. F. **Invenções democráticas pela periferia: a rede desenvolvimento local integrado e sustentável do Grande Bom Jardim**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2014.

CARNEIRO, Aparecida Sueli. **A Construção do Outro como Não-Ser como fundamento do Ser**. 2005. 339f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

CARNEIRO, Giovana Santos. **O Lobby como Instrumento Democrático de Elaboração de Políticas Públicas: Um Estudo Comparado entre o Brasil e o Chile (1988-2014)**. I **Prêmio SEAE de Artigo em Advocacia da Concorrência e Regulação Econômica**. Brasília: ENAP, 2022.

CAIRNCROSS, Sandy. Aspectos de saúde nos sistemas de saneamento básico. **Engenharia Sanitária**, v. 23, n. 4, pp. 334-338. Rio de Janeiro, 1984.

CAIRNCROSS, Sandy; FEACHEM, Richard. **Environmental Health Engineering in the Tropics: an introductory text**. Chichester: Wiley, 1993.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional**. Campinas: UNICAMP, 2007.

CHACON, Suelly Salgueiro; NASCIMENTO, Verônica Salgueiro. Para além do (pré) conceito e do discurso – Proposta de avaliação de políticas públicas com base na sustentabilidade. **Revista Aval**, vol. 4, nº 18. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2020.

CHACON, Suelly Salgueiro. **O sertanejo e o caminho das águas: políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semiárido**. Série BNB de Teses e Dissertações nº 8. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2007.

CHOMSKY, Noam. **Internacionalismo ou Extinção**. São Paulo: Ed. Crítica, 2020.

COSTA, W. M. C. **Política e geopolítica: discursos sobre o território e o poder**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

CRESPO, A. P. A.; GUROVITZ, Elaine. A pobreza como um fenômeno multidimensional. Vol. 1, nº 2. **RAE-eletrônica**, jul-dez/2002. Disponível em: <http://www.rae.com.br/electronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=1178&Secao=PÚBLICA&Volume=1&Numero=2&Ano=2002>. Acesso em: 10 fev. 2024.

CUNHA, Alexandre dos Santos. Saneamento Básico no Brasil: Desenho Institucional e Desafios Federativos. **Texto para Discussão 1565, IPEA**. Rio de Janeiro, 2011.

DIMENSTEIN, M. D. Práticas psicológicas e políticas públicas: A vida que emerge na diversidade. In L. R. Cruz, L. rodrigues, & N. M. F. Guareschi (Eds.), **Interlocações entre a Psicologia e a Política Nacional de Assistência Social** (pp. 8-10). Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2013.

DENZIN, Norman K; LINCOLN, Yvonna S. Controversias paradigmáticas, contradicciones y confluências emergentes. In: **Paradigmas y perspectivas en disputa. Manual de investigación cualitativa**. Vol. II, GEDISA editorial, pp. 38-78, 2012.

DYE, Thomas. **Understanding Public Policy**. NJ: Englewood Cliffs, Prentice-Hall. 1975.

ELLIOT, J. **Action research for educational change**. Philadelphia: Open University Press, 1991.

EVANS, T. et al. **Challenging inequities in health from ethics to action**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

FIGUEIREDO, A.; FIGUEIREDO, M. Avaliação Política e Avaliação de Políticas. in: **Análise e Conjuntura**, 1(3), set-dez, 1986.

FONSECA, Pedro Cezar D. **Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas, as políticas**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2015.

FONSECA, F. R.; VASCONCELOS, C. H. Análise espacial das doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado no Brasil. **Cadernos Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 19, p. 448-453, 2011.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Lei Complementar nº 278, de 23 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a organização e a estrutura administrativa do poder executivo municipal e dá outras providências. Disponível em: [https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2019/12861/lc\\_278-2019.pdf](https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2019/12861/lc_278-2019.pdf). Acesso em: 18 jan. 2025.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Lei Complementar nº 062, de 2 de fevereiro de 2009**. Institui o plano diretor participativo do município de fortaleza e dá outras providências. Disponível em: [https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/lei\\_complementar\\_n\\_062\\_2019\\_plano\\_diretor\\_participativo\\_do\\_municipio\\_de\\_fortaleza.pdf](https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/images/urbanismo-e-meio-ambiente/infocidade/lei_complementar_n_062_2019_plano_diretor_participativo_do_municipio_de_fortaleza.pdf). Acesso em: 3 out. 2024.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Plano Fortaleza 2040: qualidade do meio ambiente e dos recursos naturais**. Fortaleza: Iplanfor, 2016. Disponível em: [http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040\\_volume\\_6-qualidade-do-meio-ambiente-e-dos-recursos-naturais\\_06-03-2017.pdf](http://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/assets/files/publications/fortaleza2040_volume_6-qualidade-do-meio-ambiente-e-dos-recursos-naturais_06-03-2017.pdf). Acesso em: 5 de abr. 2025.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Relatório do Plano Fortaleza 2040 (2017 – 2020)**. Fortaleza: Iplanfor, 2020. Disponível em: <https://acervo.fortaleza.ce.gov.br/download-file/documentById?id=4af15515-7476-4548-9e6b-390582804178>. Acesso em: 7 de abr. 2025.

FORTALEZA. Secretária do Desenvolvimento Econômico. **Desenvolvimento Humano, por bairro, em Fortaleza**. Disponível em: [https://dados.fortaleza.ce.gov.br/dataset/desenvolvimento\\_humano\\_bairro](https://dados.fortaleza.ce.gov.br/dataset/desenvolvimento_humano_bairro). Acesso em: 5 out. 2024.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Saúde. **Sistema de monitoramento diário de agravos**. Disponível em: <https://simda.sms.fortaleza.ce.gov.br/simda/populacao/faixa>. Acesso em: 9 out. 2024.

FOSTER, J.; GREER, J.; THORBECKE, E. **A Class of Decomposable Poverty Measures**. *Econometrica*, 1984.

FOUCAULT, M. **A arqueologia do saber**. Petrópolis: Vozes, 1972.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2007.

FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir**. 36. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

GONZALEZ, Lélia; HASENBALG, Carlos. **Lugar de Negro**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1982.

GUBA, Egon G.; LINCOLN, Yvonna. **Avaliação de quarta geração**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2011.

GUSSI, Alcides. Avaliação de políticas públicas entre modelos hegemônicos e perspectivas epistemológicas emergentes. **Anais da VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas**. São Luís: UFMA, 2017.

HAESBAERT, R. **Desterritorialização e identidade: a rede gaúcha no Nordeste**. Niterói: EdUFF, 1977.

HAESBAERT, R. Dilemas de conceitos: espaço-território e contenção territorial, In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. **Território e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2014.

HELLER, L. **Os Direitos Humanos à Água e ao Saneamento**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2022.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Studying Public Policy: Policy cycles and policy subsystems**. Oxford: Oxford University, 1995.

HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Sociedade: as dimensões da pobreza. **Cadernos IPEA**, ano 4, 30. ed. Brasília: IPEA, 2007. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=1132:reportagere-materias](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=1132:reportagere-materias). Acesso em: 12 fev. 2024.

INSTITUTO PÓLIS. **Racismo ambiental e justiça socioambiental nas cidades**. São Paulo: 2022. Disponível em: <https://polis.org.br/estudos/racismoambiental/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas.** Campinas: Alínea, 2016.

JESUS, Victor de. Racializando o olhar (sociológico) sobre a saúde ambiental em saneamento da população negra: um continuum colonial chamado racismo ambiental. **Saúde e Sociedade**, v. 29, n. 2, 2020a. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902020180519>. Acesso em: 10 fev. 2024.

JESUS, Victor de. O racismo institucional das políticas públicas como entrave da cidadania brasileira: uma análise das políticas de saneamento básico. **Sinais - Revista de Ciências Sociais**, v. 1, n.2 4, pp. 98-117, 2020b. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/sinais/article/view/33556>. Acesso em: 10 fev. 2024.

JESUS, Victor de. **O racismo mata! Uma Sociologia Forense do genocídio da população negra brasileira.** Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2022.

KEYNES; J. M. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda.** São Paulo: Saraiva Uni, 2012.

KRENAK, Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo.** 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

LASSWELL, Harold D. **The Policy Orientation.** In: *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Daniel Lerner and Harold D. Lasswell (eds.). Stanford: Stanford University Press, 1951.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade.** Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 1991.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder.** Tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 11. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2015.

LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano.** Porto Alegre: Ed. Bookman, 2012.

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto.** Campinas: Editora Arte Escrita, 2011.

LÖWY, Michael. **O que é o ecossocialismo?** 2. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2014.

MACHADO, Eduardo; ALMEIDA, A. P.; Pereira, A. Q.; ARAUJO, R. C. Direito à cidade e movimento popular comunitário no século XXI: questões teórico-empíricas a partir do caso do Grande Bom Jardim, Fortaleza, Ceará. In: Alexandre Queiroz Pereira; Maria Clélia Lustosa Costa. (Org.). **Reforma Urbana e Direito à Cidade – Fortaleza**, v. 1, pp. 133-156. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

MACHADO, E. G.; FREIRE, G. M. C. A.; ALMEIDA, A. P. Extensão universitária, planejamento urbano e democracia na elaboração de um Plano Diretor participativo no

semiárido nordestino. **Revista Ciência em Extensão**, v. 12, p. 63-79, 2016.

MACHADO, Eduardo Gomes. **Planejamento urbano, democracia e participação popular**: o caso da revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2003-2008). Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2011.

MCNIFF, J. **Pesquisa-ação**: princípios e prática. Londres: Routledge, 2002.

MEDEIROS, Marcelo. **Os ricos e os pobres**: o Brasil e a desigualdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.

MARX, Karl. **O Capital - Livro I, Crítica da Economia Política**: O Processo de Produção do Capital. São Paulo: Ed. Boitempo, 3. ed., 2023.

MAZZUCATO, M. **O estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público vs. Setor privado. São Paulo: Portfólio-Penguin, 2014.

MÉSZÁROS, István. **A Crise Estrutural do Capital**. 2. ed. ver. e ampliada. São Paulo: Ed. Boitempo, 2011.

MUMSEN, Y.; SALTIEL, G.; KINGDOM, B. **Aligning Institutions and Incentives for Sustainable Water Supply and Sanitation Services**. World Bank, Washington, DC, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1596/29795>. Acesso em: 9 jan. 2024.

MYNAIO, M. C. S. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciência e Saúde Coletiva**, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/39YW8sMQhNzG5NmpGBtNMFf/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 5 out. 2024.

NARAYAN, D. **Voices of the poor - Can anyone hear us?** Washington, D.C.: The World Bank, Oxford University Press, 2000.

NERI, Marcelo C. **Mapa da Nova Pobreza**. Rio de Janeiro, RJ - FGV Social, 2022. Disponível em: [https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/Texto-MapaNovaPobreza\\_Marcelo\\_Neri\\_FGV\\_Social.pdf](https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/Texto-MapaNovaPobreza_Marcelo_Neri_FGV_Social.pdf). Acesso em: 8 out. 2024.

NERI, Marcelo C. **Medidas de Pobreza**. Rio de Janeiro: FGV Social, 2013.

PACHECO, T.; FAUSTINO, C. A Iniludível e Desumana Prevalência do Racismo Ambiental nos Conflitos do Mapa. In: PORTO, M. F.; PACHECO, T.; LEROY, J.P. **Injustiça ambiental e saúde no Brasil**: o Mapa de Conflitos, pp. 73-114. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

PERISSINOTTO, R. M. Poder: imposição ou consenso ilusório? In: NOBRE, R. R. **O poder no pensamento social**: dissonâncias. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

POMBO, O. Práticas interdisciplinares. **Sociologias**, ano 8, v.15, pp. 208-249, jan./jul. Porto Alegre, 2006.

- PHYSIS. Instituto de Medicina Social Hesio Cordeiro – UERJ. A saúde e seus determinantes sociais. **Revista de Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-73312007000100006>. Acesso em: 13 de fev. 2025.
- PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- PIRES, V. A.; MIDDLEJ, S. A.; FONSECA, S. A.; VENDRAMINI, P.; COELHO, F. S. Dossiê - Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. **Revista de Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, p. 110-126, 2014.
- POLANY, Karl. **A Grande Transformação: As origens políticas e econômicas de nosso tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2021.
- RATZEL, F. O solo, a sociedade e o estado. **Revista do Departamento de Geografia**, São Paulo, v. 2, p. 93-101, 1983. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/47081>. Acesso em: 20 jan. 2025.
- RIBEIRO, Djamila. **O que é lugar de fala?** Belo Horizonte: Letramento, 2017.
- RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. In: Políticas Públicas: conceitos básicos. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.
- SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável e sustentado**. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2008.
- SACHS, Ignacy. **Rumo à Ecosocioeconomia - teoria e prática do desenvolvimento**. São Paulo: Cortez Editora, 2007.
- SACK, R. D. **Human territoriality: its theory and history**. London: Cambridge University, 1986
- SALAMA, Pierre; VALIER, Jacques. **Pobrezas e Desigualdades no Terceiro Mundo**. Tradução Catherine M. Mathieu. São Paulo: Nobel, 1997.
- SANTOS, Izabela Penha de Oliveira. **Crise hídrica: desastre socialmente construído e injustiça ambiental no bairro Novo Recreio (Guarulhos, SP)**. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) no Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.
- SANTOS, J. A. F. **Estrutura de posições de classe no Brasil: mapeamento, mudanças e efeitos na renda**. Rio de Janeiro: Editora Iuperj, 2002.
- SANTOS, J. A. F. Uma classificação socioeconômica para o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 58, pp. 27-45. São Paulo, 2005.
- SANTOS, J. A. F. III – Primeira Sessão: Esquema de classe para abordar a desigualdade de saúde no Brasil. In: ROSENBERG, F. J. (Ed.). **Classes sociais, território e saúde: questões metodológicas e políticas**. **Cadernos do Itaboraí**, v. 1, pp. 39-59. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2013. Disponível em: <https://dssbrensp.fiocruz.br/wp-content/>

uploads/2014/09/Cadernos-do-Itabora%C3%A-Vers%C3%A3o-Digital.pdf. Acesso em: 9 fev. 2024.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SAWAIA, Bader. Introdução: exclusão ou inclusão perversa? In: SAWAIA, Bader (Org.). **As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social**, pp. 7-13, Petrópolis: Vozes, 2001.

SCHLICHT, Ekkehart. **Isolation and Aggregation in Economics. Berlin, Heidelberg: Springer Verlag, 1985**. Disponível em: <https://epub.ub.uni-muenchen.de/3/>. Acesso em: 20 de jan. 2025.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. SILVA, Maria Ozanira (Org.). **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras Editora: São Luís: GAEPP, 2008

SILVA, Maria Ozanira da Silva *et. al.* **Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. 2. ed. ampliada. São Paulo: Editora Veras; São Luís, MA: Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza, 2013.

SMITH, Kevin B. e LARIMER, Christopher W. **The Public Policy Theory Primer**. Boulder-CO, Westview Press, 2009.

SOUZA, Lincoln Moraes. **Três ensaios sobre Avaliação de Políticas Públicas**. Natal: Editora UFRN, 2014.

SOUZA, M. J. L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. **Geografia: conceitos e temas**. 14. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

SULLIVAN, S.; SPICER, A.; BÖHM, S. Becoming global (un)civil society: counter-hegemonic struggle and the indymedia network. **Globalizations**, v. 8, n. 5, pp. 703-717, 2011.

TAVARES, M. C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

TAVARES, M. C. **Desenvolvimento e igualdade: homenagem aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares/Organizadores: João Sicsú, Douglas Portari**. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

THIOLLENT, M. **Metodologia da Pesquisa-ação**. São Paulo: Cortez, 2011.

TRIPP, D. Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. **Revista Educação e Pesquisa**, v. 31, n. 3, pp. 443-466, set./dez. São Paulo, 2005.

VASCONCELLOS, Marco Antônio S. **Fundamentos de Economia**. São Paulo: Saraiva, 2006.

VYGOTSKY, L. **A formação social da mente**. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva**. 3. ed. Brasília: EdUNB, 1994.

WEBER, Max. **Textos Coligidos**. São Paulo: Ática, 2001.

WEBER, Max. A “objetividade” do conhecimento nas Ciências Sociais. In: COHN, Gabriel. (Org.). WEBER, Max. **Sociologia**. São Paulo: Ática, 2004.

WIESENFELD, Esther. Environmental psychology and the diverse human realities. **Revista Psicologia USP**, vol.16, n.1-2, pp. 53-69, 2005.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Inheriting a sustainable world? Atlas on children’s health and the environment**. Geneva: WHO, 2017.

WORTHEN, B; SANDERS, J.R.; JODY, L. F. **Avaliação de programas: concepções e práticas**. São Paulo: EDUSP, 2004.

WRIGHT, E. O. **Approaches to class analysis**. Nova York: Cambridge University Press, 2005.

ZERBE JR., R. O. The failure of market failure. ZERBE JR., R. O. (Ed.). **Economic efficiency in law and economics**, pp. 164-187. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar, 2001.

**APÊNDICE A – FORMULÁRIO PARA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA**

1. Nome Completo:
2. Endereço:
3. Nacionalidade:
4. Naturalidade:
5. Estado Civil:
6. Etnia / cor:
7. Gênero:
8. Faixa Etária:
9. Você tem renda? Se sim, qual a faixa?
10. Renda da família:
11. Quanto do orçamento familiar é gasto com saneamento básico (água e esgoto)?
12. Escolaridade:
13. Nível de escolaridade da família:
14. Quantas pessoas vivem na sua residência?
15. Há banheiro na sua casa? Se sim, quantos?
16. Você ou seu núcleo familiar faz parte do CADÚNICO?
17. Você ou seu núcleo familiar pagam Tarifa Social de Saneamento Básico?

## **APÊNDICE B – ROTEIRO PARA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA**

### **DIMENSÃO SOCIAL**

1. Você acredita que a política de Saneamento Básico interfere em quais aspectos da vida?
2. Para você o Saneamento Básico é uma política pública?
3. Para você o Saneamento Básico é uma prestação de serviço público ou uma atividade de interesse econômico?
4. Quais os impactos sociais que a falta de esgotamento sanitário, caso exista, causam para você, sua família e seus vizinhos / comunidade?

### **DIMENSÃO ECONÔMICA**

5. Renda Individual
6. Renda Mensal
7. Fontes de Renda
8. Como é a utilização da renda
9. Você considera que o serviço de esgotamento sanitário é economicamente sustentável?  
Por quê?
10. Quais os impactos econômicos que a falta de esgotamento sanitário, caso exista, causam para você, sua família e seus vizinhos / comunidade?

### **DIMENSÃO AMBIENTAL**

11. Na sua rua tem ligação de água?
12. Na sua rua tem rede de esgoto?
13. Possui ligação de água em casa?
14. Possui ligação de esgoto em casa?
15. Seu esgoto é tratado?
16. Caso não tenha ligação de água, de onde consome água potável?
17. Caso não tenha ligação de esgoto, possui alguma fonte alternativa de coleta e/ou tratamento de esgoto?

18. Caso não tenha ligação de esgoto nem fonte alternativa, qual a forma que despeja o esgoto?
19. Você considera que o serviço de esgotamento sanitário é ambientalmente sustentável? Por quê?
20. Quais os impactos ambientais que a falta de esgotamento sanitário, caso exista, causam para você, sua família e seus vizinhos / comunidade?

### **DIMENSÃO INSTITUCIONAL – POLÍTICA**

21. Você sabe quais são os serviços de Saneamento Básico?
22. Você sabe quem é o poder público competente pelo fornecimento de água potável e esgotamento sanitário na sua cidade?
23. Você sabe quem é o prestador de serviço de água potável e esgotamento sanitário na sua cidade?
24. Você sabe o que significa Parceria Público Privada?
25. Você já ouviu falar no Marco Regulatório do Saneamento Básico?
26. Caso sim, o que você conhece a respeito?
27. Você sabe sobre a Universalização do Esgotamento Sanitário no Brasil?
28. Você sabe sobre a Universalização do Esgotamento Sanitário em Fortaleza?
29. Você sabe sobre a Universalização do Esgotamento Sanitário no seu Bairro?
30. Você sabe sobre os encaminhamentos, projetos e previsões acerca da Universalização do Esgotamento Sanitário na sua rua?
31. Quais os impactos políticos que a falta de esgotamento sanitário, caso exista, causam para você, sua família e seus vizinhos / comunidade?
32. Você considera as propostas defendidas para o Saneamento Básico de um político na hora de escolher para quem vai votar?

## **APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)**

Você está sendo convidado(a) para participar, como voluntário(a), em uma pesquisa científica. Caso você não queira participar, não há problema algum. Você não precisa me explicar por que, e não haverá nenhum tipo de punição por isso. Você tem todo o direito de não querer participar do estudo, basta selecionar a opção correspondente no final desta página.

Para confirmar sua participação você precisará ler todo este documento e depois selecionar a opção correspondente no final dele. Este documento se chama TCLE (Termo de Consentimento livre e esclarecido). Nele estão contidas as principais informações sobre o estudo, objetivos, metodologias, riscos e benefícios, dentre outras informações.

Este TCLE se refere ao projeto de pesquisa **“SANEAMENTO BÁSICO E SUSTENTABILIDADE: UMA AVALIAÇÃO DO ACESSO À POLÍTICA PÚBLICA SOB A PERSPECTIVA DAS PESSOAS NO TERRITÓRIO DO GRANDE BOM JARDIM EM FORTALEZA-CE.”**.

A pesquisa será realizada por meio de um Roteiro com perguntas abertas e fechadas que serão gravadas com o uso de celular ou aparelho gravador. Você não será remunerado, visto que sua participação nesta pesquisa é de caráter voluntária. Caso decida desistir da pesquisa você poderá interromper o questionário e sair do estudo a qualquer momento, sem nenhuma restrição ou punição.

Os pesquisadores garantem e se comprometem com o sigilo e a confidencialidade de todas as informações fornecidas por você para este estudo. Da mesma forma, o tratamento dos dados coletados seguirá as determinações da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD – Lei 13.709/18). Para contatar um dos pesquisadores da pesquisa, você poderá encaminhar um e-mail, ligar ou mandar mensagens pelo WhatsApp para eles a qualquer momento:

**PESQUISADORA RESPONSÁVEL:**

Nathália Campos de Castro, (85) 99904-2792

camposcnathalia@gmail.com

PESQUISADORA ASSISTENTE:

Profa. Dra. Suely Salgueiro Chacon.

[suelychacon@ufc.br](mailto:suelychacon@ufc.br) (ORIENTADORA)

## CONSENTIMENTO DE PARTICIPAÇÃO

Eu, concordo em participar voluntariamente do presente estudo como participante. A pesquisadora me informou sobre tudo o que vai acontecer na pesquisa, o que terei que fazer, inclusive sobre os possíveis riscos e benefícios envolvidos na minha participação. A pesquisadora me garantiu que eu poderei sair da pesquisa a qualquer momento, sem dar nenhuma explicação, e que esta decisão não me trará nenhum tipo de penalidade ou interrupção de meu tratamento.

Fui informado também que devo imprimir ou gerar um pdf do TCLE para ter a minha cópia do TCLE e que posso solicitar uma versão dele via e-mail para as pesquisadoras.

ACEITO PARTICIPAR ( )

NÃO ACEITO PARTICIPAR ( )

---

ASSINATURA DO(A) PARTICIPANTE

---

ASSINATURA DA PESQUISADORA