



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA E COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL**

AMANDA DE OLIVEIRA ALMEIDA

**OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SANEAMENTO BÁSICO:
UMA ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA DE FINANCIAMENTO CONDICIONADO
PARA O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA**

JOÃO PESSOA – PB

2019

AMANDA DE OLIVEIRA ALMEIDA

**OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SANEAMENTO
BÁSICO: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA DE FINANCIAMENTO
CONDICIONADO PARA O PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba, como exigência final para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Thiago Lima da Silva

JOÃO PESSOA – PB

2019

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

A447o Almeida, Amanda de Oliveira.

OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SANEAMENTO BÁSICO : uma análise da política pública de financiamento condicionado para o Programa Minha Casa, Minha Vida / Amanda de Oliveira Almeida. - João Pessoa, 2019.

119 f. : il.

Orientação: Thiago Lima.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCSA.

1. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. 2. Justiça socioambiental. 3. Saneamento básico. 4. Programa Minha Casa Minha Vida. I. Lima, Thiago. II. Título.

UFPB/BC



FOLHA DE APROVAÇÃO

AMANDA DE OLIVEIRA ALMEIDA

Objetivos do desenvolvimento sustentável e saneamento básico: uma análise da política pública de financiamento condicionado para o Programa Minha Casa Minha Vida

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba como exigência final para a obtenção do título de Mestre.

Orientador(a): Thiago Lima da Silva

Data de aprovação: 30/07/2019

Banca examinadora:

Prof. Dr. Thiago Lima da Silva
Orientador/Presidente da Banca Examinadora- PGPCI/UFPB

Prof. Dr. Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves
Examinador Interno - PGPCI/UFPB

Prof.ª Dr.ª Elia Elisa Cia Alves
Examinador Externo - DCP/UFPE

AGRADECIMENTOS

Primeiramente à Deus, minha fonte de força nos momentos de angústia e desespero. Obrigada Senhor, por sempre iluminar o meu caminho. Sem Ele, nada disso seria possível.

Aos meus pais, Venceslau e Marcilene Almeida, pelos anos de dedicação e sacrifícios que fizeram para que tivesse a melhor educação possível. Vocês são a personificação do amor divino. Agradeço a vocês por tudo que sou hoje.

À minha irmã, Thaís Almeida, por ser minha companheira, minha cúmplice em todos os momentos. Passamos por mais essa etapa juntas e a sua compreensão e apoio foram fundamentais.

À minha família, em especial às minhas tias, Margarida Oliveira, Célia Oliveira e Suelly Oliveira, por todo o apoio incondicional, principalmente nesses últimos anos. E às minhas avós, Maria Oliveira e Terezinha Almeida, por lembrarem que as pausas para diversão também são importantes. Não tenho dúvidas de que vocês são os meus anjos.

Aos meus amigos, principalmente Juliana Medeiros, Heloísa Gonçalves e Samuel Vieira, por estarem ao meu lado ao longo desses anos. Escutando minhas frustrações, comemorando minhas conquistas e acreditando em mim mesmo quando não era capaz. À Rafaella Soares, por me ajudar inúmeras vezes nessa longa caminhada pelo mundo das Relações Internacionais.

À família Krav Maga, em especial ao instrutor Ticiano Barbosa. Responsável por mostrar que a minha coragem vai além da que é necessária para começar a aprender a me defender. Que a cada aula aprendo a ter a paciência e controle emocional para superar as barreiras muitas vezes impostas por mim. Que me ensina a levar a simplicidade, rapidez e objetividade, não só nos treinos, mas para a vida. Por ensinar um caminho que somos capazes de fazer coisas que julgamos serem impossíveis. Saibam que esses ensinamentos tiveram um impacto crucial na realização deste trabalho.

Ainda, às minhas mais novas amigas que o Krav Maga proporcionou: Amanda Alves, por me incentivar e acreditar no meu potencial mesmo quando havia dúvidas da minha parte; e Thiago Siqueira Campos, por todos os momentos de conversas, descontração e risadas, por me ajudar a encontrar as minhas limitações e a lidar com elas. Acreditem, vocês foram fundamentais nessa jornada.

Aos amigos da segunda turma do PGPCI, da Universidade Federal da Paraíba, por serem meus companheiros em todos os momentos, acredito que foi a nossa união nos fez chegar até

esse ponto. Mas em especial agradeço à duas pessoas: Luiz Phelipe Pimenta Frota e Rayssa Batista.

Por último, mas não menos importante, agradeço ao meu orientador, Thiago Lima, por todo o apoio durante o mestrado. Por ser um professor que exige, mas também ressalta a importância de preservar os momentos de lazer para manter a sanidade. Agradeço, também, por ampliar a minha percepção a cada reunião que tínhamos para discutir sobre a pesquisa. Poder ter a certeza de que você influenciou positivamente a me tornar a pessoa que sou hoje.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES).

A todos, só resta dizer, meus mais sinceros agradecimentos.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|----------|---|
| ANA | Agência Nacional de Água |
| CAD | Comitê para a Ajuda de Desenvolvimento |
| CBIC | Câmara Brasileira da Indústria da Construção |
| CEF | Caixa Econômica Federal |
| CEPAL | Comissão Econômica para a América Latina e Caribe |
| CF/88 | Constituição Federal de 1988 |
| CGU | Controladoria Geral da União |
| CID | Cooperação Internacional para o Desenvolvimento |
| CNODS | Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável |
| CVC | Criação de Valor Compartilhado |
| DJSI | <i>Dow Jones Sustainability Index</i> |
| DS | Desenvolvimento Sustentável |
| FAR | Fundo de Arrendamento Residencial |
| FDS | Fundo de Desenvolvimento Social |
| FENAPC | Federação Nacional dos Pequenos Construtores |
| FGTS | Fundo de Garantia por Tempo de Serviço |
| FJP | Fundação João Pinheiro |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| FNHIS | Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social |
| FpD3 | Terceira Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento |
| FUNASA | Fundação Nacional de Saúde |
| GRI | <i>Global Reporting Initiative</i> |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IDG | <i>International Development Goals</i> |
| IDH | Índice de Desenvolvimento Humano |
| ISE | Índice de Sustentabilidade Empresarial |
| LNSB | Lei Nacional de Saneamento Básico |
| MCidades | Ministério das Cidades |
| MPDG | Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão |
| OAD | Ajuda Oficial para o Desenvolvimento |

| | |
|----------|---|
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| ODM | Objetivos de Desenvolvimento do Milênio |
| ODS | Objetivos de Desenvolvimento Sustentável |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| OPR | Oferta Pública de Recursos |
| PAC | Programa de Aceleração do Crescimento |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PlanHab | Plano Nacional de Habitação |
| PMCMV | Programa Minha Casa Minha Vida |
| PNHU | Programa Nacional de Habitação Urbana |
| PNUMA | Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente |
| PPA | Planejamento Plurianual |
| PPP | Parcerias Público-Privadas |
| RSE | Responsabilidade Social Empresarial |
| Secom/PR | Secretaria Especial do Comunicação Social da Presidência da República |
| SNHIS | Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social |
| SUS | Sistema Único de Saúde |
| TBL | <i>Triple Bottom Line</i> |
| UH | Unidades Habitacionais |
| WBCSD | <i>World Business Council for Sustainable Development</i> |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 01 – Quadro dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio..... | 48 |
| Figura 02 – Quadro dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável..... | 56 |
| Figura 03 – Passos para a integração dos ODS na gestão empresarial | 60 |
| Figura 04 – O ciclo completo do saneamento | 70 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| Gráfico 01 – Progresso dos ODM | 50 |
| Gráfico 02 – Percentagem da pobreza global | 51 |
| Gráfico 03 – Saneamento e Mortalidade Infantil, 2015 | 68 |
| Gráfico 04 – Saneamento e Desenvolvimento Humano, 2014..... | 68 |
| Gráfico 05 – Proporção de municípios que afirmaram ter conhecimento sobre ocorrência de endemias ou epidemias de cada doença – 2017 | 69 |
| Gráfico 06 – Proporção de municípios com ocorrência de endemias ou epidemias causadas pelo mosquito <i>Aedes aegypti</i> , segundo as Grandes Regiões – 2017 | 69 |
| Gráfico 07 – Proporção de municípios por situação da Política Municipal de Saneamento Básico, segundo as Grandes Regiões – 2011 a 2017..... | 73 |
| Gráfico 08 – Proporção de municípios por situação do Plano Municipal de Saneamento Básico, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios – 2011 a 2017 | 74 |
| Gráfico 09 – Evolução da população que utiliza serviços de água potável geridos de forma segura nas Regiões Geográficas – 2009 a 2017*. | 76 |
| Gráfico 10 – Déficit de abastecimento de água por faixa de renda | 76 |
| Gráfico 11 – Evolução da população que utiliza serviços de saneamento sanitário geridos de forma segura nas Regiões Geográficas – 2011 a 2016*..... | 77 |
| Gráfico 13 – Distribuição dos critérios de inadequação dos domicílios urbanos duráveis, segundo regiões geográficas – Brasil – 2015 | 86 |
| Gráfico 14 – Domicílios urbanos com carência de infraestrutura, por faixas de renda média familiar mensal, em salários mínimos (SM), segundo regiões geográficas e regiões metropolitanas (RMS) – Brasil – 2015..... | 86 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| Quadro 01 – Lista das capacidades básicas de Martha Nussbaum | 35 |
| Quadro 02 – Elementos essenciais para enquadrar e reforçar o desenvolvimento sustentável | 57 |
| Quadro 03 – Diferenças entre RSE e CVC | 64 |
| Quadro 04 – Funções dos serviços de saneamento básico | 71 |
| Quadro 05 – Principais conceitos e indicadores da metodologia de cálculo das necessidades habitacionais | 84 |
| Quadro 06 – Domicílios urbanos duráveis na região Nordeste, por componentes da carência de infraestrutura..... | 86 |
| Quadro 07 – Linhas Programáticas do Plano Nacional de Habitação | 89 |
| Quadro 08 – Evolução dos valores das faixas do PMCMV | 90 |
| Quadro 09 – Comparação entre modalidades do MCMV que atendem famílias com renda de até três salários mínimos | 91 |
| Quadro 10 – Portarias do Ministério das Cidades que tratam dos requisitos básicos dos empreendimentos do PMCMV no âmbito do PNHU..... | 92 |
| Quadro 11 – Especificações Urbanísticas dos Empreendimentos: Infraestrutura e Sustentabilidade..... | 96 |
| Quadro 12 – Resumo das portarias regulamentadoras do PMCMV | 97 |
| Quadro 13 – Classificação de qualidade dos serviços de água e saneamento..... | 99 |
| Quadro 14 – Caracterização do atendimento e do déficit de acesso ao abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos adotado no PNSB | 100 |
| Quadro 15 – Contratações MCMV*, por Fase e Faixa de Renda, de 2009 a 2015 | 101 |

RESUMO

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são a nova agenda de desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, aprovada em setembro de 2015. Ela traz o discurso de que será necessário ir além dos três pilares — social, ambiental e econômico —, pois o desenvolvimento só será alcançado se a ele forem incorporados os princípios dos direitos humanos e da boa governança. Cada país deve se apropriar dos objetivos de modo a respeitar a sua história e capacidade de alcançá-los, reconhecendo também a importância do setor privado e o seu envolvimento na construção de uma sociedade mais justa e ambientalmente resiliente. A partir da discussão sobre justiça como equidade de John Rawls e da abordagem das capacidades de Amartya Sen e Martha Nussbaum, esta pesquisa ressalta como a condição sanitária afeta a qualidade de vida das pessoas, por estar relacionada a outros âmbitos como a saúde, a educação e o trabalho. Assim, buscou-se examinar como as modificações no Programa Minha Casa Minha Vida podem contribuir para o alcance do "ODS 6 – Água Limpa e Saneamento" e, conseqüentemente, promover a justiça socioambiental. Através da análise documental do Programa, verificou-se que a letra da legislação regulamentadora converge para os princípios da justiça socioambiental ao prever melhorias na qualidade de vida das pessoas. Contudo, para o setor privado as constantes modificações dos requisitos não trazem a segurança jurídica necessária para que haja investimentos de forma a atender a demanda de moradias adequadas para população mais vulnerável, apesar dos dados mostrarem que é essa parcela que ainda continua com privações humanas. Portanto, para que essas pessoas tenham a liberdade substantiva de escolher o modo de vida que querem, é necessária uma mudança na forma que o Brasil desenha suas políticas públicas de saneamento básico e de habitação, de modo que haja maior envolvimento dos investidores, podendo assim favorecer a melhoria na qualidade de vida das pessoas.

Palavras-chave: Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Justiça socioambiental. Saneamento básico. Programa Minha Casa Minha Vida.

ABSTRACT

The Sustainable Development Goals are the new development agenda of the United Nations, approved in September 2015. It brings the discourse that it will be necessary to go beyond the three pillars — social, environmental and economic —, because development will be achieved only if it incorporates the principles of human rights and good governance. Each country must appropriate the objectives in order to respect the local history and the capacity to achieve them, as it must also recognize the importance of the private sector and its involvement in shaping a more just and environmentally resilient society. Based on the discussion about the theory of justice as equity of John Rawls and the capabilities approach of Amartya Sen and Martha Nussbaum, this research highlights how the sanitary condition affects life quality, as it is also related to other areas such as health, education and work. Thus, the research tried to explore how the modifications on the Minha Casa Minha Vida Program can contribute to the achievement of the "SDG 6 – Clean Water and Sanitation" and, consequently, promote the social-environmental justice. Through the analysis of the Program's documents, it was acknowledged that the law is similar with the principles of social and environmental justice, establishing improvements in the life quality. Nevertheless, for the private sector of construction the constant modifications in the law do not bring the legal security necessary for investments to provide adequate houses for the most vulnerable population, which continues to suffer with inhuman deprivation. In order to these people have the substantive freedom to choose the way of life they want, a change is needed in the way Brazil designs its public policies on sanitation and habitation, so that there is a larger involvement of the investors, as it can favour the improvement of life quality of the people.

Keywords: Sustainable Development Goals. Social and environmental justice. Sanitation. Minha Casa Minha Vida Program.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO | 14 |
| 1. DESENVOLVIMENTO: UMA BREVE DISCUSSÃO | 21 |
| 1.1. Desenvolvimento e Justiça | 23 |
| <i>1.1.1. Justiça como equidade de John Rawls</i> | 24 |
| <i>1.1.2. Desenvolvimento a partir da visão das capacidades de Amartya Sen</i> | 29 |
| <i>1.1.3. Desenvolvimento a partir da visão das capacidades de Martha Nussbaum</i> | 34 |
| <i>1.1.4. As teorias de Rawls, Sen e Nussbaum e o desenvolvimento sustentável</i> | 37 |
| 2. DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO (ODM) PARA OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS) | 42 |
| 2.1. Análise Crítica dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio | 49 |
| 2.2. A Preparação para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável | 52 |
| 2.3. A importância do setor privado para a concretização dos ODS | 59 |
| 2.4. Desenvolvimento, Justiça e Saneamento | 65 |
| <i>2.4.1. Saneamento como justiça socioambiental</i> | 65 |
| 3. PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E SANEAMENTO BÁSICO | 79 |
| 3.1. O Ciclo de Políticas Públicas | 79 |
| 3.2. Política Habitacional: o Programa Minha Casa Minha Vida | 82 |
| 3.3. As Portarias Regulamentadoras do Programa Minha Casa Minha Vida | 92 |
| 3.4. Discussão dos Resultados | 98 |
| <i>3.4.1. Divergências entre as diretrizes da política pública e os interesses do setor privado</i> | 103 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 106 |
| REFERÊNCIAS | 110 |

INTRODUÇÃO

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS ou Agenda 2030) são a nova agenda de desenvolvimento das Nações Unidas (ONU). Adotada por 193 países na 70ª Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2015, ela representa um plano de ação para erradicar a pobreza, combater as desigualdades, as injustiças e as mudanças climáticas, de forma a promover o equilíbrio entre a prosperidade humana e a capacidade do planeta. Os referidos ODS são a continuação da agenda anterior, denominada “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”, a qual também visava combater a extrema pobreza e a fome por meio dos oito objetivos e 21 metas.

Os ODM sofreram diversas críticas, principalmente por ser uma política considerada *top-down* e por ter sete dos oito objetivos direcionados somente aos países em desenvolvimento. Além disso, a agenda interferia nos fluxos de ajuda internacional para o desenvolvimento, passando a ideia de que os países pobres só conseguiriam a ajuda se seguissem as diretrizes impostas pela agenda (CARDOSO; DAVID; OLIVEIRA, 2017; KOEHLER, 2015). Ban Ki-Moon, o ex-secretário geral da ONU de 2007 a 2016, afirmou que os resultados obtidos até 2015 foram insatisfatórios por causa da falta de comprometimento e foco, de recursos necessários, de *accountability* e de interesse em buscar o desenvolvimento sustentável. Ainda, os ODM sofreram críticas por não colocarem como fator importante as capacidades locais e sua governança, de modo que os objetivos ficaram ambiciosos e irrealistas para a maioria dos países, além de não haver uma participação maior devido à falta de apropriação por parte deles (FEHLING; NELSON; VENKATAPURAM, 2013).

Todavia, é necessário ressaltar que, apesar das diversas críticas, os ODM conseguiram mobilizar diversos setores para que seus resultados fossem implementados. Além de reconhecerem que a maior parte da população vive em uma situação de pobreza, mostrando-se um plano de ação para melhorar as condições de vida dessas pessoas em um determinado prazo, demonstraram que o ponto principal da agenda é primar pelo bem-estar dos mais vulneráveis. Apesar de ser um guia aparentemente alcançável, conciso e claro para a execução de políticas públicas, os ODM não conseguiram mudar o discurso de ‘desenvolvimento como crescimento econômico’ (KENNY, 2015; NAYYAR, 2012; VANDEMOORTELE, 2011). Nesse contexto, a missão dos ODS é continuar com a agenda anterior, mas levando em consideração todas as críticas e lições aprendidas nos anos anteriores, à medida que, desde o ano 2000, as alterações climáticas, as desigualdades e os conflitos armados se agravaram, de forma que a estrutura

financeira, a governança e a responsabilidade das instituições internacionais fossem questionadas.

A proposta dos ODS é retomar os mesmos princípios afirmados na Carta da ONU de 1945, em que a nova era do desenvolvimento deve conter elementos dos direitos humanos, do meio ambiente e dos desenvolvimentos econômico e social como interligados, trazendo uma visão mais holística do tema. Assim, além de trazer os pilares básicos do desenvolvimento sustentável – econômico, social e ambiental –, também coloca como primordial a governança em todos os níveis – do local para o global e do setor público para o privado (SACHS, J., 2012). Ao contrário do que aconteceu nos ODM, os ODS reforçam a ideia de que o alcance do desenvolvimento sustentável necessita do esforço conjunto dos mais variados setores da sociedade nacional e global, bem como da cooperação internacional. Nota-se também um maior apelo ao setor privado para a implementação dos objetivos, porque este consegue incentivar a produtividade, o crescimento econômico inclusivo e a criação de empregos (NAÇÕES UNIDAS, 2015). Afinal, algumas empresas possuem receitas maiores que o produto interno bruto de muitos países. Por isso, é essencial observar o papel e a influência que essas grandes corporações possuem (ABONG, [2014?]; CARDOSO; DAVID; OLIVEIRA, 2017).

Entretanto, como será discutido nos capítulos, apesar de trazerem um discurso de mudanças na atual estrutura de desenvolvimento sustentável, os ODS ainda se fundamentam no crescimento econômico como solução para os outros problemas, uma vez que, na sua formulação, não foi levada em consideração a preocupação de que não é possível aumentar o crescimento quando os recursos naturais do planeta são finitos e não crescentes (ALVES, J., 2014, 2015c). Diante dessa problemática, surge a necessidade de estudar novas perspectivas sobre produção e distribuição de riquezas respeitando a sustentabilidade do planeta, de modo que a camada mais vulnerável da sociedade seja alcançada. De modo que a qualidade de vida delas seja efetivamente melhorada, percebendo o desenvolvimento como uma ferramenta além de responsabilização dos pobres pelos problemas socioambientais enfrentados.

Os ODS trazem como fundamento os princípios formulados na Carta das Nações Unidas de 1945, portanto, o desenvolvimento sustentável deve ser visto como mais do que uma questão de direito, mas também como uma forma de promover a justiça e diminuir as injustiças. Para alcançar esse resultado, deve-se modificar as bases éticas do atual sistema, de modo que não seja imposto para as pessoas um único padrão de vida, no qual o consumo de bens materiais seja o fim último, mas que seja dada a oportunidade de escolha de qual tipo de vida o indivíduo quer seguir (SEN, 2011).

De acordo com Sen (2010; 2011), o desenvolvimento deve ser voltado para melhorar a qualidade de vida das pessoas e assegurar um conjunto de capacidades: possibilidades materiais e oportunidades que as pessoas têm de garantir a “boa vida”. O ODM 7, que tinha como objetivo a qualidade de vida e respeito ao meio ambiente, apresentava metas referentes a saneamento básico. Trazia a proposta de redução da porcentagem da população que não tem acesso à água potável e saneamento básico e, conseqüentemente, ter uma melhoria na qualidade de vida dessas pessoas. Desde 2000, houve progressos em acesso à água e a rede de tratamento de esgoto, contudo, a realidade é que grande parte da população mundial ainda não tem acesso a esses serviços básicos, levando a mortalidade de crianças por doenças relacionadas à falta desses serviços. Baseado nisso, novamente, as Nações Unidas trouxeram a temática na discussão dos ODS, criando um objetivo especificamente para água e saneamento básico, sendo relacionado a outros, tais como: o de saúde e bem-estar; das cidades e comunidades sustentáveis; redução das desigualdades; entre outros.

Justifica-se a escolha do tema da pesquisa, porque, de acordo com o relatório da Organização Mundial da Saúde (WHO, 2017), em 2015, 71% da população mundial tem acesso adequado a água potável, ou seja, disponível quando necessária e livre de contaminação. Já o esgotamento sanitário seguro está disponível somente a 39% da população mundial, sendo 2 bilhões de pessoas a não ter acesso a saneamento básico e 892 milhões ainda a defecar ao ar livre. No Brasil, conforme estudo realizado pela Trata Brasil (2018) nas 100 maiores cidades do País, as quais representam mais de 40% da população, no ano de 2016, 17% da população não tinha acesso à água potável, 48% não tinha acesso a um sistema de esgoto e somente 45% dos esgotos tinham um tratamento adequado. A falta de manejo correto das águas leva a proliferações de doenças como a diarreia e verminoses e, mais recentemente, o alto crescimento de casos de dengue, zika, chikungunya e febre amarela (IBGE, 2018).

E, apesar de ter um avanço no número de acessos à serviços adequados, as pessoas da classe baixa ainda são as que mais sofrem por não terem condições de adquirirem moradias adequadas e, conseqüentemente, mais propícias a desenvolverem doenças relacionadas a questões hídricas. Conseqüentemente, a realização das suas funcionalidades e das suas capacidades, para se desenvolverem enquanto seres humanos, é prejudicada por representarem privações que restringem a capacidade de escolha delas (SEN, 2011).

No Brasil, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) foi criado pelo Governo Federal em 2009 para que os brasileiros de baixa renda, tanto de zona urbana quanto rural, tivessem a oportunidade de conseguirem adquirir uma moradia digna. O programa dita que,

para poderem participar, os empreendimentos devem preencher padrões mínimos para manter a qualidade deles.

A legislação do PMCMV foi evoluindo com o passar do tempo, colocando requisitos que têm como objetivo melhorar as condições de vida e a qualidade dos empreendimentos. O Ministério das Cidades – atual Ministério do Desenvolvimento Regional – publicou, desde 2009, diversas Portarias para regulamentar a exigência da lei que estabelece os requisitos mínimos para os imóveis. Além de adequar os projetos à preservação ambiental e estarem de acordo com o plano diretor da cidade, os imóveis deverão ter “vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e que permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica” (BRASIL, 2009).

No início do programa, havia a liberação de financiamento bancário se o empreendimento tivesse cisterna e fossa, para o fornecimento de água e de uma solução de esgotamento sanitário respectivamente. Contudo, com as portarias nº 660 de 14 de novembro de 2018 e nº 160 de 6 de maio de 2016, os empreendimentos devem, obrigatoriamente, ter ligação direta com redes que forneçam água potável e esgotamento sanitário adequado. Apesar de trazer um requisito fundamental para melhorar a qualidade de vida das pessoas, já que a falta de esgotamento sanitário é um caso de saúde pública, a portaria causou perturbação no âmbito da construção civil. O setor privado temeu que as novas modificações poderiam colocar em risco os empregos, além de trazer custos adicionais que seriam repassados para os consumidores, principalmente no âmbito das pequenas e médias construtoras.

Esse conflito, causado pelas portarias com as construtoras, faz com que a atenção se volte para a formulação de políticas públicas e os fatores que influenciam esse processo. A política pública é a forma que o Estado tem de resolver os problemas públicos, mas com o agravamento da crise do estado de bem-estar, passou-se a questionar a eficácia das ações governamentais, por isso a importância do monitoramento e das avaliações. Para compreender a análise de políticas, diversos modelos ganharam destaque na literatura, contudo, a que obteve mais ênfase é a *policy cycle* ou o ciclo político-administrativo das políticas públicas (TREVISAN; BELLEN, 2008).

A concepção cíclica desse modelo permite que haja a adequação das políticas no curso da implementação para que ela alcance os objetivos propostos na sua formulação. Frey (2000) estabelece cinco fases para o ciclo da política: (1) identificação e definição dos problemas; (2) definição da agenda; (3) elaboração de programas; (4) implementação de políticas; e (5) avaliação de políticas e eventual correção da ação. Apesar de ser o Estado a tomar a decisão de como a política pública será formulada, ele sofre pressões de outros atores públicos e privados

e, mesmo que informalmente, deve negociar com esses grupos de interesse, afetando o desenho final da política. Como colocado anteriormente, hoje em dia, o setor privado exerce uma grande influência na condução de políticas, bem como tem a capacidade de implementá-las, contribuindo para o alcance da Agenda 2030.

O contexto parece apontar que as visões tradicionais de desenvolvimento, em que o crescimento econômico é a panaceia dos problemas sociais e ambientais, não estão apresentando o resultado esperado. Apesar da Agenda 2030 trazer o discurso de que é necessário mudar essa perspectiva, ela é contraditória por apresentar discussões que remetem a essas visões tradicionais. Por isso, a presente pesquisa parte da teoria da justiça como equidade e da abordagem das capacidades como uma forma alternativa para compreender o desenvolvimento. Ainda, parte da premissa de que as portarias que regulamentam o PMCMV foram modificadas para que a infraestrutura do ciclo de saneamento básico fossem requisitos básicos para melhorar a qualidade de vida das pessoas, convergindo com as metas dos ODS. Assim, a pesquisa desenvolvida teve como pergunta orientadora descobrir: **qual é a contribuição do PMCMV para o alcance dos ODS e, conseqüentemente, para a promoção da justiça socioambiental, ao colocar que as moradias tenham infraestrutura de saneamento básico como requisito para o financiamento bancário?**

De modo geral, tem-se como objetivo geral descrever o funcionamento do PMCMV e se ele pode interferir nos índices de saneamento básico e de qualidade de vida da população mais vulnerável. Em relação aos objetivos específicos, a pesquisa buscou: (1) compreender o desenvolvimento proposto pelos ODS a partir da justiça como equidade e da abordagem das capacidades; (2) caracterizar a situação do saneamento básico a partir dos padrões propostos pela agenda de desenvolvimento e pela legislação brasileira; e, por fim, (3) analisar como o saneamento básico é abordado pelo PMCMV e se o programa conseguiu promover a justiça socioambiental.

A pesquisa mostrou como a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável pode estar relacionada com as políticas adotadas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional ao impor novos requisitos para o financiamento de unidades habitacionais no âmbito de um programa federal de aquisição de moradias, bem como a potencialidade do programa em promover a justiça socioambiental.

A natureza da pesquisa é qualitativa, porque buscará obter uma análise holística do fenômeno, tentando o compreender dentro do seu próprio contexto, explicando como e o motivo dos fatos acontecerem (GRAY, 2012). Para alcançar os objetivos propostos, o método de coleta de dados será o documental. Flick (2009) compreende o documento mais do que uma simples

representação dos fatos ou da realidade, mas algo que foi produzido com um objetivo para um determinado uso. Afirma, ainda, que há duas dimensões para a classificação dos documentos: quem produziu os documentos e o acesso a eles. Em relação a autoria, divide-se em pessoais e oficiais, sendo o último subdividido em privados e públicos. E ao acesso, pode ser classificado como: fechado; restrito; arquivo aberto, quando todo podem acessar, mas só naquele documento específico; e publicação aberta. Flick (2009) aconselha que o documento preencha quatro requisitos para ser usado na pesquisa: autenticidade; credibilidade; representatividade; e significação. E que, na análise de documentos, o pesquisador deve ter o cuidado em observar quem produziu e com que objetivo ele foi feito.

Em relação a análise dos dados, Merriam (2009) afirma que é o processo utilizado para responder à pergunta proposta pela pesquisa. Assim, a partir dos documentos analisados, o pesquisador irá identificar o que acontece com determinado fenômeno, quais são os fatores importantes etc. Portanto, para o objetivo específico de compreender o contexto do desenvolvimento a partir de uma concepção de justiça, a revisão bibliográfica foi utilizada para identificar o conceito de desenvolvimento e como ele se difere de sustentabilidade, além de relacionar as teorias de justiça de John Rawls, Amartya Sen e Martha Nussbaum com o desenvolvimento sustentável, mostrando uma perspectiva alternativa a visão tradicional.

Para o segundo objetivo, os documentos utilizados serviram para explicar o contexto que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável surgiram, bem como a importância que o saneamento básico exerce na saúde e no meio ambiente. Foram utilizados os dados trazidos em estudos e relatórios das Nações Unidas (ONU), da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), do IBGE e do Instituto Trata Brasil para fornecer elementos estatísticos importantes, mostrando os avanços concretos do saneamento básico. E, para o terceiro e último objetivo, através da legislação do PMCMV, mais especificamente analisando as portarias regulamentadoras do programa, a pesquisa procurou mostrar a evolução dos requisitos impostos aos empreendimentos para a aquisição de moradia através de financiamento bancário. Em todas as fases, o estudo dos documentos é importante para fornecer uma perspectiva contextual sobre o objeto de estudo, ajudando na identificação em qual etapa do conhecimento se está e contribuindo para a interpretação do pesquisador (GRAY, 2012).

A dissertação está estruturada em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo inicia a discussão dos termos desenvolvimento sustentável e sustentabilidade, mostrando que não há um consenso conceitual e há muitos obstáculos a serem ultrapassados. Todavia, a justiça social e a prudência ambiental podem ser a solução para eles. Por isso, traz a perspectiva da justiça como equidade, em que as

desigualdades são moralmente legítimas se a sociedade tiver um sistema de distribuição de renda e riqueza. Argumentando que o desenvolvimento além de promover justiça, deve se ocupar em eliminar as privações de modo que as pessoas sejam livres para escolherem o tipo de vida que querem perseguir.

O segundo capítulo trata, especificamente, das agendas de desenvolvimento, trazendo que os ensinamentos do passado e a justiça socioambiental são elementos fundamentais para a continuidade do desenvolvimento sustentável. Além de mostrar que o saneamento básico representa mais do que um dos objetivos da Agenda 2030, mas uma questão de saúde pública e de preservação ambiental. O terceiro capítulo abordou como acontece o funcionamento do Programa Minha Casa Minha Vida e, através da análise das portarias regulamentadoras, mostrou a evolução dos requisitos referente ao saneamento básico e como estes foram um fator de descontentamento do setor privado da construção. Ressaltando a importância de haver uma nova forma de desenhar a política pública para que os *stakeholders* possam apoiá-la em todas as suas fases e, conseqüentemente, a justiça social ser alcançada a qual é o princípio ético que orienta a política.

A presente dissertação buscou, de modo geral, trazer uma contribuição para os estudos sobre a nova agenda de desenvolvimento sustentável e como colocá-la em prática no território brasileiro. Mostrando os pontos fortes e fracos da política pública em relação ao saneamento, para que, baseando-se na aprendizagem tão ressaltada pela nova agenda, possa-se pensar em como melhorar a atuação do Brasil na tentativa de realizar justiça social através de uma política pública habitacional de financiamento condicionado.

1. DESENVOLVIMENTO: UMA BREVE DISCUSSÃO.

O termo desenvolvimento é algo passível de diversos conceitos a depender das visões de mundo ou da escola econômica escolhida. Por muito tempo, o conceito foi intrinsecamente ligado somente ao crescimento econômico, para depois ser observado a partir de outras perspectivas que envolvem a vida das pessoas e da sociedade como um todo. A ideia de desenvolvimento pode ser interpretada através de várias perspectivas, seja utilizado como um sinônimo de crescimento – em que o avanço pode ser medido através do Produto Interno Bruto (PIB) –, ou o crescimento ser visto como parte integrante do desenvolvimento, mas ele sozinho não é suficiente. Souza (2012) afirma que o desenvolvimento requer um crescimento econômico contínuo que supere o crescimento populacional, ou seja, o crescimento é visto como uma solução para os problemas humanos. Todavia, a questão é como distribuir esse crescimento econômico para as pessoas.

De acordo com Oliveira (2002), o período pós-Segunda Guerra Mundial foi o momento no qual o debate sobre desenvolvimento se acirrou, afinal, os países queriam que os problemas, como fome, miséria, guerras e desigualdades fossem resolvidos. E o documento crucial no período foi a Carta das Nações Unidas de 1945, a qual tem como objetivo melhorar a qualidade de vida de todos, sem distinção, promovendo os direitos humanos e as liberdades fundamentais. Com isto, os debates do que seria o desenvolvimento e como ele seria alcançado aumentaram, sendo criados diversos programas e organismos que ajudassem os países a alcançarem altos níveis de qualidade de vida. Todavia, a referida carta não foi capaz de acabar com a discussão sobre crescimento econômico e desenvolvimento. Ainda, Oliveira (2002, p. 40) afirma que o desenvolvimento deve ser visto como “um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social”. Em outras palavras, é utilizar o crescimento para satisfazer as necessidades humanas, tais como: saúde, educação, lazer etc.

Pensando nessa inquietação, Kesselring (2007) faz uma provocação ao indagar qual é o tipo de desenvolvimento que se quer, e afirma que, para se pensar numa política de desenvolvimento, deve-se pensar no que é justiça. E para saber se o Estado é considerado justo, deve-se analisar como ele lida com as desigualdades, porque é através desse conceito que se permite responder se a cooperação para o desenvolvimento tem coerência em ter continuidade ou se essa persistência é meramente uma obrigação. Essa reflexão é relevante para o momento porque desde 1972, com o Relatório do Clube de Roma, discutem-se os limites do crescimento em relação aos recursos naturais do planeta. Diversos conceitos de sustentabilidade vão contra o elemento central do crescimento, pois, num extremo, “ser sustentável” representa consumir

somente recursos renováveis e extraí-los na medida em que eles se regeneram; por exemplo, se as pessoas fossem extrair somente a quantidade de petróleo que respeitasse o tempo de regeneração, a quantidade só seria suficiente para aproximadamente dez automóveis por ano. O outro extremo seria a paralisação total da extração dos recursos naturais, os quais seriam substituídos por tecnologia ainda a ser desenvolvida. E entre os extremos estão alternativas em que há a possibilidade de extração dos recursos naturais, desde que fossem pensados materiais artificiais para substituí-los (KESSELRING, 2007).

A ideia da natureza como um mero recurso é um dos objetos centrais para os problemas atuais. Deve-se mudar o pensamento para entendê-la como um sistema complexo de interdependências, da qual o ser humano também faz parte. Com isso há a discussão na literatura do que seria desenvolvimento sustentável (DS) e como ele se difere da sustentabilidade. Du Pisani (2006) afirma que este último termo vem sendo usado desde os tempos antigos, todavia, somente após o crescimento da população mundial e o aumento exponencial de recursos naturais depois da Revolução Industrial, foi que houve uma maior preocupação com o uso sustentável desses recursos. O medo de que as gerações atuais e futuras possam não ter os mesmos padrões de vida foi o meio precursor para as discussões sobre a adoção de um desenvolvimento sustentável.

A sustentabilidade é a capacidade que o sistema tem para se adaptar às mudanças endógenas ou exógenas por tempo indeterminado, de forma a dar condições ambientais necessárias para que a vida das espécies no planeta seja suportada. Devendo atender a três vertentes: o da geração atual, ao melhorar as condições de vida; diminuir as desigualdades existentes entre ricos e pobres; e preservar os interesses da geração futura. Ainda, é um conceito que diz respeito a como os seres humanos se relacionam com a natureza e a responsabilidade deles com os futuros habitantes. Podendo ser vista em dois níveis: a fraca, em que é exigido para a próxima geração uma compensação econômica pela exploração dos recursos não-renováveis; e a forte, em que não há essa troca, mas a preservação desses recursos, para que eles fiquem intactos para as futuras gerações (KESSELRING, 2007; SARTORI; LATRÔNICO; CAMPOS, 2014).

Já o Desenvolvimento Sustentável (DS) é um conceito multidimensional, em que vários âmbitos são colocados sob o seu resguardo. Contudo, apesar da amplitude de conceitos, Sartori, Latrônico e Campos (2014) afirmam que todos os conceitos têm como fundamentos princípios da sustentabilidade como, por exemplo, “a perspectiva de longo prazo, importância fundamental das condições locais, compreensão da evolução não linear dos sistemas ambientais e humanos” (p. 4). Em linhas gerais, os autores mostram que o DS apresenta ferramentas

necessárias utilizadas para otimizar essa característica de adaptação do sistema da sustentabilidade. Ainda, mostram que, em relação aos termos, há dois caminhos na literatura: o primeiro, em que a sustentabilidade é o objetivo final e o desenvolvimento sustentável é o caminho; e o segundo é mais empresarial, em que as empresas precisam de mercados estáveis, por isso devem contribuir com a sustentabilidade, pensando em ferramentas para ocorrer a transição para o desenvolvimento sustentável, assim o objetivo final é o desenvolvimento sustentável que será alcançado através da sustentabilidade.

1.1. Desenvolvimento e Justiça

Apesar de não haver consenso sobre o que seria efetivamente o desenvolvimento sustentável, I. Sachs (2012) afirma que a discussão sobre as estratégias de desenvolvimento socialmente inclusivos e ambientalmente saudáveis passam por dois grandes desafios: o de conter a mudança climática e colocar um fim na enorme desigualdade nas condições e qualidade de vida existentes. Para superar esses obstáculos é fundamental interligar a justiça social com a prudência ambiental. Em relação a justiça, o autor afirma que há três dimensões da justiça: a nacional e entre nações; a entre a geração atual e a futura; e a entre os seres humanos e outras espécies. E que a justiça distributiva deve ser vista como o cerne do desenvolvimento sustentável, sendo muito mais do que um mero instrumento para alcançar um resultado, criando oportunidades justas para todos os habitantes atuais e futuros.

I. Sachs (2012) defende que a humanidade está em um dilema porque a geração atual prejudicou e prejudica a natureza de tal forma que a próxima sofrerá consequências inimagináveis, além da alta probabilidade de guerras e conflitos sociais e políticos. Contudo, a preocupação com o meio ambiente não deve ser utilizada como desculpa para adiar a resolução de problemas sociais graves, afinal a “economia verde só faz sentido se for uma economia voltada para o bem-estar da sociedade em geral” (p. 9). E para alcançar esse bem-estar para todos os habitantes atuais e futuros, as sociedades devem utilizar a “mão visível” e seus desmembramentos: uma renovação do contrato social, em que a principal meta seja o desenvolvimento voltado para a redução das desigualdades sociais, sendo a contenção das mudanças climáticas um fator importante; planejamento democrático de longo prazo, envolvendo todos os setores da sociedade e incorporando conceitos como pegada ecológica, biocapacidade e trabalho decente; segurança alimentar e energética são consideradas como pilares do desenvolvimento socialmente inclusivas e ambientalmente saudáveis; e cooperação internacional.

Toda essa discussão mostra que a mentalidade ainda não foi modificada. Não foi compreendido que o desenvolvimento sustentável é uma tarefa tridimensional: (1) ela é coletiva, em que as condições básicas do mercado devem ser modificadas, porque hoje, a concepção clássica não leva em consideração o fator tempo e, conseqüentemente, não é colocado na “conta” que o consumo excessivo de hoje, deve ser compensado no futuro; (2) é dever de todos colaborar, porque os recursos naturais são bens coletivos e afetam a todos, devendo ser modificada a atual dinâmica do mercado que favorece a atitudes egoístas, na qual é permitida a exploração do outro para o proveito próprio; e (3) deve ser levado em consideração a parcela pobre e a rica da população mundial (KESSELRING, 2007).

Admite-se que há um grande dilema em relação ao desenvolvimento dos países em geral com a atual mentalidade, porque desenvolver significa a exploração do “espaço ambiental”, na qual se terá três opções: (1) pensar em um desenvolvimento restaurador; ou (2) reduzir os programas de sustentabilidade; ou (3) modificar os objetivos a serem alcançados com o desenvolvimento (KESSELRING, 2007). O autor ainda traz outra provocação ao trazer a discussão de que, como o campo de ação é limitado, ou devemos negar o desenvolvimento do “Sul Global”, deixando para trás bilhões de pessoas, ou fazer com que os poucos privilegiados modifiquem seus hábitos de consumo drasticamente. A opção da sustentabilidade e da justiça internacional parecer a mais condizente, contudo, não há qualquer estratégia atualmente para que essa pequena parte da população seja convencida de que é necessário reduzir bases materiais do seu bem-estar (KESSELRING, 2007). Da forma que o sistema está disposto, deve haver uma mudança nas bases éticas do desenvolvimento para que se possa tentar garantir a sustentabilidade e a justiça.

Partindo do pressuposto de que as políticas para o desenvolvimento devem ser relacionadas e pensadas a partir das concepções de justiça, optou-se por começar a discussão a partir da teoria de John Rawls, por ser um filósofo que trata a justiça como equidade e traz em sua teoria uma concepção de bens primários que são fundamentais para o desenvolvimento das pessoas, além de ter influenciado os pensamentos de Amartya Sen e Martha Nussbaum na discussão do desenvolvimento como liberdade a partir da perspectiva das capacidades, óticas que serão as guadoras desse trabalho.

1.1.1. Justiça como equidade de John Rawls

Importante destacar que para Rawls responder o que é uma sociedade justa, ele parte do pressuposto de que há uma escassez moderada de recursos, em que a totalidade destes a serem

distribuídos é menor do que a demanda. E isto acarreta num conflito entre os bens escassos e a vontade ilimitada de posse por parte das pessoas. Ainda, reconhece que há uma pluralidade das formas de vida: cada um traz consigo suas próprias concepções de bem, de religião, de talentos, de moral. E, por fim, reconhece que todos os seres humanos são dotados de racionalidade e razoabilidade, sendo capazes de formular uma concepção de bem e de desenvolver um senso de justiça. Ou seja, o indivíduo é racional quando exerce a capacidade de escolher os fins que quer atingir, bem como os meios para atingi-los, e é razoável quando exerce a capacidade de respeitar os termos equitativos da cooperação social. Sendo através da razoabilidade que indivíduo reconhece que os fins dos outros não são menos importantes ou não representam obstáculos para os fins do indivíduo. Rawls claramente faz uma crítica ao pensamento utilitarista, afirmando que o ser humano é um fim em si mesmo, não podendo usar os outros como meio para atingir os seus fins (FRONZA JUNIOR, 2016; QUINTANILHA, 2010; SANDEL, 2017).

Baseado nesses pressupostos, Rawls afirma que, para saber se uma situação é justa ou injusta, as pessoas devem se despir das convicções morais, políticas, sociais e religiosas, esquecer quem são e quem poderão ser. Ou seja, elas devem ser revestidas pelo “véu da ignorância”, ao não saber qual a posição que ocuparão na sociedade, defenderão um sistema o qual irá ampará-las, que oferecerá condições mínimas para uma vida digna. Rawls é considerado um contratualista ao trazer a racionalidade das pessoas como parte de sua teoria, mas difere-se dos clássicos, como Hobbes, porque não acredita que o contrato social é uma figura histórica. Ele acredita que esse contrato é hipotético, sendo formulado em uma posição original que só ocorre quando os indivíduos estão cobertos pelo véu da ignorância. É necessário ressaltar que o recurso técnico do “véu da ignorância” é fundamental em seu esquema porque permite equidade de poder e conhecimento, garantindo que ninguém tenha vantagens, ainda que involuntariamente. Ou seja, o véu ajuda a incorporar a imparcialidade na posição original (RAWLS, 2008; SANDEL, 2017).

Apesar de ser um contrato hipotético, Rawls afirma que as pessoas irão cumpri-lo por dois motivos, os mesmos que garantem nos contratos reais. O primeiro é porque é um ato voluntário, pois o contrato expressa a autonomia das partes. As obrigações criadas por elas têm peso, porque são impostas por elas mesmas, por livre e espontânea vontade. Ainda, os contratos são instrumentos de benefícios mútuos, o que traz o ideal de reciprocidade. Em outras palavras, as pessoas cumprem o contrato porque é resultado da obrigação de recompensar a outra parte pelos benefícios que ela proporcionou ao cumprir com sua obrigação. Contudo, a existência de um acordo que respeite a autonomia e a reciprocidade não basta para determinar a justiça de

seus termos. A maioria dos contratos reais não atinge esses ideais, pois é comum que uma das partes detenha um maior poder de barganha ou de conhecimento, de forma que os contratos ficarão afetados de vícios, como a coação (SANDEL, 2017). Por isso, Rawls (2008, p. 166) enfatiza o véu da ignorância, pois

Devemos, de algum modo, anular as consequências de contingências específicas que geram discórdia entre os homens, tentando-os a explorar as circunstâncias sociais e naturais em benefício próprio. Para fazê-lo, presumo que as partes se situam por trás de um véu da ignorância. Elas desconhecem as consequências que as diversas alternativas podem ter sobre a situação de cada qual e são obrigadas a avaliar os princípios apenas com base em ponderações gerais.

Em um contrato como esse não é possível haver coerção, engano ou outras vantagens injustas. Retirar essas discórdias garante a equanimidade de poder e do conhecimento que é necessário na posição original. Assim, sob o véu da ignorância, é possível pensar e determinar princípios racionais e equitativos, os quais tornarão possível reger as instituições que determinarão como direitos, deveres, renda, poder e oportunidade serão distribuídos. Ou seja, a partir desses princípios é que será concretizada a estrutura básica da sociedade. Rawls afirma que, nesse estágio, descarta-se tanto a concepção utilitarista quanto a libertária. Para os utilitaristas, como Jeremy Bentham, o prazer e a dor determinam as ações do indivíduo e, por isso, as escolhas devem ser feitas de forma a maximizar a felicidade, ou seja, assegurar que essas escolhas produzam mais prazer do que dor (CROCKER, 1993; QUINTANILHA, 2010; SANDEL, 2017).

Esse pensamento vai contra o que Rawls defende, sendo incompatível com o contrato ao não reduzir as desigualdades econômicas e sociais existentes. Primeiro porque o utilitarismo reduz a pessoa a perseguir somente a felicidade, e implica em afirmar que aqueles que tem gostos mais caros necessitam de mais renda do que aqueles que tem mais “baratos”. A justiça como equidade de Rawls promove vantagens aos desfavorecidos e justa igualdade de oportunidades. Já a teoria libertária, de acordo com Rawls, ao defender um estado que atuaria para garantir o poder de propriedade e garantir a segurança, em outras palavras, um estado mínimo, inviabiliza uma justiça equitativa porque só tem uma aparente condição de justiça ao permitir que os princípios do contrato social variem conforme as circunstâncias estabelecidas, em que se a estrutura não for devidamente regulada e ajustada, o processo social não será justo (CROCKER, 1993; QUINTANILHA, 2010; SANDEL, 2017).

A ideia de Rawls é mostrar uma teoria que permita uma distribuição justa de bens primários, de forma a garantir para os indivíduos a maior liberdade possível. Portanto, ao se pensar na estrutura básica da sociedade, duas vertentes de princípios surgem desse consenso

original, devendo obrigatoriamente seguir o primeiro princípio para depois ir para o segundo.

Os princípios são:

Primeiro: cada pessoa deve ter um direito igual ao sistema mais extenso de iguais liberdades fundamentais que seja compatível com um sistema similar de liberdades para as outras pessoas.

Segundo: as desigualdades sociais e econômicas devem estar dispostas de tal modo que tanto (a) se possa razoavelmente esperar que se estabeleçam em benefícios de todos como (b) estejam vinculadas a cargos e posições acessíveis a todos (RAWLS, 2008, p. 73).

Em primeiro lugar, os indivíduos escolheriam princípios que levassem em consideração as liberdades básicas para todos. Ou seja, os direitos de primeira geração, os civis e os políticos, que tem como função protegê-los da opressão. E, em segundo lugar, decidiriam por princípios classificados como direitos de segunda geração, os sociais que tem como função protegê-los da miséria. Nesse ponto em questão, Rawls faz uma pequena provocação, e afirma que as desigualdades sociais e econômicas são legítimas, porque elas são inevitáveis e, em longo prazo, podem acarretar em resultados expressivos dentro da sociedade. Por isso, ressalta que essas diferenças só se tornam legítimas se respeitarem o princípio da diferença (QUINTANILHA, 2010; SANDEL, 2017).

O princípio da diferença ou critério *maximin* de justiça social dita que as desigualdades sociais e econômicas são moralmente legítimas desde que visem ao benefício dos membros menos favorecidos da sociedade (VITA, 2008). Por exemplo, a teoria rawlsiana não quer discutir se o alto salário de um jogador de futebol é justo ou injusto. Ela quer analisar se esse valor “é parte de um sistema que, como um todo, trabalha em benefício dos menos favorecidos” (SANDEL, 2017, p. 190). Se o sistema permite taxar o salário alto do jogador e utilizar esse valor retido em benefício da melhoria das condições de vida dos mais pobres, então o jogador pode continuar a receber o valor. Em outras palavras, o princípio diz que a distribuição de direitos, renda e oportunidades não deve ser fundamentada em fatores arbitrários do ponto de vista moral, porque esses fatores variam conforme a posição social e as aptidões e talentos naturais da pessoa, independentemente de sua vontade (SANDEL, 2017).

Nesse ponto, Rawls faz uma crítica para o sistema da meritocracia, o qual determina que a distribuição de renda e fortuna regulamentada pelo mercado é justa, desde que todos tenham as mesmas oportunidades para desenvolverem suas aptidões. Mesmo que o sistema consiga eliminar a influência das eventualidades sociais, ele ainda permite que a distribuição de renda e riquezas seja determinada pela distribuição natural de aptidões e talentos. Assim, para Rawls, é um sistema injusto por fundamentar a distribuição em fatores arbitrários. Por exemplo, em uma corrida, pela meritocracia, seria suficiente colocar todos na mesma linha de partida,

contudo, alguns são naturalmente mais rápidos do que outros. Para os críticos do pensamento igualitário, a resposta para o problema é debilitar os corredores velozes, colocar obstáculos para que eles ficassem na mesma linha de igualdade dos outros. Contudo, para Rawls, essa solução tiraria o propósito de toda a corrida, por isso, ele afirma que não é necessário colocar todos no mesmo nível de igualdade. É necessário permitir e incentivar aqueles que podem ser talentosos a exercerem seus dons, contudo, o sistema muda as regras através das quais as pessoas terão direito aos frutos do exercício desses talentos. Deve-se ter um sistema em que todos sejam beneficiados pelos talentos dos afortunados, inclusive os desfavorecidos (SANDEL, 2017). O princípio da diferença

[...] representa, com efeito, um acordo no sentido de se considerar a distribuição dos talentos naturais em certos aspectos como um bem comum, e no sentido de compartilhar os benefícios econômicos e sociais maiores propiciados pelas complementariedades dessa distribuição. Os que foram favorecidos pela natureza, quem quer que sejam, só podem beneficiar-se de sua boa sorte em condições que melhorem a situação dos menos afortunados. Os naturalmente favorecidos não devem beneficiar-se apenas por serem mais talentosos, mas somente para cobrir os custos de educação e treinamento dos menos favorecidos e para que usem seus talentos de maneira que também ajudem os menos favorecidos. Ninguém merece sua maior capacidade natural nem um ponto de partida mais favorável na sociedade. Porém é claro que isso não é motivo para ignorar, muito menos eliminar, essas diferenças. Pelo contrário, pode-se organizar a estrutura básica de fora que essas contingências funcionem para o bem dos menos afortunados (RAWLS, 2008, p. 121-122).

Desse modo, Rawls afirma que a justiça distributiva não é a forma correta de recompensar a virtude ou o mérito moral, porque o talento que uma pessoa possui e se essa aptidão é valorizada ou não pela sociedade são fatores arbitrários. O papel da justiça é atender às expectativas legítimas que são criadas quando são pensadas as regras do jogo, ou seja, as pessoas que cumprem com as regras e respeitam a cooperação social são merecedoras dos benefícios esperados por esse comportamento. Portanto, em relação ao princípio da diferença, as pessoas não podem reclamar da falta de incentivo ou de que estão sendo privadas de algo que moralmente merecem ao sofrerem com a taxaçoão ou de acusarem que o princípio representa uma injustiça (SANDEL, 2017). As regras da ordem social foram determinadas por todos no momento da posição original e ela será justa a partir do momento em que as pessoas estiverem dispostas a cumpri-las, partindo do pressuposto de que os outros também irão. É essa reciprocidade que Rawls considera o ponto central da equidade (KESSELRING, 2007). Rawls completa, afirmando que

[...] podemos rejeitar o argumento de que a organização das instituições é sempre deficiente, porque a distribuição dos talentos naturais e as contingências das circunstâncias sociais são injustas, e essa injustiça deve, inevitavelmente, transportar-se às instituições humanas. De tempos em tempos essa ponderação é apresentada como desculpa para ignorar a injustiça, como se recusar-se a aquiescer à injustiça

fosse o mesmo que a incapacidade de aceitar a morte. A distribuição natural não é justa nem injusta; nem é injusto que se nasça em determinada posição social. Isso são meros fatos naturais. Justo ou injusto é o modo como as instituições lidam com esses fatos (RAWLS, 2008, p. 122).

Em resumo, a teoria de Rawls preocupa-se em formar instituições justas, colocando os padrões comportamentais em segundo plano. A partir do momento em que isso acontece, ao pensar na estrutura básica da sociedade, coloca-se como justo um único conjunto de princípios e espera-se que as pessoas obedeçam a essas regras. Compreende-se da teoria rawlsiana que uma sociedade, ao se desenvolver, deve preocupar-se com a distribuição dos bens e recursos produzidos, com as liberdades e direitos fundamentais, com a liberdade de escolher a ocupação dentre as mais variadas, renda e riqueza, e bases de autorrespeito ou autoestima. Contudo, apesar de ser um aspecto importante para evitar grandes desigualdades, Rawls não leva em consideração que algumas pessoas terão mais meios do que outras para transformarem esses bens primários em qualidade de vida, porque ele distingue as liberdades fundamentais dos “valores” que elas têm (VITA, 1999; RAWLS, 2008). Ainda, ao tratar dos bens primários, sofre crítica de que eles são muito restritos e focados nos direitos de primeira geração, além disso, as pessoas não são iguais como propõe Rawls e elas tem diferentes necessidades de converter os bens primários, bem como, variadas formas de padrões de qualidade de vida. Portanto, para mudar a visão de desenvolvimento, só essa teoria não parece ser suficiente.

1.1.2. Desenvolvimento a partir da visão das capacidades de Amartya Sen

A ideia de desenvolvimento de Amartya Sen tem como objetivo a liberdade positiva ou liberdade do bem-estar, e não somente a promoção de direitos básicos. Para alcançar essa liberdade, é necessário incentivar as capacidades e criar um ambiente político, social e econômico favorável, ou seja, estruturar as condições de vida (KESSELRING, 2007). Portanto, para compreender melhor a sua concepção de desenvolvimento, é importante ressaltar alguns pontos da teoria de justiça. Em sua obra, *A ideia de justiça*, Sen (2011) afirma que há duas grandes correntes sobre a justiça: a primeira, chamada de *institucionalismo transcendental*, a qual foca nas instituições ideais, remontando aos famosos contratualistas como Hobbes, Locke, Rousseau, Kant e Rawls; e a segunda, *comparação focada em realizações*, a qual tem uma preocupação em observar as sociedades reais e fazer um comparativo entre elas, não se preocupando com abordagens transcendentais, e nesse pensamento destacam-se Adam Smith, John Stuart Mill e Marx.

Sen (2011) explica que a corrente do institucionalismo transcendental tem como objetivo analisar o que é a justiça perfeita escolhendo as instituições que garantissem isso, não realizando comparações entre o que é justo e o que é injusto. Ao buscar a natureza do que é justo, não possibilita contrapesos para oferecer alternativas mais justas do que outras. Contudo, Sen reconhece que algumas teorias mais recentes, como a de Kant e Rawls, trazem aspectos comportamentais dos indivíduos, mas são falhas ao vincularem a justiça aos arranjos de certas condutas esperadas e instituições ideais. Ao contrário da segunda corrente, a qual foca no comportamento real das pessoas, pensando em formas de lidar com os diferentes tipos de sociedades existentes ou que poderiam surgir. Em outras palavras, a corrente da comparação focada em realizações tem como objetivo principal a mitigação das injustiças. Assim, continua afirmando que a sua teoria está na segunda corrente, deixando claro que, em uma sociedade plural, é complicado estabelecer instituições políticas perfeitas, por isso é importante criar parâmetros que possibilitem escolher entre os diversos valores que existem numa sociedade. O importante não é responder “o que seriam instituições perfeitamente justas?”, mas sim “como a justiça seria promovida?”. Nas palavras do autor:

[...] a pergunta a ser feita é: a análise da justiça necessita limitar-se ao acerto das instituições básicas e das regras gerais? Não deveríamos também examinar o que surge na sociedade, incluindo os tipos de vida que as pessoas podem levar de fato, dadas as instituições e as regras, e também outras influências, incluindo os comportamentos reais, que afetam inescapavelmente as vidas humanas? (SEN, 2011, p. 40).

Dessa forma, percebe-se que Sen defende a inviabilidade de identificar um arranjo social perfeitamente justo, sobre o qual surgiria um acordo (contrato) imparcial, porque não é possível dizer que os múltiplos valores e discursos éticos existentes numa sociedade permitiriam que um conjunto único, imparcial e transcendental emergisse. Para mostrar essa inviabilidade, Sen (2011) traz o exemplo das três crianças – Anne, Bob e Carla – com diferentes *status* sociais e econômicos e uma flauta, em que cada uma tinha seus argumentos para merecer ficar com o objeto e cada teoria transcendental mostraria de forma clara a quem a flauta pertenceria. Anne quer a flauta para si porque é a única que sabe tocá-la, Bob defende que é pobre e o objeto seria o seu único brinquedo e Carla ressalta que foi ela a produzir o instrumento, logo seria justo que ela ficasse com ela. Cada teoria responde claramente a quem a flauta pertence, explicando o que só há uma forma justa de resolver a questão. Sen (2011, p. 43-44) mostra as diferentes soluções por três teorias transcendentais:

Tendo ouvido as três crianças e suas diferentes linhas de argumentação, você terá de fazer uma difícil escolha. Teóricos com diferentes convicções — como os utilitaristas, os igualitaristas econômicos ou os libertários pragmáticos — podem opinar que existe

uma solução evidente em nossa frente e que não é difícil enxergá-la. Contudo, é quase certo que cada um veria uma solução totalmente diferente como a obviamente correta. Bob, o mais pobre, tenderia a receber o franco apoio de um igualitarista econômico que estivesse comprometido com a redução das disparidades entre meios econômicos disponíveis para diferentes pessoas. Por outro lado, Carla, que fez a flauta, receberia a aprovação imediata do libertário. É possível que o hedonista utilitarista enfrente o desafio mais difícil, mas ele sem dúvida tenderia a atribuir peso — maior que o atribuído pelo libertário ou pelo igualitarista econômico — ao fato de que Anne provavelmente fruirá o maior prazer, por ser a única que sabe tocar flauta (além disso, há o dito comum “quem guarda acha”). Todavia, o utilitarista também deve reconhecer que a privação relativa de Bob poderia fazer com que, por receber a flauta, seu ganho adicional, com relação à felicidade, fosse muito maior. O “direito” de Carla pode não impressionar imediatamente o utilitarista, mas uma reflexão utilitarista mais profunda tenderia a levar em conta as exigências dos incentivos ao trabalho na criação de uma sociedade na qual a geração de utilidade é contínua e encorajada pela permissão de que as pessoas fiquem com o que produzem por seus próprios esforços.

Apesar de mostrarem uma solução “imparcial e não arbitrária” sob a perspectiva das teorias, com esse exemplo, Sen (2011) mostra que são insuperáveis as divergências sobre a forma de distribuição dos bens/recursos e, portanto, não se deve buscar uma teoria perfeita. Mas procurar teorias comparativas, que permitam reduzir desigualdades concretas porque escolher uma das crianças seria estabelecer um critério e isso, de alguma forma, reflete arbitrariedade. Ainda, afirma que, mesmo respeitando o princípio da diferença, a determinação de uma justiça transcendental não é necessária, nem suficiente, quando se está diante da escolha entre duas alternativas não transcendentais, porque não se oferece solução ao problema.

Para Sen, uma teoria de justiça não pode simplesmente tratar das instituições e das regras que as regem. Deve-se voltar também para as experiências e as realizações das pessoas e a liberdade que elas têm de escolherem entre os diferentes tipos de vida. É importante frisar que Sen reconhece a teoria de Rawls, ressaltando alguns pontos que são indiscutíveis, tais como: a crítica do utilitarismo, a ideia de equidade, a concepção da pessoa dotada de senso de justiça e de uma concepção de bem, a importância das liberdades básicas, a ênfase na igualdade de oportunidades, a atenção voltada para as pessoas menos favorecidas. Contudo, em sua visão, a teoria de Rawls é falha ao não lidar de forma mais explícita com as capacidades e oportunidades reais das pessoas, pois não reconhece que entre os indivíduos há diferenças físicas e sociais e, conseqüentemente, falha em não levar em consideração as mais variadas alternativas que as pessoas tem de converter os bens primários em melhor qualidade de vida (MARIN; QUINTANA, 2012).

A interpretação de Sen em relação a teoria de Rawls é que este último coloca os bens primários como pontos centrais para que se proceda a distribuição equitativa. Contudo, para o primeiro, esses bens são apenas meios para os fins da vida humana. Assim, a questão central da abordagem das capacidades é a

[...] vida humana e não apenas em alguns objetos separados de conveniência, como rendas ou mercadorias que uma pessoa pode possuir, que muitas vezes são considerados, principalmente na análise econômica, como o principal critério do sucesso humano. Na verdade, a abordagem propõe um sério deslocamento desde a concentração nos *meios* de vida até as *oportunidades reais* de vida. Isso também ajuda a provocar uma mudança desde as abordagens avaliativas orientadas para os meios, principalmente focando no que John Rawls chama de “bens primários”, que são meios úteis para muitos propósitos, como renda e riqueza, poderes e prerrogativas associados a cargo, as bases sociais da autoestima, e assim por diante (SEN, 2011, p. 267-268).

□ Para tornar mais claro o seu pensamento, Sen (2011) traz uma distinção clássica dos conceitos de *niti* e *nyaya*, ambos relacionados à ideia de justiça do direito indiano. A primeira é a justiça que deriva do cumprimento dos costumes e dos deveres contidos na lei, sendo essa ideia mais clara na frase *fiat justitia, et pereat mundus* (faça-se a justiça, ainda que pereça o mundo). A justiça, nesse sentido, está relacionada aos arranjos institucionais e ao cumprimento do dever. Já *nyaya* representa que os resultados de um ato estão ligados à sua própria justiça, ou seja, busca mais do que fazer uma justiça, mas também de evitar uma injustiça.

Ao fazer essa distinção, conclui-se que a teoria de Rawls está mais relacionada ao conceito de *niti*, contudo, além dessa perspectiva, Sen traz a importância de olhar as instituições, regras, organizações e a própria sociedade na perspectiva da *nyaya*. Em outras palavras, Sen (2011) se dedica a elaborar uma teoria que seja capaz de orientar uma reflexão racional que estimule um engajamento efetivo das pessoas e não apenas no cumprimento das leis – o que corresponderia ao *niti* –, mas na transformação da sociedade para que ela se torne mais próxima da *nyaya*, ou pelo menos com a exclusão das injustiças vistas como inaceitáveis. Sen (2011, p. 48) afirma que:

A necessidade de uma compreensão da justiça que seja baseada na realização está relacionada ao argumento de que a justiça não pode ser indiferente às vidas que as pessoas podem viver de fato. A importância das vidas, experiências e realizações humanas não pode ser substituída por informações sobre instituições que existem e pelas regras que operam. Instituições e regras são, naturalmente, muito importantes para influenciar o que acontece, além de serem parte integrante do mundo real, mas as realizações de fato vão muito além do quadro organizacional e incluem as vidas que as pessoas conseguem — ou não — viver.

Portanto, Sen (2011) afirma que uma das formas de se efetivar a justiça é a consideração de como a pessoa vai conseguir escolher seus objetivos de vida. A preocupação para Rawls é como essa distribuição de bens será realizada, enquanto Sen também está preocupado com as características pessoais que tornam possível a conversão de bens em realizações. A liberdade é mais do que a oportunidade de a pessoa alcançar seus objetivos, mas de escolher o caminho que quer seguir, de realizar o que é valorizado para ela, aliado com a certeza de que a escolha não foi forçada por causa de restrições colocadas por outros, isso é o que ele chama de liberdade

substantiva. Não é suficiente garantir direitos formais, como, por exemplo, o direito ao voto, mas deve-se que garantir também que a pessoa tenha possibilidades reais de exercê-lo. Utilizando o mesmo exemplo acima, o questionamento que Sen coloca é: do que adianta garantir que todos tenham o direito ao voto se não há educação para as pessoas votarem de forma consciente ou se não há condições físicas para ir votar no dia? Nas palavras do autor:

Às vezes a **ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de** saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou **morar de modo apropriado, de ter acesso a água tratada ou saneamento básico**. Em outros casos, a privação de liberdade vincula-se estritamente a carência de serviços públicos e assistência social, como por exemplo a ausência de programas epidemiológicos, de um sistema bem planejado de assistência médica e educação ou de instituições eficazes para a manutenção da paz e da ordem locais (SEN, 2000, p. 18, grifo nosso).

Por esse motivo, um estado mínimo de justiça social é alcançado quando todos têm um conjunto capacitário básico, isto é, quando todos os indivíduos têm, sim, o poder de exercer um conjunto básico de funcionamentos, que vão desde coisas “elementares, como estar adequadamente nutrido e livre de doenças evitáveis”, até “atividades ou estados pessoais muito complexos, como poder participar da vida da comunidade e ter respeito próprio” (SEN, 2000, p. 95). Sen quer mostrar que a riqueza e os bens são meios genéricos de se alcançar o tipo de vida que cada indivíduo valoriza como boa. Ele não rechaça o crescimento econômico, pelo contrário, afirma que é necessário, mas não deve ser visto como um fim em si mesmo. O fator econômico deve ser compatível com a satisfação das necessidades básicas para todos, contudo, essa mera satisfação não deve ser vista como “qualidade de vida” ou de “livre bem-estar [*well-being freedom*]” (KESSELRING, 2007; SEN, 2011).

Para atingir esse objetivo, outros requisitos são necessários. Em primeiro lugar, a pessoa precisa dos mais variados tipos de recursos e mais importante do que o seu valor econômico, é a disponibilidade que se tem desses recursos – Sen chama isso de *entitlement* ou “outorga”. Porém, todos esses bens são inúteis se não são utilizados da forma que o indivíduo pode e quer, porque a vida dele é composta de várias atividades (*doings*) e maneiras de ser (*beings*). A forma que a pessoa torna os recursos disponíveis em úteis, o seu modo de vida, é o que Sen chama de funcionalidades (*functionings*). E as combinações de funcionalidades é o que dá origem às chamadas capacidades, ou seja, a *capability* corresponde às possibilidades materiais e as oportunidades que as pessoas têm de “satisfazer ou vivenciar sob determinadas circunstâncias” (KESSELRING, 2007; SEN, 2000).

A liberdade decisória (*freedom of decision*) é uma das capacidades primordiais, porque a liberdade de escolha é importante para a que a pessoa possa decidir qual ou quais

funcionalidades ela realiza, bem como qual ou quais recursos ela utilizará para isso. E, por fim, os *achievements* são as efetivas realizações que o indivíduo consegue alcançar durante a vida. A junção de todos esses elementos constitui a base para a liberdade positiva, que é o objetivo do desenvolvimento, compreendendo tanto a liberdade de sentir-se bem (*well-being freedom*) como a liberdade de concretizar algo (*freedom to achieve*). Ainda, é importante ressaltar que, para Sen, a qualidade de vida da pessoa não deve ser medida no quanto ela alcançou (nos *achievements*), mas sim na liberdade de concretizar, porque quem não utiliza as suas capacidades e possibilidades não pode reclamar que ocorreu injustiça (KESSELRING, 2007).

1.1.3. Desenvolvimento a partir da visão das capacidades de Martha Nussbaum

No mesmo sentido que Sen, Martha Nussbaum também traz como enfoque as capacidades, entendidas como uma base filosófica “para uma explicação das garantias humanas centrais que devem ser respeitadas e implementadas pelos governos de todas as nações, como um mínimo do que o respeito pela dignidade humana requer” (2013, p. 84). Ela explica que essa abordagem foi pensada para contrapor a abordagem econômico-utilitarista que ainda influencia as discussões sobre qualidade de vida e políticas públicas no âmbito internacional, afrontando principalmente aquelas abordagens que colocam o fator econômico como parte central do desenvolvimento. Nesse sentido:

[...] o compromisso utilitarista com a agregação cria dificuldades para abordarmos corretamente a situação das pessoas marginalizadas ou desfavorecidas, para as quais algumas das oportunidades que o utilitarista põe em risco podem ter uma importância especialmente urgente. Há ainda outro problema com relação à confiança na utilidade: ela nem mesmo inclui todas as informações relevantes (NUSSBAUM, 2013, p. 88).

A ideia central é de que as capacidades devem ser voltadas para a dignidade humana e uma vida em que ela seja garantida. Assim, Nussbaum (2013) traz uma lista com dez capacidades, enfatizando que esta lista é aberta e que pode sofrer alterações, as quais representam objetivos gerais, podendo ser especificadas pelas sociedades. Contudo, é importante frisar que essas capacidades representam uma determinação mínima da justiça social. Por mais desenvolvida e grandiosa que a sociedade seja, ela não será justa se não garantir para todos os seus cidadãos em algum nível mínimo apropriado essas capacidades. A Tabela 01 mostra a lista proposta pela autora e tem como elementos centrais o respeito e a garantia, sendo resumida nos itens seguintes: (1) à vida; (2) à saúde física; (3) à integridade física; (4) aos sentidos, imaginação e pensamento; (5) às emoções; (6) à razão prática; (7) à afiliação; (8)

às outras espécies (9) ao lazer; e (10) ao controle sobre o próprio ambiente, tanto político quanto material.

Quadro 01 – Lista das capacidades básicas de Martha Nussbaum

| Estrutura da forma de vida humana | Possibilidades e capacidades |
|---|---|
| 1. Mortalidade: Todos os humanos têm a morte diante de si e também sabem disso, pelo menos a partir de determinada idade (a morte prematura é um mal que, de qualquer maneira, é preciso evitar). | 1. Ser capaz de conduzir até o fim do seu tempo de vida , uma vida plenamente humana, não morrer prematuramente , mas também não morrer somente quando a vida já não estiver tão reduzida, que já não valha mais a pena viver. |
| 2./3. Corporalidade: os humanos têm um corpo, que é vulnerável e sensível à dor; com a existência corporal há, de um lado, correspondentes capacidades físicas, de outro, necessidades: fome, sede, tendência ao prazer e ao movimento, fuga da dor, desejo sexual, etc. | 2. Ter boa saúde , ser adequadamente nutrido e ter apropriado abrigo/moradia ; estar apto a mudar de lugar, ter oportunidade de satisfação sexual. 3. Ser capaz de evitar uma dor desnecessária e inútil e ter vivências prazerosas. |
| 4. Possuir capacidades intelectuais (cognitivas), principalmente percepção, e poder de representação [a complementar é aqui a capacidade de falar]. | 4. Ser capaz de utilizar os cinco sentidos: ser capaz de pensar, de tirar conclusões, mas também fantasiar. |
| 5. Evolução da infância à idade adulta: “Todos os humanos começam sua vida como lactantes famintos, estão conscientes de seu desamparo e vivenciam a variável proximidade e distância [...] daqueles dos quais dependem”. | 5. Ser capaz de manter vínculos com outras pessoas e também com coisas; amar aqueles que nos amam e se importam conosco; lastimar sua ausência; num sentido universal, amar e chorar, como também sentir saudade e gratidão. |
| 6. Razão prática: “Todas as pessoas participam (ou tentam) do planejamento e da condução de sua própria vida, enquanto avaliam e procuram concretizar em sua vida essa avaliação”. | 6. Ser capaz de formar para si uma concepção do bem (planejar sua vida) e entregar-se a reflexões críticas para o planejamento de sua própria vida. |
| 7. Sociabilidade e vínculo com outras pessoas: Todos os humanos mantêm laços sociais com outros e desenvolvem sentimentos sociais, p. ex.: participação na vida de terceiros. | 7. Ser capaz de viver para e com os outros. Mostrar interesse por outras pessoas, entregar-se de diversas maneiras às interações familiar e social. |
| 8. Relação com a natureza e com outras espécies biológicas: todos os humanos sabem de sua própria dependência da natureza extra-humana e das relações de condicionamento recíprocas com a natureza. | 8. Ser capaz de sentir participação na vida de animais e plantas, como também viver em relação com eles e com o mundo da natureza. |
| 9. Humor e diversão: “A vida humana arranja, em toda parte onde é vivida, lugar para o lazer e para o riso. As formas que o jogo assume são múltiplas e, não obstante, reconhecemos outras pessoas, além dos obstáculos culturais, como viventes que riem”. | 9. Ser capaz de rir, de jogar, de brincar e de desfrutar de atividades recreativas. |
| 10. Individualização: cada pessoa humana é, desde o nascimento até a morte, numericamente <i>uma</i> pessoa. Ele é inconfundível, tem sua própria história, suas sensações, seus pensamentos, suas experiências, etc. É impossível uma fusão com outros. Mesmo as formas mais intensivas de interação humana são experiências da tendência recíproca de reação e resposta [<i>responsiveness</i>], e não de fusão. Para cada um há, então, o “meu” e “não meu”, i. é, o <i>ego</i> é sempre claramente distinto do <i>alter</i> , apesar da força diferenciada com que, de cultura a cultura, possam estar formadas a consciência do eu e a ideia de propriedade. | 10. Ser capaz de viver a própria vida em seu ambiente pessoal e em seu próprio contexto vital. |

Fonte: Adaptado de KESSELRING, 2007, p. 119-120.

Apesar de trazer uma lista com objetivos humanos amplos e que permite espaço para alterações e inclusões pelas sociedades conforme a sua cultura, essas capacidades e possibilidades são funcionais, pois a disponibilidade de exercê-las está assegurada pela legislação. O indivíduo terá a liberdade de utilizá-las ou não a depender do caso vivido, ou seja, só porque esses objetivos humanos estão assegurados, não quer dizer que é imperativo que as pessoas os cumpram; por exemplo, a pessoa é livre para escolher se quer ou não conviver com outros na comunidade social (KESSELRING, 2007; NUSSBAUM, 2013).

Nussbaum (2013) afirma que o enfoque das capacidades, assim como a dos direitos humanos, é universal, devendo ser consideradas importantes para todo e qualquer cidadão. E assim como os direitos humanos, as capacidades listadas respeitam o pluralismo, porque a lista: (1) é aberta e sujeita a contínua revisão e consideração; (2) tem itens que devem ser abstratos e gerais para que as especificações fiquem a cargo dos cidadãos, parlamentares e dos tribunais; (3) representa uma “concepção moral parcial” independente, pois molda as diversas concepções de visões de mundo e de vida; (4) protege o pluralismo quando o objetivo político da lista está voltado para as capacidades, ou melhor, a liberdade que a pessoa tem de decidir se quer ou não realizá-las; (5) garante as principais liberdades (expressão, associação, consciência) que protegem o pluralismo, sendo esse seu cerne; e, por fim, (6) defendida não é para ser implementada obrigatoriamente, mas vista como uma justificção para uma base de princípios políticos, e, portanto, respeita a soberania do país em segui-la ou não.

Ainda, Nussbaum (2013) afirma que os pensamentos tradicionais não podem oferecer reflexões adequadas sobre os problemas de justiça global, ou seja, não conseguem lidar com as desigualdades entre as nações mais desenvolvidas e as subdesenvolvidas, muito menos entre as pessoas de qualquer nação. Ainda, reconhece que, para garantir esse mínimo existencial para todos, parte-se do pressuposto de que as pessoas têm direitos tanto na esfera nacional quanto na internacional, e são necessários sacrifícios dos indivíduos e das nações mais ricas e que todos têm a obrigação de garantir que todos alcancem essas capacidades. Portanto, todos os indivíduos também têm deveres e devem contribuir para garantir que todos tenham o que merecem, constituindo uma obrigação coletiva de prover a todas as pessoas aquilo que necessitam. A autora deixa claro que:

Até aqui tudo está muito claro, embora em um alto nível de abstração e generalidade: a ideia do que os seres humanos precisam para uma vida humana plena está entre as ideias intuitiva mais vívidas que compartilhamos. Mas se os seres humanos têm tais direitos, então todos nós estamos sob uma obrigação coletiva de prover as pessoas do mundo daquilo que necessitam. **Assim, a primeira resposta à pergunta: “Quem tem deveres?” é: todos nós temos.** [...] Colocar os problemas primeiramente em termos de deveres, perguntando quais obrigações temos com relação a pessoas de

outras nações, é como fazer o nosso pensamento ético parar bruscamente quando alcançamos um problema que parece difícil de resolver (NUSSBAUM, 2013, p. 345-346, grifo nosso).

Percebe-se que Nussbaum (2013) considera o enfoque das capacidades como um enfoque dos direitos humanos. Os itens elencados em sua lista oferecem um conjunto moral de objetivos para o desenvolvimento, cobrindo tanto os direitos de primeira geração como os de segunda. Com a diferença de que o enfoque das capacidades apresenta uma linguagem mais clara do que a dos direitos, não trazendo ao debate se são pré-políticos ou produtos das leis e instituições. As capacidades exigem uma ação positiva de todos (os Estados e toda a comunidade mundial) para que elas sejam efetivamente disponibilizadas para todos, de forma a assegurar que todas as pessoas possam fazer ou ser do modo que lhes satisfaçam.

1.1.4. As teorias de Rawls, Sen e Nussbaum e o desenvolvimento sustentável

Ao pensar sobre a indagação proposta por Kesselring, conforme comentado no início da discussão, em que para se fazer políticas públicas de desenvolvimento deve-se pensar em que tipo de desenvolvimento se quer, tanto Sen quanto Nussbaum respondem que é determinante observar o que pode ser feito para uma boa mudança social, ou melhor, uma mudança benéfica que permita uma vida melhor para as pessoas. Porque mais do que ofertar uma vida com qualidade, o desenvolvimento sustentável deve ser voltado para que as pessoas tenham a liberdade de escolher entre os diferentes estilos e modos de vida. Sendo que essa “liberdade para determinar a natureza de nossas vidas é um dos aspectos valiosos da experiência de viver que temos razão para estimar” (SEN, 2011, p. 261). Em última instância, o desenvolvimento deve ser voltado para aquilo o que os indivíduos podem e devem ser e fazer, ações que correspondem aos *functionings* – proposto por Sen e defendido por Nussbaum. Em resumo, o desenvolvimento seria a “a promoção de certas efetividades humanas e a expansão das capacidades humanas de efetivar essas formas de existência e da atividade” (CROCKER, 1993, documento eletrônico).

Crocker (1993) ainda afirma que Sen entende o desenvolvimento através de uma ética em que é necessária a análise das causas e dos obstáculos que impedem o bom desenvolvimento, sendo fundamental questionar o que são as “privações humanas”, “padrão de vida” e “qualidade de vida”. Além disso, a investigação deve ser empírica “para saber o que está ocorrendo (e porque) no mundo e o que pode ser efetivo para tornar o mundo melhor”. Tanto Sen quanto Nussbaum remetem suas teorias ao pensamento clássico grego, o qual questionava como os

humanos devem viver suas vidas, o que é o “florescimento humano e comunal” e quais os tipos de coisas que são intrinsecamente boas. Ou seja, eles defendem que, para as pessoas, o que é intrinsecamente valioso são as efetividades e a capacidade para exercê-las.

Importante destacar que Sen reconhece os pontos fortes da teoria que os economistas e praticantes do desenvolvimento pós-guerra defendem, na qual a renda e o crescimento econômico são vistos como valiosos, contudo, a teoria também tem suas fragilidades. Amartya Sen não é contra a prosperidade material, mas as pessoas não podem cair no “fetichismo das mercadorias”, o qual vê os bens como intrinsecamente bons em si mesmos. Ao contrário, deve-se olhar o que os bens podem fazer para melhorar a vida das pessoas, porque, devido as diferenças entre elas, o mesmo bem pode ser benéfico para alguns, mas ser maléfico para outros, bem como pode favorecer o bem-estar de alguns, mas não para outros. Ainda, Nussbaum, ao criticar a teoria dominante, defende que um excesso de bens também pode ser prejudicial, porque tornam as pessoas mais competitivas, gananciosas e arrogantes (CROCKER, 1993). Em relação a distribuição dos bens, Vita (1999, documento eletrônico) afirma que:

[...] vamos supor que os igualitários só se preocupassem em tornar a distribuição da renda tão igual quanto possível. Políticas igualitárias limitadas a esse objetivo implicariam quinhões muito desiguais de benefício individual, pois, dadas as variações de dotação natural, permaneceria desigual a capacidade de converter um quinhão eqüitativo de renda nas realizações que cada um julga serem valiosas. Uma pessoa portadora de uma deficiência física severa, por exemplo, terá muito mais problemas que uma pessoa saudável para converter um mesmo nível de renda nos objetivos que considere ser valiosos para sua vida (...).

Em relação a isso, a teoria de Rawls foi uma renovação no pensamento tradicional de desenvolvimento, porque, apesar de colocar a renda e a riqueza como bens primários, afirma que eles são meros meios para atingir os fins. Ou seja, por entender que as pessoas são dotadas de moralidade e quererem concretizar os seus fins, utilizaram os bens como meios para atingi-los, mas dentro dos limites equitativos estabelecidos pela justiça e que serão respeitados por todos. Todavia, Sen faz a ressalva de que Rawls não levou em consideração as diferenças entre os indivíduos, e estas fazem com que as capacidades sejam exercidas de forma desigual. Só garantir os bens primários e as liberdades negativas não é suficiente, porque o desenvolvimento e a justiça devem assegurar a liberdade positiva – escolher as diferentes formas de vida disponível – e a efetiva possibilidade de realização (CROCKER, 1993; VITA, 1999). Ao tratar dessa liberdade positiva de Sen, Vita (1999, documento eletrônico) faz uma comparação:

A idéia é similar à de *budget set* empregada pela teoria econômica do consumidor. O *budget set* de uma pessoa determina as *n* combinações possíveis de bens, mercadorias e serviços que estão ao alcance dessa pessoa; da mesma forma a capacidade de uma

peessoa (seu *capability set*) determina as n combinações de *functionings*, dentre as quais ela pode escolher uma.

Sen e Nussbaum reconhecem que Rawls tratou sobre as capacidades, mas foi superficial. Ao afirmar que as pessoas são dotadas de moralidade, ele pressupõe que o indivíduo tem a capacidade de tomar uma decisão autônoma – mesmo que não seja tratado como um “fim último”, mas como uma prática democrática –, tendo os bens primários a função de capacitar as pessoas a fazer. Além disso, ao afirmar que o “autorrespeito” e “ausência de sofrimento” são bens primários, mesmo que tratados como elementos derivados das instituições, Rawls está tratando de capacidades (CROCKER, 1993). Contudo, Vita (1999), baseado na teoria de Sen, afirma que os bens primários são falhos por serem inflexíveis ao fator da diversidade dos indivíduos, em que para uns será mais difícil transformá-los em capacidades básicas. Exemplificando:

Proporcionar os mesmos recursos nutricionais a uma pessoa que sofre de doenças parasitárias e a outra que está livre desse malefício não garante a ambas uma oportunidade igual de alcançar um mesmo estado adequado de nutrição. Da mesma forma, garantir um quinhão equitativo de bens primários para todos não significa que todos serão igualmente capazes de colocar esses recursos a serviço do tipo de vida e dos fins que valorizam (VITA, 1999, documento eletrônico).

Além das críticas apresentadas acima, Nussbaum (2013) afirma que as teorias do contrato social, incluindo a de Rawls, não são suficientes quando colocadas diante de três problemas de justiça presentes no mundo atual, sendo eles: pessoas com deficiência; nacionalidade; e pertencimento à espécie. Em relação ao primeiro problema, Nussbaum afirma que as pessoas com deficiências mentais e físicas não são incluídas no grupo daqueles em que os princípios políticos são escolhidos e, conseqüentemente, “significa que também não são incluídas (...) no grupo daqueles para os quais os princípios são escolhidos” (2013, p. 21). Contudo, nos dias atuais, não é mais admitido que as pessoas com deficiência sejam excluídas, devido a capacidade da maioria para realizar a escolha dos seus interesses. Em relação a nacionalidade, o modelo tradicional de contrato social normalmente é pensado para uma sociedade autossuficiente, levando a conclusão de que as nações dominantes, as quais teriam as capacidades corretas para serem o “grupo contratante inicial”, construísem os princípios da justiça básica, e os interesses das nações mais pobres seriam definidos posteriormente e tratados como ações de caridade e não como justiça. Nas palavras da autora:

Quando falamos de um contrato entre nações, nações extremamente necessitadas deveriam ser levadas em consideração, mas por que nações prósperas, que perseguem a vantagem mútua, iriam querer incluí-las no grupo contratante, quando podem estabelecer relações com elas de outro modo, depois que os princípios básicos já tenham sido escolhidos? (NUSSBAUM, 2013, p. 25).

E, por fim, o terceiro problema apresentado é o de pertencimento à espécie. As teorias de contratos tradicionais colocam o humano adulto racional como parte central, onde não havia espaço para as criaturas não humanas. Elas ora defendem que as pessoas não possuem deveres morais com relação aos animais, como defende Kant, ora defendem que esses deveres seriam mais uma questão de caridade ou compaixão, como defende Rawls. Contudo, assim como Sen, Nussbaum ressalta a importância do pensamento de Rawls em sua pesquisa, pois acredita que a teoria dele é a mais significativa que se tem hoje. Ela deixa claro que a teoria rawlsiana não oferece solução para os três problemas acima identificados, mas o próprio filósofo convida a uma análise posterior da sua teoria, trazendo uma complementação e/ou reavaliação para a teoria. E essa é a intenção que Nussbaum quis trazer com a sua teoria, com concepções de reciprocidade e dignidade através da ótica das capacidades (NUSSBAUM, 2013).

Após revisarmos as teorias de justiça desses três eminentes autores, o que se quer destacar é que a concepção de desenvolvimento ainda está relacionada com a ideia de crescimento econômico, voltada para a visão do mercado, para aumentar capacidade das pessoas consumirem bens, apesar de já existirem diversas discussões sobre o limite ecológico e ambiental do mundo. De acordo com Waters (2008), mesmo que a ideia de desenvolvimento seja vista por uma nova interpretação, colocando os âmbitos social e ambiental, ele ainda insinua que a solução está na modificação do comportamento do pobre. Em outras palavras, o desenvolvimento sustentável difundido induz o pensamento de que cabe a população pobre “salvar” os recursos naturais para as futuras gerações.

Em um entendimento parecido, Santos Filho (2005) argumentou que se não houver uma mudança de pensamento, o desenvolvimento continuará com essa perspectiva. Por isso, é interessante e importante compreender o desenvolvimento a partir da visão de Amartya Sen e de Martha Nussbaum, os quais acreditam que o desenvolvimento não pode estar relacionado somente a fatores como crescimento do produto interno bruto, renda, avanço tecnológico e modernização social. Apesar de haver um avanço com a teoria de Rawls, em que a riqueza e a renda são vistas como meios para fins e ter liberdades negativas, esses bens primários não são suficientes para assegurar a liberdade de escolha das pessoas, nem para o “florescimento humano” (CROCKER, 1993, documento eletrônico).

A maior parte da população mundial sofre com privações que afetam sua liberdade de sobreviver, como privação de alimentos, educação eficaz, segurança econômica e social, falta de água potável e saneamento básico. Por isso, o desenvolvimento deve ter como foco as liberdades concretas de forma que, à longo prazo, haja a remoção dessas privações – saindo de

uma justiça meramente *niti* para a incorporação de uma justiça *nyaya* (SEN, 2011). O desenvolvimento tem que ser focado em melhorar a qualidade de vida das pessoas, bem como o fortalecimento das liberdades. O desenvolvimento social não pode ser visto apenas como um luxo que só os países ricos podem ter, pois, ao se ter um crescimento econômico, consequentemente há uma maior oferta de serviços sociais. E a pessoa, ao ter acesso a serviços como saúde e educação, consegue contribuir para o crescimento econômico. Ou seja, acredita que as liberdades reforçam as capacidades dos indivíduos, complementando uma a outra. Esse entendimento pode ser extraído do que a nova agenda para o desenvolvimento (Agenda 2030) expressa. Partindo dos pressupostos de que todos devem ter acesso a essa lista de capacidades, sendo dever de todos provê-la, como defende Nussbaum, e de que ao fortalecer um dos âmbitos do desenvolvimento, também se favorece o aumento dos outros setores.

Portanto, é nesta perspectiva que esta dissertação argumenta que o direito ao saneamento básico é fundamental para o desenvolvimento de capacidades. Além de ser um fator para que diversas privações sejam eliminadas, possibilitando a efetiva escolha por parte das pessoas. A partir desta discussão filosófica, o próximo capítulo examina o papel dos ODS em disseminar uma perspectiva de desenvolvimento que considera o saneamento como justiça social e ambiental.

2. DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO (ODM) PARA OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são aqueles que dão continuidade aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), os quais tinham como propósito reduzir a extrema pobreza através dos seus oito objetivos com o prazo de alcance até 2015. É fundamental fazer um panorama histórico das agendas de desenvolvimento, mesmo que breve, porque a proposta dos ODS é de analisar o passado de forma crítica para que não sejam cometidos os mesmos erros dos ODM. Desde o início, a “pobreza” é tema central da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), mas ao contrário da ideia que se busca difundir hoje, anteriormente a solução para ela era o crescimento econômico para depois se transformar em desenvolvimento, o qual combateria a pobreza. Sendo a ajuda voltada para a formação de poupança e desenvolvimento de estruturas nos países subdesenvolvidos (PESSINA, 2017).

De acordo com Santos Filho (2005), pode-se afirmar que a primeira concepção de desenvolvimento veio atrelada à ideia de progresso, ou seja, a sociedade percorrerá estágios sucessivos, atingindo níveis cada vez mais altos de civilização, saindo de um estágio de escassez para um de abundância. Du Pisani (2006) afirma, ainda, que essa ideia de progresso se fortificou no século XIX em que os filósofos da época acreditavam que a humanidade rigorosamente e obrigatoriamente avançaria, estágio por estágio, até atingir uma “era de ouro”. Isso se dava ao fato na crença de que os avanços na ciência e na tecnologia poderiam conduzir a humanidade para um estado de perfeição moral. Apesar dessa visão mais otimista, os produtos e resultados do capitalismo industrial não foi distribuído de forma igual e aumentou a diferença entre as sociedades ricas e pobres. E no longo prazo, a distribuição desigual das riquezas se tornou um dos maiores debates no âmbito do desenvolvimento e da sustentabilidade, além das implicações para o meio ambiente com a exploração sem precedentes de recursos naturais.

Em outras palavras, o desenvolvimento era visto como um caminho único, em que os meios seriam os mesmos para que todos alcançassem o estágio de fartura. Ainda, Santos Filho (2005) afirma que esse pensamento parte do pressuposto de que há fatores endógenos ao sistema social e a solução estaria em resolver as questões de atraso técnico na produção e de escassez de capital (elementos primários do sistema), de forma que os países em desenvolvimento pudessem atingir a prosperidade. O desenvolvimento seria alcançado apenas se houvesse um aumento na produtividade, ou seja, para que os países saíssem dessa condição de escassez, era necessário crescer primeiro para que a distribuição ocorresse depois. É desse raciocínio que a

frase “esperar o bolo crescer para depois repartir” se aplica. Tinha-se a visão de que para que acontecesse a modernização das sociedades, parte do desenvolvimento teria de ser sacrificado, neste caso, os âmbitos social e político, sendo priorizado o econômico, porque a pobreza era atribuída ao atraso tecnológico e a falta de capital.

Na década de 1970, a ideia de desenvolvimento foi modificada e este passou a ser voltado para a redução da pobreza através do atendimento das necessidades mais básicas. O Estado assumiria uma nova função, saindo do papel de agente econômico e permitindo que o mercado econômico assumisse esse papel, o qual seria o responsável de gerar justiça e, conseqüentemente, a maior igualdade possível. Houve um esforço de racionalização da cooperação e direcionamento para os mais necessitados, mesmo que não tenha tido resultados positivos (PESSINA, 2017). Em resumo, nesse momento histórico, houve uma descrença de que o Estado e a ajuda estatal estrangeira poderiam ser os encarregados de trazerem políticas capazes de transformar a estrutura dos países, de forma a colocá-los num caminho de crescimento econômico que resultaria no desenvolvimento industrial.

Nos anos de 1980, diante da crise, a CID assumiu uma preocupação com a eficiência dos recursos alocados. Por isso, conforme Lancaster (2007), a concessão de ajuda externa passou a ser condicionada à realização de ajustes estruturais e fiscais. A avaliação retrospectiva dos recursos fornecidos pelos países desenvolvidos aos países pobres era a de que eles não haviam produzido os efeitos esperados, tanto por causa de falhas nos projetos, quanto por causa de problemas endêmicos àquelas sociedades, como a corrupção, as disputas políticas e a própria falta de condições básicas elementares. Por isso, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) passou a desenvolver métodos para padronização da CID, criando o Comitê para a Ajuda de Desenvolvimento (CAD), o qual cria regras para Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (OAD), que teve como objetivos: aumentar a eficiência das políticas; não ter sobreposição de ajudas no mesmo lugar; compartilhar experiências, resultados positivos e negativos; e criar dados para avaliação.

Santos Filho (2005) ressalta que a ideia de ajudar com conhecimento técnico e capital continuou, contudo, com uma nova concepção. O conhecimento técnico era voltado para a formação de capital humano e social, de modo a atender as exigências do mercado, e a ajuda com capital era voltada para atender agentes da sociedade civil ou em políticas estatais que favoreceriam o mercado. O desenvolvimento era visto como um instrumento para criação de condições de consumo, de maneira que a modernização aconteceria com a produção de bens que satisfariam as necessidades dos indivíduos. Todavia, o mercado teve como fundamento a

apropriação privada e desigual dos bens produzidos, logo, ele não conseguiu ajustar as desigualdades, que ainda é um dos elementos do desenvolvimento. Isso acontece porque o

[...] fim da bipolaridade e a naturalização do mercado como instância reguladora da sociedade esvaziam a idéia de desenvolvimento de seu teor igualitário, portanto de justiça social, e o isolamento da liberdade em prerrogativa exclusiva dos indivíduos não atribui a nenhuma instância pública ou coletiva a responsabilidade pelas transformações capazes de produzir desenvolvimento (SANTOS FILHO, 2005, p. 67).

É importante ressaltar que nos anos 1980, Portella Filho (1994) afirma que a América Latina teve um crescimento consistente, devido a um modelo econômico intervencionista. Contudo, devido à alta dívida pública, muitos desses países tiveram que se adequar a políticas de ajustamento e reformas que promoveriam mudanças nos modelos econômicos. O período foi marcado pelo Consenso de Washington, o qual partia do pressuposto de que o insucesso desses países se dava por causa de erros na política econômica, logo, eles poderiam pagar a dívida externa apenas se se adequassem às políticas macroeconômicas sob a orientação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. Assim, os países latinos deveriam levar em consideração três premissas:

- os desajustes econômicos resultam sempre de excesso de demanda oriunda dos gastos do setor público;
- a liberalização da economia durante a fase de estabilização não irá criar desequilíbrios econômicos explosivos nem aumentar o fardo do ajustamento;
- as dívidas externas devem ser pagas *in totum* para incentivar a volta dos empréstimos bancários voluntários (PORTELLA FILHO, 1994, p. 210).

Com esses três pontos em conjunto, os países latino-americanos sofreram para se ajustar, fazendo com que esse caminho fosse praticamente impossível de ser seguido. As políticas que deviam ser seguidas pelos países eram extremistas, além de não preverem medidas que proporcionassem o combate à pobreza e à distribuição de renda, resultando num agravamento no bem-estar social e no conflito entre as classes (PORTELLA FILHO, 1994). A ajuda para o desenvolvimento sofria críticas tanto dos partidos de direita, que afirmava que era um desperdício de tempo, quanto dos de esquerda, por ter uma imagem negativa depois das políticas de reestruturação econômica. Ainda, havia a crescente desigualdade entre os países e a deterioração das condições de bem-estar no Sul Global com as crises financeiras no México, Tailândia, Coreia, Malásia, Indonésia, Rússia, Brasil e Argentina, além das catástrofes naturais e a pandemia do HIV/AIDS na África e Ásia (HULME, 2009; SAITH, 2006; ZIAI, 2011).

Pessina (2017) resalta que o modelo imposto não havia conseguido reduzir a pobreza, servindo apenas para aumentar a desigualdade entre os ricos e os pobres, entre os países industrializados e os países em desenvolvimento. Nessa época, o discurso da cooperação se

voltou para o papel das instituições públicas, como, por exemplo, questões relacionadas à governança e desenvolvimento participativo, e também para a luta contra a pobreza. Em outras palavras, a ideia ambiciosa de promover o desenvolvimento a partir de mudanças estruturais na sociedade foi recusada. Por um lado, o desenvolvimento seria realizado para combater às formas mais pronunciadas de miséria. Por outro, o Estado não mais teria o papel de indutor de desenvolvimento, mas institucional, de governança, afinal, com boas instituições e bases mínimas, o mercado conseguiria progredir e, conseqüentemente, traria o desenvolvimento.

Apesar da falta evidente de progresso dos países pobres com os modelos de desenvolvimento impostos e da mudança no ambiente político e ideológico internacional com o fim da Guerra Fria, a Organização das Nações Unidas (ONU), na década de 90, continuou a pensar numa estratégia de desenvolvimento internacional, reconhecendo a importância do crescimento econômico como condição necessária para o desenvolvimento, mas não exclusiva. Pobreza e sustentabilidade se tornaram os argumentos centrais dessa década, bem como a justiça social e a distribuição equitativa dos frutos do crescimento (KOEHLER, 2015; MILANI, 2014; PESSINA, 2017).

Assim, pode-se afirmar que havia três temas principais na agenda da CID dos anos 1990 em diante. O primeiro é a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Mahbub ul Haq, com a participação de Amartya Sen e Richard Streeten. Ao levarem em consideração a expectativa de vida com saúde, a alfabetização e o acesso a todos os níveis de educação e renda para o cálculo do índice, mostram que partem de um novo parâmetro para a compreensão de desenvolvimento, colocando o foco mais nacional e individual, baseado nas capacidades e escolhas de cada pessoa (MILANI, 2014). Esse novo índice desmitifica o pensamento de que só a variável “renda” seria possível medir o desenvolvimento. Mostrando que a nova visão deve ir além da distribuição de bens, mas também dar efetivamente oportunidade de as pessoas escolherem os caminhos que querem seguir, sem que sofram de restrições, como a falta de saúde ou de educação, conforme discutido no capítulo anterior.

Ainda, temas globais, como educação para todos e direitos reprodutivos, incentivaram a criação de redes transnacionais, bem como trouxe o debate sobre os bens públicos globais, além da necessidade de comunicação entre as áreas dos direitos humanos, desenvolvimento e segurança. E, por fim, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, cujo o foco passa a ser o bem-estar individual conforme o ideário liberal. Existiu uma “tendência à convergência no mundo da ajuda internacional”, a agenda foi pensada numa forma em que a ajuda (cooperação) internacional agisse em prol da liberalização econômica e política, dos direitos humanos, da

necessidade de reforma política do Estado, promoção da boa governança, da funcionalidade das instituições e do combate à corrupção (MILANI, 2014; PESSINA, 2017, p. 44).

Não havia mais a ideia de que os países desenvolvidos deveriam, por obrigação moral e pós-colonialista, promover o desenvolvimento dos países pobres. Nesse momento, todos os países (desenvolvidos e em desenvolvimento) deveriam buscar o desenvolvimento por conta própria ao se comprometerem com as Metas do Milênio. Contudo, Milani (2014) afirma que, apesar dessa configuração de cooperação para o desenvolvimento (Norte-Sul) tenha enfraquecido, as organizações continuaram atuantes nas estratégias para os Estados nacionais, seja na definição de padrões e normas internacionais, seja no financiamento de projetos. Ainda, o surgimento de novas potências, como a China, trouxe uma modificação na arquitetura da CID, ficando mais forte a modalidade Sul-Sul, de modo que os países do “Sul Global” procurassem outras formas de desenvolvimento, fortalecendo suas capacidades nacionais.

Para ilustrar esse retorno da justiça social e dos direitos humanos, como uma oposição a apenas à perspectiva econômica, os anos 90 ficaram conhecidos como a década das Cúpulas das Nações Unidas, as quais discutiram a agenda social da ONU, que trouxeram à luz o ideais obscurecidos com a Guerra Fria (KOEHLER, 2015), a saber: em 1990, em Nova Iorque, sobre a infância; em 1992, no Rio de Janeiro, sobre o meio ambiente e desenvolvimento; em 1993, em Viena sobre direitos humanos; em 1994, no Cairo, sobre população e desenvolvimento; em 1995, em Pequim, sobre mulheres e desenvolvimento; em 1995, em Copenhague, sobre desenvolvimento social, e em Pequim, sobre as mulheres; e, por fim, em 1996, em Roma, sobre segurança alimentar, e em Istambul, sobre assentamentos humanos. Ainda, a partir de 1995 começam as conferências sobre as alterações climáticas, acontecendo todos os anos. Entretanto, é importante ressaltar que, apesar de trazer essa agenda social, não foi questionado o motivo das propostas anteriores não terem dado resultado da mesma forma que não foram questionados os fundamentos neoliberais do livre mercado (KOEHLER, 2015; PESSINA, 2017).

Nesse contexto, o CAD da OCDE, em 1995, criou um *Groupe de Réflexion* para analisar o futuro da ajuda para o desenvolvimento e qual seria o papel do comitê nisso. E, no ano seguinte, foi proposto os *International Development Goals* (IDG), os quais representavam a primeira referência concreta dos Objetivos do Milênio. Esses objetivos estavam previstos no documento *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*, e eles abordavam temas de bem-estar econômico e desenvolvimento social, mas se silenciou sobre um plano de como os países os alcançariam (HULME, 2009; MCARTHUR, 2014; ZIAI, 2011). Essa lista sofreu diversas críticas das organizações da sociedade civil e das organizações não-

governamentais por somente abordar alguns aspectos de pobreza e privação, longe de ser uma abordagem ampla e baseada em direitos que as conferências de 90 trouxeram (SAITH, 2006).

Os IDG não trouxeram o reconhecimento, nem a repercussão esperada, dos países em desenvolvimento, porque continham a ideia clara do Comitê e pareciam com o discurso padrão da agência da ajuda dos países ricos. Ainda, o documento trouxe repercussões no sistema da ONU, que estava envolvida na realização das conferências. Por isso, em resposta a proposta do CAD, em 1997, foi lançado o Relatório de Desenvolvimento Humano, o qual trazia a visão da ONU do que seria a pobreza. Pode-se destacar as diferenças entre os documentos nos seguintes tópicos (HULME, 2009):

- a) As motivações para o estabelecimento dos objetivos foram divergentes, pois enquanto o relatório trouxe argumentos morais para a erradicação da pobreza, o documento da CAD trouxe razões humanitárias, de solidariedade global e um interesse próprio ao afirmar que o desenvolvimento aumentaria o mercado e reduziria as migrações;
- b) Outro ponto de destaque é a abrangência dos objetivos. O relatório da ONU trouxe, como objetivo, acabar totalmente com a pobreza, sendo enfática na necessidade da redução das desigualdades. Já os IDG trouxeram uma proposta mais modesta de só acabar com a pobreza pela metade, pois afirmavam que era mais realístico e concreto, contudo, não trouxeram nenhuma referência sobre o combate às desigualdades; e
- c) O papel do crescimento econômico. Não há dúvidas de que, tanto a ONU quanto o CAD, reconheceram a importância do crescimento econômico na redução da pobreza. Contudo, o CAD o colocou como primeiro lugar, enquanto a ONU priorizou outros aspectos do desenvolvimento humano, colocando o âmbito da economia como o último tópico da discussão.

Com isso, nos últimos anos da década de 1990, a ONU voltou a ficar mais ativa na discussão dos objetivos globais a serem perseguidos, mais especificamente a Secretaria e a Assembleia Geral, começando a preparação para a Assembleia do Milênio. Em 2000, o relatório *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century* foi lançado com a intenção de ajudar os países na discussão da Cúpula do Milênio que ainda aconteceria, com a erradicação da pobreza sendo o principal objetivo do relatório. Diversos atores reagiram a esse documento, principalmente aqueles que não tiveram seus objetivos incluídos, como a questão de desigualdade entre gêneros e direitos sobre reprodução (HULME, 2009; PESSINA, 2017).

Posteriormente, percebendo a dificuldade que seria em prosseguir com duas agendas, a liderança da discussão sobre desenvolvimento mudou para uma força-tarefa composta pela ONU, OCDE, Banco Mundial e o FMI, e estes lançaram o documento *A Better World for All: Progress towards the International Development Goals*, um alinhamento dos objetivos e que serviu de base para produzir a lista definitiva dos oito objetivos da Declaração do Milênio. Os ODM eram: 1. Acabar com a fome e a miséria; 2. Educação básica de qualidade para todos; 3. Igualdade entre os sexos e a valorização da mulher; 4. Reduzir a mortalidade infantil; 5. Melhorar a saúde das gestantes; 6. Combater a Aids, a malária e outras doenças; 7. Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; e 8. Todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento (HULME, 2009; PESSINA, 2017).

Figura 01 – Quadro dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio



Disponível em: <http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>

Tomando como base esse contexto, é possível afirmar que a formação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foi um momento particular num longo processo de tentativas de reduzir a pobreza – mas não a mudança estrutural da sociedade numa direção de amplo desenvolvimento. Não foi um processo com começo e fim definidos, havendo, assim, diversos relatórios a respeito do desenvolvimento dos países que influenciaram a decisão de quais objetivos seriam postos em prática. Da mesma forma, é possível perceber que não houve um único ator que assumiu a liderança nesse assunto (HULME, 2009; MCARTHUR, 2014; SAITH, 2006). Ainda, é importante ressaltar que, apesar de haver um compromisso com o desenvolvimento humano em vários âmbitos, o fluxo de ajuda diminuiu porque, com o fim da Guerra Fria, não havia mais interesse em usar essa ferramenta como uma moeda de troca geopolítica. Além disso, no poder estavam os governos de direita e predominava a visão negativa das ajudas vinculadas aplicadas nos países em desenvolvimento nos anos anteriores. Então, nota-se um abismo entre o discurso e a prática (HULME, 2009).

2.1. Análise Crítica dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

A agenda que seria responsável por acabar com a pobreza e promover um desenvolvimento sustentável foi alvo das mais variadas críticas. Apesar de todo o envolvimento das organizações da sociedade civil nas conferências da década de 90, os objetivos do milênio foram considerados como uma política *top-down*, uma proposta neoliberal com um discurso bonito. Por mais que haja aqueles que afirmem que a sociedade civil participou do processo de formulação, os sete primeiros objetivos foram endereçados para países em desenvolvimento e apenas o oitavo para os desenvolvidos. Isso passava a imagem de que os países pobres só seriam recompensados se conseguissem seguir o novo caminho desenhado pela agenda (CARDOSO; DAVID; OLIVEIRA, 2017; KOEHLER, 2015; SADASIVAM, 2005). Na percepção de algumas redes globais da sociedade civil, a construção dos objetivos “[...] *could have the unintentional effect of deepening the fault lines of civil society organizations in the North and South, which do not always speak with a unified voice on development issues*” (SADASIVAM, 2005, p. 31).

Outro ponto relacionado a essas “recompensas” e que foi criticado é em relação aos custos que a concretização dos objetivos iria causar. O ambiente de discussão era favorável até este ponto, pois a falta de consenso sobre quem iria pagá-los não ajudou a avançar no debate sobre esse quesito. Estudos foram realizados e diversos valores foram encontrados, contudo, mesmo que houvesse grandes fluxos de ajuda, alguns países não conseguiriam alcançar as metas estipuladas por vários outros motivos. Percebe-se que estava presente, novamente, o discurso de que o crescimento econômico resolveria todos os problemas. Contudo, é necessário frisar que aqueles que mais necessitariam de ajuda financeira eram aqueles que, mais provavelmente, não saberiam utilizá-la de forma eficiente, devido a deficiências na formulação de políticas públicas ou das instituições fracas (CARDOSO; DAVID; OLIVEIRA, 2017; CLEMENS; KENNY; MOSS, 2007; ZIAI, 2011).

Dessa forma, uma das principais causas dos ODM não terem sido alcançados se deu pelo fato de que houve falhas e limitações quanto a sua formulação, estrutura, conteúdo e implementação. O ex-secretário geral da ONU, Ban Ki-Moon, afirmou que a falta de progresso nos resultados se deu pelos recursos e compromisso insatisfatórios, da falta de foco, de *accountability* e de interesse em desenvolvimento sustentável. Em relação a estrutura, os ODM foram considerados ambiciosos e irrealistas para a maioria dos países, não levando em consideração as capacidades locais e as de governança, além de não trazer nenhuma ferramenta

de *accountability*. E, para agravar, como não houve a participação dos países em desenvolvimento, não houve o sentimento de apropriação nacional dos objetivos (FEHLING; NELSON; VENKATAPURAM, 2013).

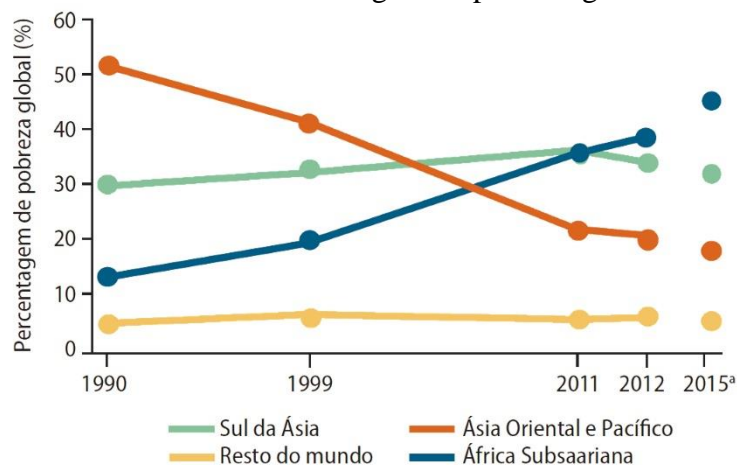
Mesmo que haja a crítica de que os objetivos eram irrealistas, há uma oposição em relação ao seu conteúdo, principalmente das organizações da sociedade civil as quais afirmaram haver uma redução drástica de temáticas consideradas importantes para o desenvolvimento, tornando-a uma agenda minimalista. Como, por exemplo, todo o avanço sobre os direitos das mulheres, conquistados pelas conferências do Cairo e de Pequim, sendo limitado apenas para a igualdade na educação e saúde das gestantes. Houve, por fim, falhas na implementação e no *enforcement* dos ODM. Em relação a implementação, a disponibilidade e a confiabilidade de dados são os desafios e, conseqüentemente, causa prejuízos na interpretação dos relatórios de progresso. E em relação ao *enforcement*, a crítica apoia-se no fato de que os ODM trouxeram a proposta de soluções rápidas e planejamento de curto prazo, em vez de uma gestão global sustentável e em mudanças estruturais (FEHLING; NELSON; VENKATAPURAM, 2013).

Os ODM foram alvo de diversas críticas, mas, apesar disso, conseguiram mobilizar pessoas, *stakeholders* e líderes políticos para que seus resultados fossem alcançados. Conforme o Gráfico 01 mostra, milhões de pessoas saíram da pobreza extrema, as taxas de mortalidade diminuíram, mais crianças passaram a frequentar escolas e a quantidade de pessoas com acesso a água potável e saneamento aumentou. Todavia, esses dados devem ser analisados com cautela, pois trazem dados agregados, os quais podem esconder desigualdades. Pelo Gráfico 02, vê-se que esse progresso foi desigual e a estimativa para 2015 era que cerca de 700 milhões de pessoas ainda viveriam na miséria, principalmente na África Subsaariana e no Sul da Ásia, sendo necessário focalizar os esforços nessas áreas na agenda pós-2015 (BANCO MUNDIAL, 2015).

Gráfico 01 – Progresso dos ODM



Fonte: BANCO MUNDIAL, 2015, p. XI.

Gráfico 02 – Percentagem da pobreza global

Nota: Baseado no limiar de pobreza de 1.95 USD/dia e na PPC de 2011.
a. Previsão.

Fonte: BANCO MUNDIAL, 2015, p. XI.

Conforme Nayyar (2012), os objetivos foram importantes porque reconheceram que a maior parte da população mundial é pobre e foi uma declaração de boas intenções com o objetivo de melhorar as condições de vida dessa parcela excluída, com um limite temporal para ser alcançado. É importante ressaltar que os ODM não levaram em consideração o contexto histórico dos países na época, forçando o enquadramento de todos numa moldura ortodoxa de políticas públicas já que os Objetivos do Milênio tinham metas padronizadas. Contudo, deve-se considerar que eles representavam uma lista do que poderia ser alcançado mundialmente, além de ajudarem os governos nacionais e locais a escolherem suas prioridades, bem como organizar seus orçamentos. Os ODM eram vistos como um guia para os políticos e ativistas, possibilitando a implementação de um programa alcançável, conciso e fácil de comunicar. Ou seja, os Objetivos do Milênio tornaram-se uma marca que era fácil de vender (KENNY, 2015; VANDEMOORTELE, 2011).

É importante ressaltar que a ideia de contextualização dos objetivos a realidade dos países, por parte dos governantes, já estava presente na Declaração do Milênio, porque as metas não eram fórmulas para alcançar os objetivos, mas sim fins que deveriam ser alcançados. Da mesma forma, os ODM não traziam, em seu escopo, os caminhos que precisavam ser seguidos para serem concretizados, pois seria impossível fazer com que todos os líderes mundiais concordassem com isso. A ideia central dos ODM era de que houvesse uma transformação na sociedade, de forma que fosse priorizado o bem-estar daquele que era mais vulnerável na mesma (MCARTHUR, 2014; VANDEMOORTELE, 2011). Apesar dos desafios enfrentados e de não conseguirem cumprir com o propósito de mudar o discurso de desenvolvimento como

crescimento econômico, pode-se afirmar que os ODM tiveram alguns resultados positivos, apesar de não serem os ideais. Pode-se observar também que havia espaço para melhorias e que os esforços deveriam se voltar para se pensar nelas, ao contrário de ficar destacando os resultados negativos (KENNY, 2015; NAYYAR, 2012; VANDEMOORTELE, 2011).

Aproximando-se do prazo final para se alcançar os ODM e percebendo que a maioria das metas não seria alcançada, começou-se, mais uma vez, várias discussões sobre o que poderia ser feito até 2015 e como continuar com os objetivos após esse prazo. Houve um consenso de que a nova agenda deveria incorporar os valores dos direitos humanos e da justiça, porque, apesar de serem reconhecidos pelos líderes mundiais em diversas oportunidades e serem princípios guiadores da Carta das Nações Unidas, o que se percebia, na maioria dos casos, era que eles não eram colocados em prática. E, a partir do momento em que coloca em foco os valores e padrões dos direitos humanos, possibilita-se uma fundação mais sólida para alcançar o desenvolvimento sustentável e equitativo para todos (FEHLING; NELSON; VENKATAPURAM, 2013; ROBINSON, 2010).

2.2. A Preparação para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

A agenda pós-2015 tem como fundamento continuar o trabalho dos ODM e de enfrentar novos desafios, por isso, a primeira etapa da nova era de desenvolvimento deve ser analisar o real progresso que os países tiveram com os ODM, para saber exatamente qual é o ponto de partida de cada um. Ainda, depois dessa análise, a agenda deve levar em consideração alguns pontos importantes. O primeiro deles é em relação a estruturas dos objetivos e metas, pois deve ser levado em consideração o contexto nacional e localizá-los. Deve-se ter a perspicácia de que não importa quantos objetivos e metas sejam pensados e incluídos, não é possível cobrir todas as dimensões do desenvolvimento humano numa única agenda. Contudo, esse fato não deve se tornar um obstáculo para que outros aspectos, que não foram colocados nos objetivos do milênio, não sejam abordados. Para a nova agenda, outros aspectos do bem-estar humano devem ser colocados como prioridades, mas não em um número tão elevado ao ponto de tornar-se impraticável (ALVES, J., 2015b; CLEMENS; KENNY; MOSS, 2007; JAHAN, 2010; VANDEMOORTELE, 2011).

Em relação às metas, elas devem ser quantitativas para que forneçam bases para contabilizar o progresso. Nesse ponto, Jahan (2010), especificamente, ressalta o cuidado com o contexto nacional, ou seja, o progresso de uma determinada sociedade deve ser analisado ao longo do tempo, não de forma comparativa com uma sociedade diversa. Portanto, a próxima

agenda deve se concentrar nos resultados, não em como devem ser alcançados, como foi priorizado nas fórmulas para o desenvolvimento dos anos 1970 e 1980, as quais fracassaram. Outro ponto a ser considerado é superar a “tirania das médias”, porque o que deve ser visto são as pessoas, não os países. Ou seja, ao divulgar os dados dos resultados, deve-se ter cuidado, pois com eles é possível disfarçar as desigualdades existentes dentro do próprio país. E, por fim, o problema da responsabilização (*accountability*) deve ser enfrentado, porque é importante levar em consideração que os líderes que assumem os compromissos internacionais de longo prazo (como a Agenda 2030) diversas vezes não são os mesmo que devem apresentar os resultados (CLEMENS; KENNY; MOSS, 2007; JAHAN, 2010; VANDEMOORTELE, 2011).

A questão que deve ser levada em consideração é: qual o movimento certo para ser tomado nos próximos passos? Para responder essa pergunta, Laode Ida (2014) traz lições a partir do caso da Indonésia. O país, para conseguir implementar os ODM, criou um órgão governamental especial responsável pela comunicação e administração para com as agências internacionais, além de ser o órgão nacional central para coordenar as autoridades regionais e locais no planejamento e implementação dos objetivos. O segundo ponto a ser observado é que houve um incentivo do governo nacional para que os outros entes adotassem os objetivos nos programas de desenvolvimento, criando recompensas e um quadro de referência para que os *stakeholders* tivessem um padrão a seguir em planejamento, implementação, monitoramento e evolução dos objetivos. E, por fim, um plano de integração entre os objetivos, metas e indicadores. Ou seja, os programas de desenvolvimento devem abarcar três âmbitos: focar no bem-estar social; levar em consideração a sustentabilidade ambiental; e promover parcerias global-local e pública-privada. Este exemplo mostra que a agenda de cooperação internacional mudou em relação às décadas anteriores. Nesta, os Estados são os protagonistas do próprio desenvolvimento, cooperam e compartilham os ônus uns com os outros para alcançarem as metas propostas pelos ODM.

Todavia, apesar dos esforços feitos com os Objetivos do Milênio, a questão da mudança climática ficou mais agravante, as desigualdades e conflitos armados aumentaram, crises humanitárias, ambientais e econômicas eclodiram. Esses eventos fazem com que se questione sobre a estrutura financeira internacional, a governança e a responsabilidade social das instituições. A pobreza, antes discutida no âmbito dos países em desenvolvimento, passa a ser debatida dentro dos países desenvolvidos, mostrando que o problema da desigualdade não é só infortúnio do “Sul Global”. Além disso, tem-se a discussão da influência do setor privado o qual tem um papel cada vez mais forte nas políticas públicas globais. De acordo com dados do Banco Mundial e da Revista Forbes, empresas como a Royal Dutch Shell possuía receitas iguais

ao Produto Interno Bruto da Noruega. Isso afeta o sistema de poder global, reafirmando o papel e a influência de grandes corporações em debates globais (ABONG, [2014?]; CARDOSO; DAVID; OLIVEIRA, 2017).

Neste contexto, a discussão sobre o desenvolvimento retira-se da dicotomia Norte-Sul e pede por uma visão mais holística. A nova era de desenvolvimento requer os mesmos ideais trazidos pela Carta da ONU em 1945, ou seja, partindo do pressuposto de que os direitos humanos, o meio ambiente e os desenvolvimentos econômico e social são elementos interconectados. Porque, apesar dos ODM trazerem a proposta de reduzir a pobreza e se preocupar com outros aspectos da dimensão humana, eles têm menos em comum com os direitos humanos do que aparentam (KOEHLER, 2015; NELSON, 2007). Ao contrário do que os ODM aparentavam, como objetivos e metas fáceis de serem alcançados, os direitos humanos trazem legitimidade moral e justiça social, possuindo a habilidade de mobilizar atores políticos e sociais mais facilmente, porque os objetivos e os direitos têm tradições éticas e filosóficas diferentes: o primeiro tem como fundamento uma abordagem utilitarista, sendo calculado para maximizar os ganhos; já os direitos têm uma perspectiva normativa, em que a dignidade da pessoa humana pressupõe certos tipos de tratamentos e proteção de outros. Ainda, os direitos humanos têm como cerne as pessoas, ao contrário dos objetivos que se referem às pessoas as quais são o seu objeto. E, por fim, uma abordagem voltada para os direitos humanos traz uma *accountability* mais forte, pois os infratores têm os seus nomes divulgados – e, de certa forma, são depreciados – nos relatórios periódicos da ONU (NELSON, 2007). Nesse sentido:

As a unifying concept which is charged politically as well as in humanitarian terms, the MDGs can act as a ‘force multiplier’ for what would otherwise be piecemeal accomplishments, issue- or place-specific campaigns without wide resonance, and understandings of poverty and its consequences that abstract key, cross-cutting issues from their place in understanding complex lines of causation—gender and health most notably. There is a strong case for ensuring a continuance of the MDGs, not as something essentially satisfactory and in need of programmatic improvements, but as a political framework within which more precisely delineated goals and indicators can be put in place, more reliable and revealing data can be gathered and analysed, and states begin to feel the heat of normative expectation in respect of their commitments and obligations (POKU; WHITMAN, 2011, p. 189-190).

Contudo, apesar desse apelo para a nova agenda ser baseada nos direitos humanos e conceitualmente conseguir trazer esse aspecto, ela parece ser mais do mesmo ao não trazer inovações nas políticas adotadas para o alcance do desenvolvimento sustentável (KOEHLER, 2015). Nota-se esse panorama ao se analisar a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, em 2012, conhecida como Rio+20, além dos outros três eventos importantes que aconteceram em 2015: 1) Terceira Conferência Internacional sobre o

Financiamento para o Desenvolvimento (FpD3), em Addis Abeba; 2) Cúpula do Desenvolvimento Sustentável da ONU, em Nova Iorque; 3) 21ª Conferência do Clima, em Paris (ALVES, J., 2015a).

A Rio+20 traz, mais uma vez, a ideia do desenvolvimento sustentável e as principais discussões foram sobre a economia verde e a estrutura institucional no contexto do desenvolvimento sustentável e para a erradicação da pobreza, sendo o relatório “Rumo a Economia Verde – Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável e a Erradicação da Pobreza – Síntese para Tomadores de Decisão”, do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), o documento guia para as discussões. Apesar de trazer que as questões econômicas devem fazer a transição para a sustentabilidade, o relatório falha ao não abordar perspectivas em relação a distribuição de renda, redução de desemprego e combate à pobreza, comprovando que a conferência não trouxe ideias que já haviam sido discutidas.

Mesmo assim, ao final do evento, foi publicado o documento *The Future We Want*, o qual já continha as ideias iniciais dos ODS e incluiu as lições das duas décadas de experiência com desenvolvimento, mostrando os progressos e as lacunas de implementação (UNITED NATIONS, 2014). Além desse documento, ficou acordado que seria criado um grupo de trabalho aberto e um comitê intergovernamental em financiamento para o desenvolvimento sustentável para continuar a discussão da agenda pós-2015. Ainda, estabelece o Fórum de Alto Nível que pode mobilizar, orientar e recomendar ações para o desenvolvimento sustentável, de forma a evitar a sobreposição de estruturas, organismos e entidades existentes (NAÇÕES UNIDAS, 2012).

Portanto, depois de dois anos de ampla discussão entre governos, sociedade civil, especialistas e a ONU, foi publicado o relatório *The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet*, trazendo algumas ambições como: a nova agenda chama todos os países a mudarem, cada um com sua própria abordagem; a continuação dos ODM deve ser através de uma perspectiva sustentável; os guias para as estratégias são as pessoas e o planeta; deve haver uma transformação na economia, deixando-a mais inclusiva, sustentada e sustentável; as dimensões sociais, ambientais e econômicas devem estar alinhadas nas práticas de governança global; as metas e objetivos só serão considerados alcançados se forem para todos os grupos sociais, inclusive aqueles mais vulneráveis; e o monitoramento com dados de qualidade é fundamental para guiar a implementação dos objetivos (POMEROY; CAIXETA, 2015). Ambos os documentos influenciaram na determinação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, os quais foram bem mais amplos do que os ODM. Dos oito objetivos e 18 metas, o Grupo de Trabalho sugeriu um total de 17 objetivos e 169 metas.

Posteriormente, em 2015, em plena crise financeira da Grécia e dos refugiados, a Terceira Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento aconteceu na Etiópia, e tinha como objetivo formular uma nova cooperação econômica entre as nações e as instituições financeiras globais para a erradicação da pobreza e redução das desigualdades devido às relações assimétricas geradas pelo poder financeiro, além de buscar formas de financiamento para os ODS. Contudo, a FpD3 não conseguiu o financiamento necessário para os ODS, que tinha a previsão de 3 a 5 trilhões de dólares por ano, muito menos conseguiu modificar a estrutura do sistema econômico. A conferência conseguiu renovar um velho compromisso de que os países desenvolvidos deveriam destinar 0,7% de seus PIB para a OAD, um acordo que só é cumprido por cinco países: Noruega, Suécia, Luxemburgo, Dinamarca e Reino Unido (ALVES, J., 2015c; NILO; FERNANDES, 2015).

Por fim, na 21ª Conferência sobre o Clima, em Paris mais uma vez, os países se reuniram para discutirem sobre a temperatura média do planeta. Os estudos mostram que a geração atual é a primeira a sentir os efeitos da mudança climática e a última que pode tomar uma atitude para evitar o agravamento da situação. Contudo, os resultados não foram os melhores (ALVES, J., 2014). Assim, mesmo com todos esses impasses, na Cúpula do Desenvolvimento Sustentável da ONU, em setembro de 2015, os líderes mundiais conseguiram entrar em consenso, decidindo definitivamente quais seriam os objetivos de desenvolvimento sustentável. Percebe-se que outros aspectos sobre o bem-estar humano foram ponderados, sendo o relatório considerado ambicioso por colocar tantos objetivos a serem alcançados em apenas quinze anos.

Figura 02 – Quadro dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável



Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>

Os ODS estão fundamentados em cinco pilares, conhecidos como os cinco Ps, e são eles: 1) Pessoas, para acabar com todas as formas e dimensões de pobreza e fome; 2) Planeta, para protegê-lo das degradações, pensando em formas de produção e consumo sustentável; 3) Prosperidade, para que haja vida próspera para todos, com progresso pessoal, econômico, social e tecnológico; 4) Paz, pois não pode haver desenvolvimento sustentável sem uma sociedade justa, inclusiva e pacífica; e 5) Parceria, para mobilizar todos os meios necessários para que sejam alcançados os objetivos de desenvolvimento sustentável (NAÇÕES UNIDAS, 2015). Esses elementos podem ser vistos na redação tanto dos objetivos, como do relatório da agenda 2030:

Quadro 02 – Elementos essenciais para enquadrar e reforçar o desenvolvimento sustentável

| Elementos essenciais | Objetivos | Parágrafo em destaque no Relatório |
|-----------------------------|--|--|
| A dignidade | Acabar com a pobreza e combater as desigualdades | §67: Erradicar a pobreza até 2030, com especial atenção aos direitos das mulheres, dos jovens e das minorias. |
| As pessoas | Garantir uma vida saudável, o conhecimento e a inclusão de mulheres e crianças | §69: Tolerância zero para qualquer violência; pleno direito à educação; acesso igualitário a recursos financeiros e fundiários. |
| A prosperidade | Fomentar uma economia forte, inclusiva e transformadora | §72: Para fazer crescer economias inclusivas e sustentáveis, será vital transformar os modelos de negócios e criar valores compartilhados. |
| Nosso planeta | Proteger nossos ecossistemas para todas as sociedades e as futuras gerações | §75: Abordar com equilíbrio as mudanças climáticas, a desertificação e os usos predatórios do solo, de modo a interromper a perda da biodiversidade. |
| A justiça | Promover sociedades seguras e pacíficas, e instituições fortes | §77: As instituições públicas precisam ser, em todos os níveis, confiáveis, inclusivas e participativas. |
| As parcerias | Catalisar a solidariedade global para o desenvolvimento sustentável | §80: Revitalizar as parcerias globais inclusivas em todos os níveis tendo em vista o desenvolvimento sustentável. |

Fonte: CARVALHO; BARCELLO, 2015.

Importante ressaltar que os ODS trazem como lema e compromisso de “não deixar ninguém para trás”, ou seja, as metas também devem alcançar os grupos mais vulneráveis, porque traz a ideia de que todos são importantes e devem ter oportunidades justas, não importa em posição o indivíduo ocupa. Esse avanço deve ser avaliado e monitorado através dos indicadores desagregados por sexo, renda, idade, etnia, entre outros, quando for necessário.

Para que eles sejam alcançados, mais do que assegurar os três pilares básicos do desenvolvimento sustentável (econômico, social e ambiental), deve-se pensar na governança em todos os níveis, do local para o global, bem como para os setores público e privado (SACHS, J., 2012). Com os ODS, há um apelo maior para que o setor privado esteja mais engajado no alcance dos resultados. Nesse sentido, o parágrafo 67 da Agenda 2030:

A atividade empresarial privada, o investimento e a inovação são os principais impulsores da produtividade, do crescimento econômico inclusivo e da criação de emprego. Reconhecemos a diversidade do setor privado, que vai desde as microempresas e cooperativas às multinacionais. Convocamos todas as empresas a aplicar sua criatividade e inovação na resolução dos desafios do desenvolvimento sustentável. Vamos promover um setor empresarial dinâmico e funcional, ao mesmo tempo em que protegemos os direitos trabalhistas e as normas ambientais e sanitárias em conformidade com as normas e acordos internacionais relevantes e outras iniciativas em curso a este respeito, tais como os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos e as normas de trabalho da OIT, a Convenção sobre os Direitos da Criança e os acordos-chave ambientais multilaterais, para as partes nesses acordos (NAÇÕES UNIDAS, 2015).

Apesar de existir muitas empresas que praticam lobby, perseguindo objetivos diversos do desenvolvimento sustentável, a busca por ajuda delas deve ser intensa, pois a sustentabilidade é, atualmente, a solução para a humanidade. Ao contrário do que aconteceu com os ODM, para serem concretizados os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, deve haver uma colaboração dos mais variados setores e esperar que essa diversidade seja o suficiente para superar os obstáculos durante o caminho. Contudo, J. Alves (2014;2015c) alerta que apesar de inspirar um contexto de mudanças para alcançar um desenvolvimento sustentável, os ODS recaem no crescimento econômico como solução dos problemas sociais. Assim, mais uma vez o discurso é de crescimento econômico com uma roupagem verde, mesmo que os estudos mostrem que a pegada ecológica esteja acima da capacidade produtiva do planeta. Em outras palavras, ao formularem os ODS, não foram levados em consideração os conceitos de economia ecológica, não sendo possível aumentar o crescimento quando a Terra tem bens finitos e não crescentes. Dessa forma, J. Alves (2015b) afirma:

[...] precisamos superar o fetiche do crescimento e do desenvolvimento sustentável. Não se trata de produzir mais com menos. Porém, produzir menos com menos. Ou seja, como mostrou Georgescu-Roegen, diante da possibilidade do declínio da civilização e de uma possível catástrofe econômica e ambiental, a alternativa passa pelo decréscimo das atividades antrópicas, quanto mais cedo melhor.

Essas inconsistências trazidas no discurso traz o perigo de que o modelo de desenvolvimento escolhido para os próximos 15 anos possa não apresentar um equilíbrio entre o econômico, o ambiental e o social, e muito menos trazer uma proposta de justiça distributiva.

2.3. A importância do setor privado para a concretização dos ODS

No atual contexto de compartilhamento das responsabilidades, para que as empresas possam alinhar sua forma de fazer negócios aos princípios da agenda 2030, elas têm que pensar em e adotar um novo modelo de negócio, um que incorpore os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável junto a gestão empresarial. Logo, busca-se repartir o ônus desta nova agenda entre as empresas, em que o setor privado, governos e sociedade tomam para si parcelas da responsabilidade do desenvolvimento sustentável.

Os ODS apresentam uma oportunidade para as empresas desenvolverem alternativas e tecnologias as quais podem solucionar parte dos maiores desafios do desenvolvimento sustentável, através da promoção de novas possibilidades de negócios e utilizando seus recursos financeiros e humanos. Ao se avaliar o grau de contribuição do setor empresarial junto à implementação desta agenda, fica perceptível que este possui uma capacidade de perceber oportunidades nos desafios, além de agir mais rápido sobre eles (REDE BRASIL DO PACTO GLOBAL, 2017). Porém, antes que estas possam implementar seus modelos de contribuição, faz-se necessário incorporar os ODS, que fazem tanto menção direta a participação empresarial, quanto aos objetivos interligados aos demais agentes. Nesse sentido, a Rede Brasil do Pacto Global (2017, p. 55) destaca que:

Essas empresas visionárias transformarão seus modelos de atuação para incluir elementos de uma economia verde e inclusiva, bem como desenvolverão seus negócios por meio de cooperação e parcerias. O mundo dos negócios muitas vezes é capaz de combinar conceitos aparentemente concorrentes e gerar resultados surpreendentes.

Para incorporar os objetivos nas empresas, é primordial alinhar suas estratégias às de implementação que os próprios ODS trazem, mostrando para o setor privado que esses objetivos ao mesmo tempo que representam um desafio, também trazem novas oportunidades de negócios. Atentos a essa nova realidade, o *Global Reporting Initiative* (GRI), a *UN Global Compact* e a *World Business Council for Sustainable Development* (WBCSD), em 2015, formulam um documento “Guia dos ODS para as Empresas” para servir de direcionador, de forma que as empresas possam fazer esse alinhamento em cinco passos. Importante ressaltar que uma limitação do documento é que ele foi pensado para as grandes empresas, mas encoraja as pequenas e médias empresas a usá-lo como fonte de inspiração e fazer as adaptações necessárias, para que todas as empresas passem a manter os padrões mínimos reconhecidos internacionalmente e a respeitar os direitos humanos.

Figura 03 – Passos para a integração dos ODS na gestão empresarial

Fonte: Adaptado de GRI; UN GLOBAL COMPACT; WBCSD, 2015.

Conforme a figura 03, o primeiro passo para incorporar os ODS na gestão empresarial é entender os objetivos. Esse passo é fundamental para que as empresas se familiarizem com os desafios propostos pela agenda, para que possam visualizar as oportunidades e responsabilidades que eles podem representar para os negócios. Há, pois, uma expectativa de que as empresas sigam princípios universais mínimos, como, por exemplo, os Dez Princípios do Pacto Global das Nações Unidas, que trazem o respeito aos direitos humanos, a mão de obra, ao meio ambiente e o combate a corrupção. Princípios estes que se esperam de todas as empresas que pensam e querem o desenvolvimento sustentável (GRI; UN GLOBAL COMPACT; WBCSD, 2015).

O segundo passo é definir as prioridades, ou seja, as empresas irão analisar quais os objetivos que podem impactar, pois nem todos os 17 objetivos serão de igual modo relevantes para o modelo de negócio das empresas. Por isso, a primeira etapa desse passo é avaliar os impactos atuais, potenciais, positivos e negativos que as atividades empresariais têm ou podem ter nos objetivos e em toda a sua cadeia de valor, pois ajudará as empresas a observarem em que lugar elas podem aumentar os esforços, maximizando as potencialidades, e identificar quais são os impactos e as fraquezas para pensar em soluções para diminuí-los. Essa etapa envolve outras partes interessadas, devendo ser levada em consideração as preocupações e expectativas destas, pois além de entender o impacto total da empresa nos ODS, essas outras partes podem fornecer informações e oportunidades de novos negócios relacionados aos objetivos (GRI; UN GLOBAL COMPACT; WBCSD, 2015).

Tomando como base as prioridades estratégicas definidas no passo anterior, a terceira é estabelecer metas sustentáveis, específicas, mensuráveis e vinculadas a um prazo. Além das tradicionais metas ambientais, como a preocupação com a emissão de carbono e o uso da água, a Agenda 2030 traz o desafio de incorporar outras relacionadas a todos os âmbitos do desenvolvimento sustentável. Mesmo que haja inúmeros desafios metodológicos para mensurar metas de desenvolvimento social, é importante que as empresas mostrem como elas podem ajudar no combate à pobreza e à corrupção, por exemplo (GRI; UN GLOBAL COMPACT; WBCSD, 2015, p. 18-19).

Depois de estabelecer os indicadores estratégicos e as metas, o quarto passo é integrá-los. Para que essas metas sustentáveis se consolidem, é necessário seguir dois princípios: (1) deve haver o entendimento de como o progresso dessas metas gera valor para a empresa e como este valor pode contribuir para complementar o progresso de outros objetivos empresariais; e (2) integrar as metas nas avaliações de desempenho e no esquema de remuneração de toda a empresa, incentivando o papel que cada um tem para o alcance desses objetivos, ou seja, criar um sentimento de apropriação individual pelo sucesso das metas. Ainda, é nessa etapa que se procurar por parcerias, seja para o alcance de objetivos compartilhados ou para provocar mudanças sistemáticas, de forma a aumentar os impactos positivos (GRI; UN GLOBAL COMPACT; WBCSD, 2015).

Por fim, o quinto passo é relatar e comunicar. A comunicação é um mecanismo de difusão das boas práticas adotadas, possuindo a finalidade de transparência sobre as ações desenvolvidas, compartilhando os erros e acertos. Ainda que sejam agente privados, as ações das empresas geram impactos dentro da sociedade e, por isso, o setor privado também tem uma parcela de responsabilidade junto à *accountability* social. Além disso, os relatórios de sustentabilidade adquirem uma nova função: além de serem vistos como uma ferramenta de construção de confiança e de melhoria de reputação, eles passam a ser um recurso para processos de tomada de decisões, estimular o desempenho organizacional e estimular partes interessadas a investirem na empresa (GRI; UN GLOBAL COMPACT; WBCSD, 2015).

Estes passos têm como objetivo o reconhecimento da responsabilidade de todas as empresas quanto ao cumprimento das legislações relevantes, respeitando também padrões internacionais sobre o tratamento e controle de possíveis impactos negativos causados pelas empresas sobre o meio ambiente. No Brasil, a Rede Brasil do Pacto Global (2017) realizou uma pesquisa, iniciada em 2016 e finalizada em fevereiro de 2017, com 21 empresas que atuam ativamente nas discussões do Comitê Brasileiro do Pacto Global, sendo 6 da carteira *Dow Jones Sustainability Index* (DJSI), 8 relacionadas ao Índice de Sustentabilidade Empresarial (ISE) da

BM&FBOVESPA e 9 reconhecidas pelo Guia Exame de Sustentabilidade. As 21 empresas atuam em diversos setores da economia, mas destacam-se dois: da energia, com 5, dentre elas, a Itaipu; e o bancário com 4 participantes, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Bradesco e Itaú Unibanco. Os resultados mostram que 50% delas já utilizaram os ODS para estruturar ou revisar as estratégias e gestão de negócios e 20% pensam em utilizar num futuro próximo, sendo eleito o ponto “estabelecer parcerias para avançar na proposta dos ODS” como o maior obstáculo a ser ultrapassado.

Em relação aos passos para integração dos ODS na gestão empresarial: 14,3% das empresas estão se familiarizando com os ODS; 42,9% estão definindo as prioridades; 4,8% estão estabelecendo metas; 19% já estão na fase na incorporação; e 19% no último passo (REDE BRASIL DO PACTO GLOBAL, 2017). Ao alinhar a gestão com os ODS, as empresas passam a ter acesso a benefícios, tais como: “identificação de negócios futuros”, porque os objetivos tendem a direcionar os fluxos de investimentos globais público e privado; “valorização da sustentabilidade corporativa”, pois os ODS podem fortalecer os incentivos econômicos para as empresas que utilizem seus recursos de forma mais eficiente ou sustentável, além de ser uma oportunidade de fortalecer a marca, criar novos segmentos de mercado, dentre outros; “fortalecimento das relações com as partes interessadas e manutenção do ritmo com as políticas públicas”, pois da mesma forma que os objetivos redirecionam os investimentos globais, eles moldam as políticas públicas nos âmbitos locais, regionais e internacionais, por isso a importância de incorporar os objetivos, com a empresa se tornando mais resiliente aos custos e/ou exigências que as legislações futuras imponham; “investir em um ambiente propício aos negócios”, em que não há sucesso empresarial em sociedades que não há mercados regulados, sistemas financeiros transparentes e em uma economia corrupta, por exemplo; e “utilização de uma linguagem comum e de uma finalidade compartilhada”, pois os ODS estruturam os desafios mais urgentes, ajudando a todos a falarem uma única língua, de forma a facilitar a comunicação entre os *stakeholders*, criando parcerias mais resilientes e efetivas (GRI; UN GLOBAL COMPACT; WBCSD, 2015, p. 6).

Percebe-se, com isso, que a empresa não tem mais só a responsabilidade para com seus acionistas, afinal, passa a ser cobrado delas uma postura ética e um comprometimento com a comunidade ao seu redor, com o meio ambiente e com a sociedade de modo geral. Para Benites e Polo (2003), além do papel de produzir bens e maximizar os lucros em benefício dos acionistas, as empresas tem um papel de gerar riquezas em um sentido mais amplo, ela deve se preocupar com a preservação dos recursos naturais não renováveis, a proteção dos direitos fundamentais dos trabalhadores e dos consumidores. Estes últimos estão interessados nas

questões ambientais, fazendo com que este item em questão se torne fundamental para a sobrevivência organizacional e a competitividade da empresa. Ainda, ao contribuir com o desenvolvimento, as empresas podem trazer estabilidade a região ou país que está situada, com implicações políticas e estratégicas (ALVES, L., 2001).

Discussões envolvendo a responsabilidade das empresas para o alcance do desenvolvimento sustentável está ficando cada vez mais evidente, principalmente após a publicação do Relatório de *Brundtland* que trouxe as bases para este tipo de desenvolvimento. Contudo, para cativar o setor privado, o termo teve que ser adaptado para uma visão mais empresarial e, em 1994, foi criado o conceito do *triple bottom line* (TBL) (BENITES; POLO, 2003). O TBL mostra que a sustentabilidade se apoia em três pilares: 1) prosperidade econômica; 2) justiça social; e 3) proteção ao meio ambiente. Ou seja, as empresas que adotem o TBL devem tomar suas decisões estratégicas de forma que haja a estabilidade econômica, ao mesmo tempo em que estimula atividades relacionadas a justiça social para a comunidade em que se encontra, mantendo a preservação do meio ambiente, como, por exemplo, estimulando programas de reciclagem (PAZ; KIPPER, 2016).

Nesse atual contexto, em que todos os setores da sociedade são responsáveis pelo desenvolvimento sustentável e pela concretização da Agenda 2030, Morais Neto, Pereira e Moritz (2012) mostram que a Responsabilidade Social Empresarial (RSE) não é suficiente para cumprir essa demanda, porque ela é alcançada quando a empresa consome os recursos naturais respeitando a capacidade regenerativa do planeta, bem como quando só descarta a quantidade que o ecossistema é capaz de absorver. Assim, se o objetivo for causar um impacto positivo na sociedade, as empresas devem ao mesmo tempo lucrar e se preocupar com questões sociais, não somente fazer bons relatórios e realizar ações que melhorem sua reputação. Assim, Porter e Kramer (2011 *apud* MORAIS NETO; PEREIRA; MORITZ, 2012) apresentam a ideia de Criação de Valor Compartilhado (CVC), indo além da RSE, afirmando que a inovação e colaboração entres os atores (empresas, governo, sociedade civil, ONGs) são as bases do valor compartilhado. A CVC é uma nova forma do setor privado relacionar com a sociedade, porque a competitividade de uma empresa e a saúde de uma comunidade estão interligadas.

As companhias além de adaptarem os produtos, serviços e tecnologias para as necessidades presentes, precisam se preocupar com o bem-estar dos consumidores, evitando a degradação da comunidade em que está situada e, conseqüentemente, em que produz e vende seus bens. Nesse sentido, L. Alves (2001) ilustra ao trazer o exemplo de duas empresas, uma que age de forma oportunista, visando o lucro a curto prazo e a outra é socialmente responsável. Utilizando-se da teoria dos jogos, a autor afirma que o comportamento socialmente responsável

é mais sustentável a longo prazo, porque, a partir do momento em que certos padrões de comportamento são disseminados nos planos interno e internacional, os *stakeholders* e a sociedade civil esperam que eles sejam codificados e respeitados. Isto é:

Conforme assinalado pelo filósofo norte-americano John Rawls, o Dilema do Prisioneiro é um jogo em que os resultados não se cancelam mutuamente: o que um dos dois prisioneiros tem a perder, o outro não tem necessariamente a ganhar (*a two-person, noncooperative, nonzero-sum game*). Todo comportamento oportunista prejudica os dois. A única decisão mutuamente vantajosa é a de que um coopere com o outro, isto é, que ambos se recusem a confessar. Se um pudesse confiar na decisão do outro, com base num código comum, é provável que decidissem pela cooperação. Na ausência de um código, entretanto, é difícil que um confie no outro, sobretudo porque nenhum dos dois sabe ao certo se o promotor prometeu as mesmas condições a ambos (Rawls, 1971) (ALVES, L., 2001, p. 82).

Isso mostra que, as necessidades sociais e ambientais podem definir novos mercados e os danos nesses âmbitos podem gerar custos extras para as empresas. Portanto, é necessário que haja uma incorporação dessas questões nas estratégias de negócios para descobrir e atender essas necessidades ainda não providas, de forma que as empresas atuem além da caridade, entendendo que são oportunidades para aumentar a competitividade e a criação de valor econômico (MORAIS NETO; PEREIRA; MORITZ, 2012). Outro ponto importante de se ressaltar é em relação aos investimentos das empresas, pois, enquanto que os programas de RSE são voltados para reputação e a conexão com o *core business* é limitada, tornando-se difícil a continuidade deles a longo prazo, a CVC faz parte da lucratividade, criando além do valor econômico, o valor social. Para esclarecer melhor a diferença entre RSE e CVC, tem-se o Quadro 03:

Quadro 03 – Diferenças entre RSE e CVC

| Responsabilidade Social Empresarial | Criação de Valor Compartilhado |
|--|--|
| Valor: fazer o bem | Valor: benefícios econômicos e sociais relativos ao custo |
| Cidadania, filantropia, sustentabilidade | Criação de valor conjunto entre a companhia e a comunidade |
| Discrecionária ou respondendo a pressão externa | Parte integral da competição |
| Separada da maximização de lucros | Parte integral da maximização de lucros |
| A agenda é definida por relatórios externos e preferências pessoais | A agenda é específica da empresa e internamente gerada |
| O impacto é limitado ao <i>footprint</i> corporativo e ao orçamento de RSE | Realinha todo o orçamento da companhia |
| Exemplo: Compra no modelo <i>Fair Trade</i> | Exemplo: Transformar as aquisições para melhorar qualidade e rendimentos |

Fonte: PORTER; KRAMER, 2011 *apud* MORAIS NETO; PEREIRA; MORITZ, 2012, p. 84.

Portanto, para que as empresas possam se manter competitivas num mundo que está passando por transformações em que as questões sociais e ambientais estão sendo ressaltadas,

o setor privado deve adaptar suas práticas para atenderem a essas novas demandas e buscar melhores condições para realizar sua principal função, que é a geração de riqueza e valor de modo sustentável. Ao perceberem os recursos que esses âmbitos podem trazer, além de poderem produzir um impacto positivo na sociedade, as empresas podem obter lucros significativos. Não é mais necessário ter que escolher entre o bem-estar dos negócios ou da sociedade e do ambiente, porque essa nova forma de gestão tem o poder de transformar e de trazer novas oportunidades de crescimento e inovação (MORAIS NETO; PEREIRA; MORITZ, 2012). Com a nova agenda de desenvolvimento sustentável e a invocação de que todos devem se mobilizar, o setor privado deve superar a imagem de responsável por problemas sociais, ambientais e econômicos. A partir da incorporação e apropriação dos ODS, as empresas mudam sua forma de atuar e de tomar decisões, modificando, conseqüentemente, sua relação e impacto em relação ao mercado e a sociedade.

2.4. Desenvolvimento, Justiça e Saneamento

Levando em consideração todo o contexto de desenvolvimento entendido como uma questão de justiça, apresentado no capítulo 1, e a aproximação da Agenda 2030 com os princípios dos direitos humanos, debatido nos parágrafos anteriores, percebe-se que a distribuição dos produtos do desenvolvimento deve ser regida pelos princípios da justiça social e não pelo mercado, porque para garantir o desenvolvimento sustentável, deve ser colocada a humanidade como ponto focal e a disponibilização da oportunidade de desenvolverem suas capacidades deve ser a prioridade. Outro fator primordial para o desenvolvimento é o combate às privações, afinal a falta de educação, de condições econômicas, de água potável e de saneamento interfere no conjunto de funcionalidades e, conseqüentemente, nas capacidades que podem ser desenvolvidas. A abordagem defendida por Amartya Sen e Martha Nussbaum permite colocar, além dos bens primários de Rawls, esses bens sociais como uma das partes centrais da discussão.

2.4.1. Saneamento como justiça socioambiental

Até 2025, a ONU estima que dois terços da população viverão nas cidades e esse fato traz implicações na área do bem-estar das pessoas, afetando a saúde e os recursos do meio ambiente. Alguns fatores são preocupantes para o meio ambiente, como: o crescimento populacional e de infraestrutura, o esgotamento dos recursos naturais e da capacidade de

absorção do planeta e a desigualdade social. Portanto, os municípios terão a difícil missão de regulamentarem todos os serviços relacionados ao saneamento básico, porque qualquer deficiência neles acarretará diretamente na qualidade de vida dos habitantes. Muitas pessoas que migram para cidade e não conseguem renda o suficiente para se estabelecerem em áreas já cobertas pelo saneamento ocuparão locais distantes do centro da cidade, e se tornará mais difícil o acesso a esses serviços, além de colocarem mais pressão nos sistemas que já são precários (CARVALHO; ADOLFO, 2012).

Conseqüentemente, buscarão soluções como fossa, galeria pluvial e canalização direta no rio ou no solo, ou seja, contornar o problema sem efetivamente solucioná-lo. Afinal, sem o tratamento correto do esgoto, o destino final dele será uma fonte de água, o que causará contaminação e prejudicará a saúde da população que vive ao longo desses cursos de água. Devido à moradia inadequada, à deficiência de serviços básicos e à grande concentração populacional, os bairros de classe baixa são os que tem mais mortalidade, e com o acesso aos serviços de saneamento básico de qualidade, as taxas de doenças infecciosas podem diminuir de 20% a 80%, porque inibe-se a geração e transmissão das mesmas (CARVALHO; ADOLFO, 2012). Uma vida sem saúde interfere nas outras funcionalidades e no conjunto das capacidades, afetando, conseqüentemente, outros aspectos do desenvolvimento humano. A equidade na saúde tem vários aspectos, e deve ser vista além da distribuição e a não discriminação de atendimento: ela é sobre a capacidade de realizar a boa saúde. A equidade na saúde “requer que as considerações sobre saúde sejam integradas a questões mais amplas de justiça social e equidade como um todo” (SEN, 2010, p. 91).

Giacomelli, Marin e Feistel (2017) afirmam que na economia, a saúde é tratada a partir de duas correntes: a primeira como “indústria de cuidados médicos”, a qual questiona se essa indústria atende às reais necessidades com eficácia e percebe-se que há vários fatores que influenciam a saúde – dentre eles, renda, nutrição e condição sanitária são consideradas como as mais significativas; e a segunda corrente, a qual diz que a pessoa procura a saúde por dois motivos – como bem de consumo quando se está doente ou como um bem de investimento.

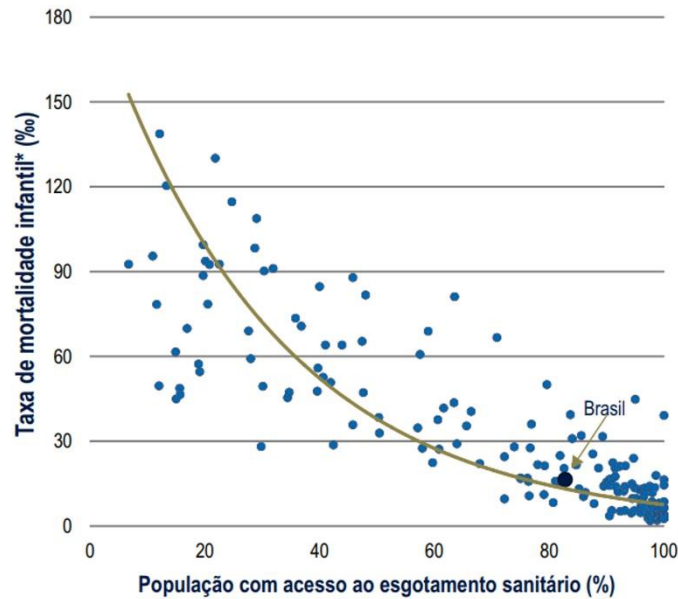
As vertentes apresentadas colocam em foco o capital humano, não necessariamente a questão da equidade. Está última importa-se com a busca pela “inexistência de desigualdades em saúde oriundas de diferenças sociais” (GIACOMELLI; MARIN; FEISTEL, 2017, p. 90). Para se alcançar a equidade na saúde, as discussões precisam colocar outros fatores além da desigualdade ao acesso aos serviços de saúde, como, por exemplo, um serviço adequado e seguro de saneamento básico. Esses fatores interferem no nível de saúde que o indivíduo terá e, conseqüentemente, na qualidade de vida que poderá alcançar. Portanto, a equidade em saúde

é tanto criar oportunidades como eliminar obstáculos para que as pessoas atinjam o seu pleno potencial. Contudo, apesar dessas visões não trazerem como foco a equidade e não analisar a saúde como uma capacidade do ser humano, as pesquisas mostram que o saneamento básico é fator determinante para a boa saúde, sendo a população mais carente a sofrer mais com os problemas da falta de saneamento.

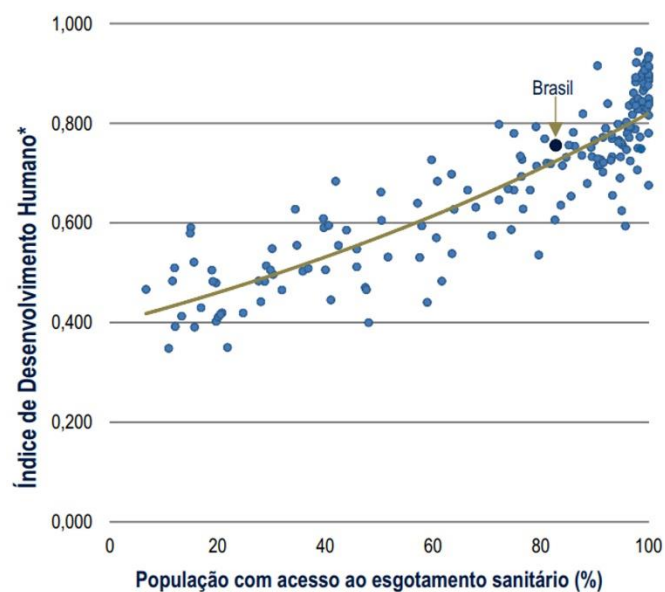
Segundo a pesquisa Benefícios Econômicos e Sociais da Expansão do Saneamento no Brasil, do Instituto Trata Brasil¹, no ano de 2017, a falta de saneamento básico causa externalidades negativas como: o afastamento das pessoas de suas funções laborais; o afastamento de crianças e jovens das atividades escolares; despesas públicas e privadas com o tratamento das pessoas doentes. Ainda, a presença ou ausência dos sistemas de saneamento implicam na qualificação do solo e, conseqüentemente, nas atividades que serão desenvolvidas nele. Com a presença, o valor imobiliário aumenta, impactando também “nas atividades econômicas que dependem de condições ambientais adequadas para o seu exercício, como é o caso do turismo” (TRATA BRASIL, 2017, p. 31).

O estudo mostra que em 2013 cerca de 14,982 milhões de brasileiros se afastaram das suas atividades por causa de infecções gastrointestinais decorrentes de vias hídricas. E que 50% delas procuraram um serviço de saúde para se tratar ou amenizar os sintomas das doenças, destes, 391 mil pessoas precisaram ser internadas. Só o Sistema Único de Saúde (SUS) arcou com cerca de 353 mil internações, totalizando um valor de R\$ 125,497 milhões. Em relação a mortalidade, foi contabilizado 4.816 óbitos decorrentes dessas infecções, sendo 2.193 nos hospitais credenciados no SUS, atingindo principalmente a população com mais de 70 anos. Os Gráficos 03 e 04 mostram que o saneamento básico está diretamente relacionado ao desenvolvimento humano e à mortalidade, principalmente a infantil. Mostrando a importância e o impacto que o tratamento correto do esgoto e o acesso à água segura possuem: na saúde pública, reduzindo a incidência de doenças de veiculação hídrica e, conseqüentemente, os gastos hospitalares; na qualidade de vida; e no próprio meio ambiente (TRATA BRASIL, 2017).

¹ O Instituto Trata Brasil é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Criada em 2007 por empresas que tem o interesse na expansão do saneamento básico e na preservação dos recursos hídricos do Brasil, atuando nas comunidades mais vulneráveis, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida das pessoas. Realiza esse trabalho a partir de três eixos: (a) Água e Cidadania pela Vida; (b) Trata Brasil na Comunidade; e (c) Apoio ao Saneamento Rural e em Áreas Isoladas. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/institucional/quem-somos>>. Acesso em: 28 jun.2019.

Gráfico 03 – Saneamento e Mortalidade Infantil, 2015

Fonte: UNICEF; WHO, 2015 *apud* TRATA BRASIL, 2017, p. 10. *Crianças de até 5 anos de idade falecidas por 1.000 nascidos vivos.

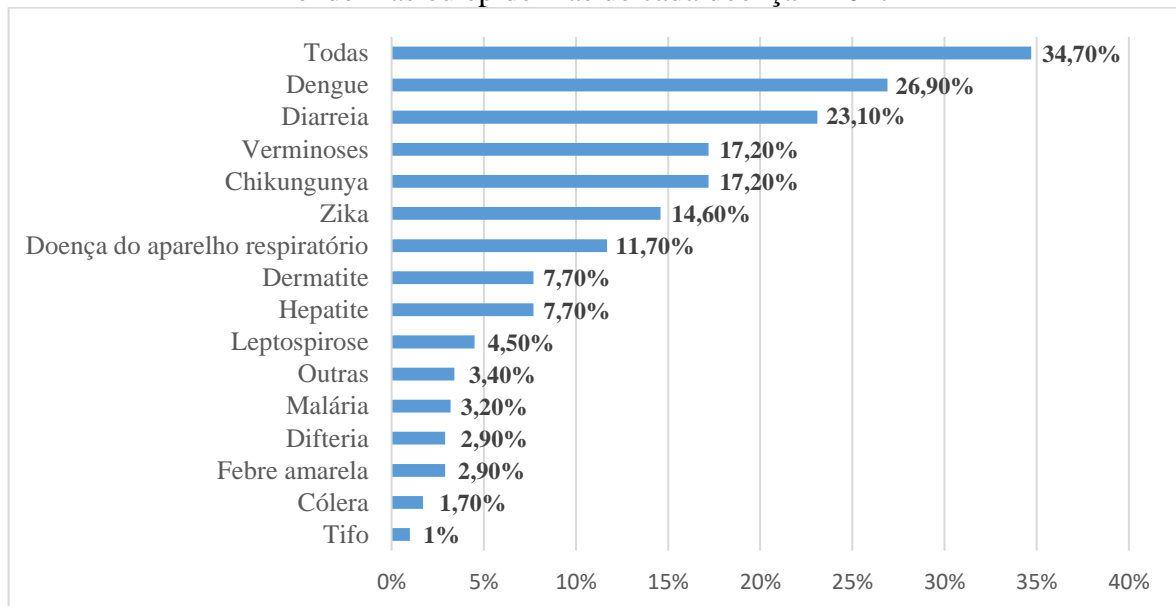
Gráfico 04 – Saneamento e Desenvolvimento Humano, 2014

Fonte: UNICEF; WHO, 2015 *apud* TRATA BRASIL, 2017, p. 10. *O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) varia de 0 a 1 e quanto mais próximo de 1 mais desenvolvido é o país.

Ainda, a pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018), sobre a gestão do saneamento básico nos municípios brasileiros e as endemias (doenças que existem constantemente num lugar, independentemente do número de casos) ou epidemias (doenças surgem rapidamente e atingem uma grande quantidade de pessoas) associadas, compreendendo os anos entre 2011 e 2017, as mais citadas foram a diarreia e verminoses, além da dengue, zika

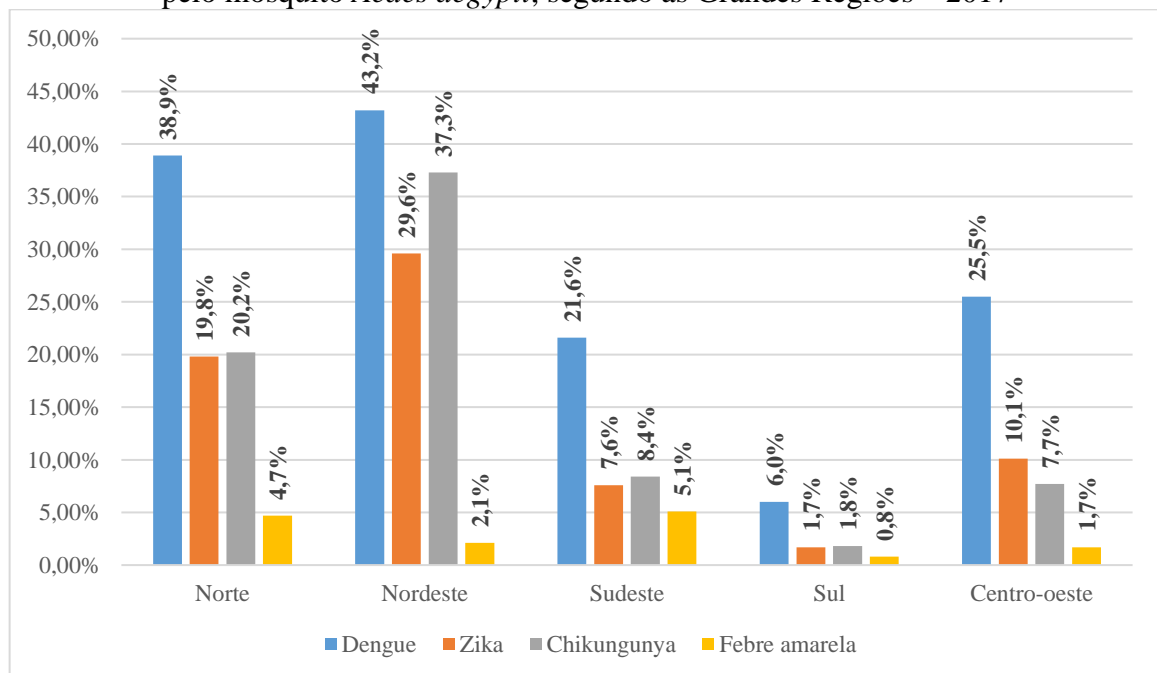
e chikungunya. São doenças relacionadas à falta de saneamento, seja por contato com a água contaminada, seja por causa de armazenamento precário e irregular da água. O Gráfico 05 mostra a proporção de municípios que relataram essas doenças e o Gráfico 06 mostra a ocorrência dessas doenças de acordo com as regiões.

Gráfico 05 – Proporção de municípios que afirmaram ter conhecimento sobre ocorrência de endemias ou epidemias de cada doença – 2017



Fonte: IBGE, 2018, p. 30.

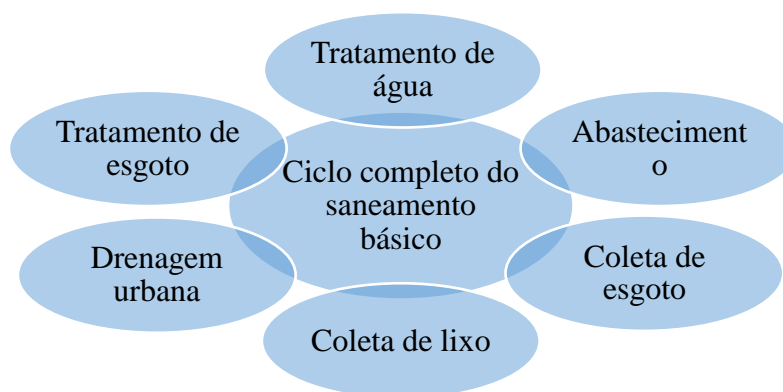
Gráfico 06 – Proporção de municípios com ocorrência de endemias ou epidemias causadas pelo mosquito *Aedes aegypti*, segundo as Grandes Regiões – 2017



Fonte: IBGE, 2018, p. 30.

Por saneamento básico, a Lei nº 11.445/2007 (Lei Nacional de Saneamento Básico – LNSB) informa que é compreendido por serviços, infraestruturas e instalações operacionais voltados para o tratamento e fornecimento de água potável, a coleta e tratamento do esgoto, limpeza urbana e coleta de lixo, o manejo de águas pluviais e drenagem urbana, conforme mostra a Figura 04. Todos esses elementos estão interligados, e a operacionalização errada de um deles coloca em risco o outro. Por exemplo, se não há a coleta e o tratamento correto do esgoto, pode ocorrer a contaminação de fontes de água de abastecimento e, conseqüentemente, o aumento de incidência de doenças por motivos hídricos (FUNASA, 2017).

Figura 04 – O ciclo completo do saneamento



Fonte: Adaptado FUNASA, 2017, p. 10.

Enxergar e assegurar o saneamento básico como um direito fundamental social, integrante da própria dignidade humana, é fundamental para que haja um equilíbrio entre a disponibilidade de abastecimento e a qualidade, já que mais de um terço das mortes em países em desenvolvimento são causados por água contaminada, sendo a falta de coleta e tratamento de esgoto a principal causa da deterioração da água potável. Ao entender o saneamento básico como parte integrante da dignidade humana, significa dizer que se deve garantir um mínimo existencial para que as pessoas não fiquem numa situação indigna, em que não possam ter condições de sobreviverem e de desenvolverem suas capacidades (CARVALHO; ADOLFO, 2012). Para Rawls (2008), é dever do Estado igualar as condições para a manutenção da dignidade dos seus cidadãos através dos princípios de justiça distributiva, porque a

[...] garantia do mínimo existencial representa um patamar mínimo para a existência humana e condição mínima para que um indivíduo possa exercer a sua liberdade, pois aquém de certo nível de bem-estar, como a falta de acesso a bens materiais e sociais, as pessoas não tem condições de assumirem parte na sociedade como cidadãos iguais (CARVALHO; ADOLFO, 2012, p. 12).

Apesar dos relatórios das Nações Unidas sobre os ODM na América Latina serem positivos, em 2015, 95% da população obteve acesso a “fontes melhoradas de água para beber” e 83% a “facilidades sanitárias melhoradas”, esses dados devem ser interpretados com cautela, porque eles demonstram a situação quantitativa dos acessos a esses serviços, mas não mostram a qualidade deles. Ainda, a desigualdade entre as populações urbana e rurais são preocupantes, porque 97% da urbana tem acesso a “fontes melhoradas de água”, enquanto que, para a rural, a porcentagem é de 81%. Em relação ao esgotamento sanitário, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) informa que 19 países não alcançaram o ODM correspondente. Apesar de terem obtido um avanço na média geral em relação a redução de defecação ao ar livre de 17% em 1990 para 3% para 2015, o Brasil ainda apresenta uma porcentagem considerada alta, em que 13% da população ainda continua com a prática (CASTRO, 2016).

Em relação ao Brasil, apesar da LNSB trazer uma moldura institucional e organizacional mais objetiva em relação aos serviços de saneamento, trazendo funções e responsabilidades para todos os entes federativos, a cooperação entre eles fica prejudicada por não serem claras as funções que cada um exercerá. Assim, é necessário que haja uma compreensão melhor sobre o tema para que as políticas públicas que envolvem diversos setores – como saneamento básico, recursos hídricos, desenvolvimento urbano e saúde pública – sejam devidamente coordenadas para serem eficazes. O artigo 21, inciso XX, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), dita que é competência da União estabelecer as diretrizes gerais sobre saneamento, e em seu artigo 23, inciso IX, informa que é dever de todos os entes federativos realizarem programas de melhoria. E, por fim, no artigo 30, incisos I e V, da Carta Magna, é competência dos municípios legislar sobre assuntos de interesse local. Ou seja, os atores envolvidos no saneamento básico são: União, Estados-Membros, Municípios e Empresas Privadas. De acordo com o Quadro 04, esses entes podem exercer as funções de planejamento, regulação e fiscalização, prestação, controle social e normativa (CUNHA, 2011; FUNASA, 2017).

Quadro 04 – Funções dos serviços de saneamento básico

| Gestão | SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO | | | |
|------------------------|---|-----------------------|----------------------------|--------------------------|
| | Abastecimento de água | Esgotamento sanitário | Manejo de resíduos sólidos | Manejo de águas pluviais |
| Planejamento | Indelegável | | | |
| Regulação | Delegável a órgão ou ente público | | | |
| Fiscalização | Delegável a órgão ou ente público | | | |
| Prestação | Direta (Lei 8.666, no caso de terceirização) ou delegada (Leis 8.987, 11.079, 11.107) | | | |
| Controle Social | Indelegável | | | |
| Normativa | Indelegável | | | |

Fonte: FUNASA, 2017, p. 16.

De acordo com o artigo 19, § 1º, o planejamento dos serviços de saneamento básico é competência do titular, por aquele responsável pela prestação do serviço público. Cunha (2011) afirma que determinar quem é o titular é uma das controvérsias do Direito Administrativo. Por isso, a LNSB não entra no mérito de questão e não dita objetivamente quem é o ente que deve exercer essa função. O incontroverso é que o titular deve realizar um Plano de Saneamento Básico, o qual deve integrar todos os serviços (tratamento e fornecimento de água potável, a coleta e tratamento do esgoto, limpeza urbana e coleta de lixo, o manejo de águas pluviais e drenagem urbana) para uma gestão integrada (FUNASA, 2017), além de conter:

[...] diagnóstico técnico-social; objetivos e metas progressivas e graduais para a universalização dos serviços, metas de qualidade e eficiência do uso de recursos naturais, dentre outras; programas, projetos e ações, inclusive as emergenciais; e mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas (FUNASA, 2017, p. 11).

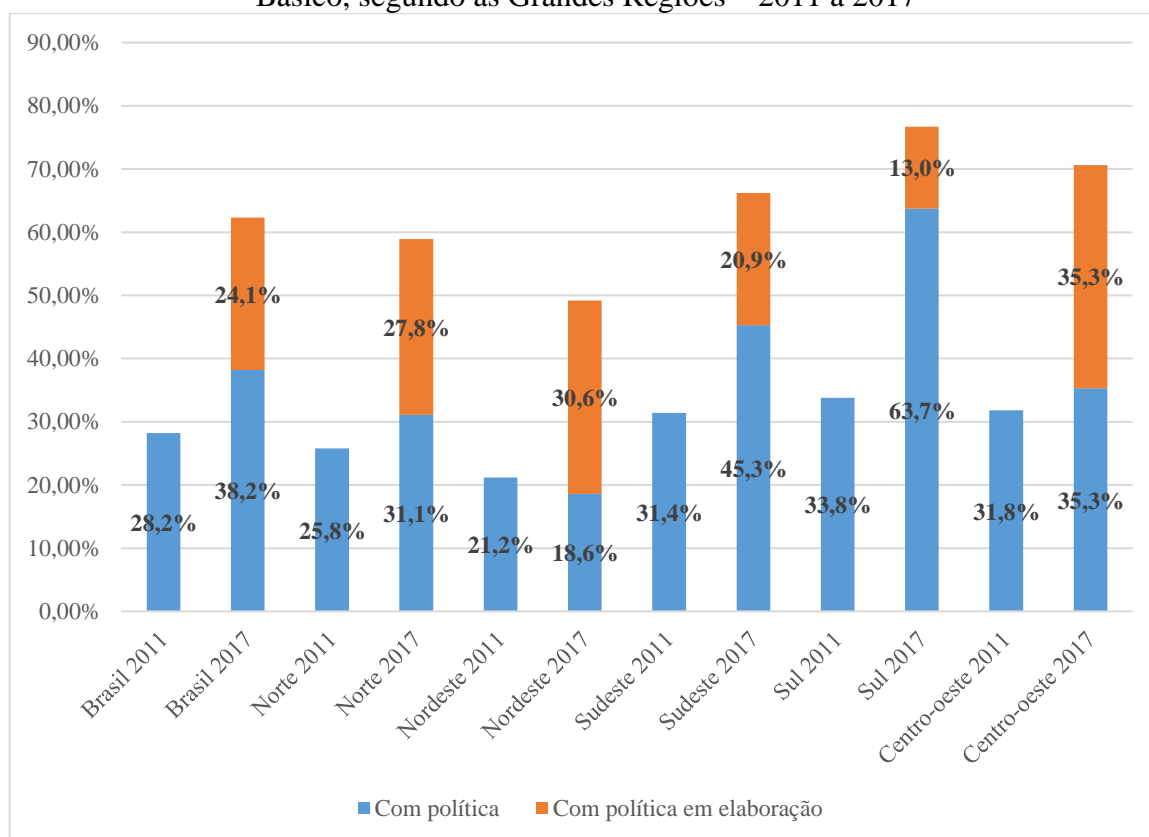
Já a função de regulação e fiscalização pode ser exercida pelo titular ou por outro ente para o qual foi delegada a tarefa, porque a regulação é o “instrumento de acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos de programa ou concessão” (CUNHA, 2011, p. 12). Contudo, a LNSB não é clara quando informa que a regulação deve ser realizada por um ente com autonomia administrativa, financeira e decisória e com capacitação técnica (art. 21 da LNSB). Ao determinar isso, abre-se a possibilidade de ser utilizado o modelo de agências reguladoras, mas seria inviável a criação de mais de cinco mil agências reguladoras se a titularidade for do município, devido a onerosidade para o poder público e a alta quantidade de pessoas qualificadas para tal. Por isso, a LNSB possibilita a delegação para um ente estadual ou consorciada (CUNHA, 2011; FUNASA, 2017).

Em relação a prestação do serviço, ela pode ser feita diretamente pelo titular, pela própria administração ou pelos entes descentralizados, ou indiretamente por terceiros, através da concessão ou permissão, incluindo as parcerias público-privadas (PPP) ou por consórcios públicos ou convênios de cooperação (CUNHA, 2011; FUNASA, 2017). E, por fim, o controle social é de competência do titular, responsabilizando-se pela criação de mecanismos para que a população tenha acesso às informações, em que possam participar das formulações das políticas públicas relacionadas aos serviços de saneamento básico. E a função normativa é competência do titular, de editar e fazer cumprir as leis do poder legislativo e os regulamentos e atos administrativos do poder executivo (FUNASA, 2017).

Segundo a pesquisa do IBGE, sobre a gestão do saneamento básico nos municípios brasileiros, compreendendo os anos entre 2011 e 2017, foi constatado que em 38,2% dos

munícipios existe um Plano Municipal de Saneamento Básico. Contudo, apesar do aumento em relação ao ano de 2011 (que era apenas de 35,4%), a desigualdade entre as regiões persiste, pois enquanto 63,7% dos municípios do Sul afirmam ter feito esse plano, apenas 18,6% do Nordeste realizaram. O Gráfico 07 mostra que houve um aumento na porcentagem de municípios com planos, tanto no nível nacional, quanto no regional, com exceção do Nordeste. Contudo, a pesquisa não é clara se essa queda na porcentagem do Nordeste se deu por causa da não existência do plano e/ou porque não foi informado pelos municípios (IBGE, 2018).

Gráfico 07 – Proporção de municípios por situação da Política Municipal de Saneamento Básico, segundo as Grandes Regiões – 2011 a 2017

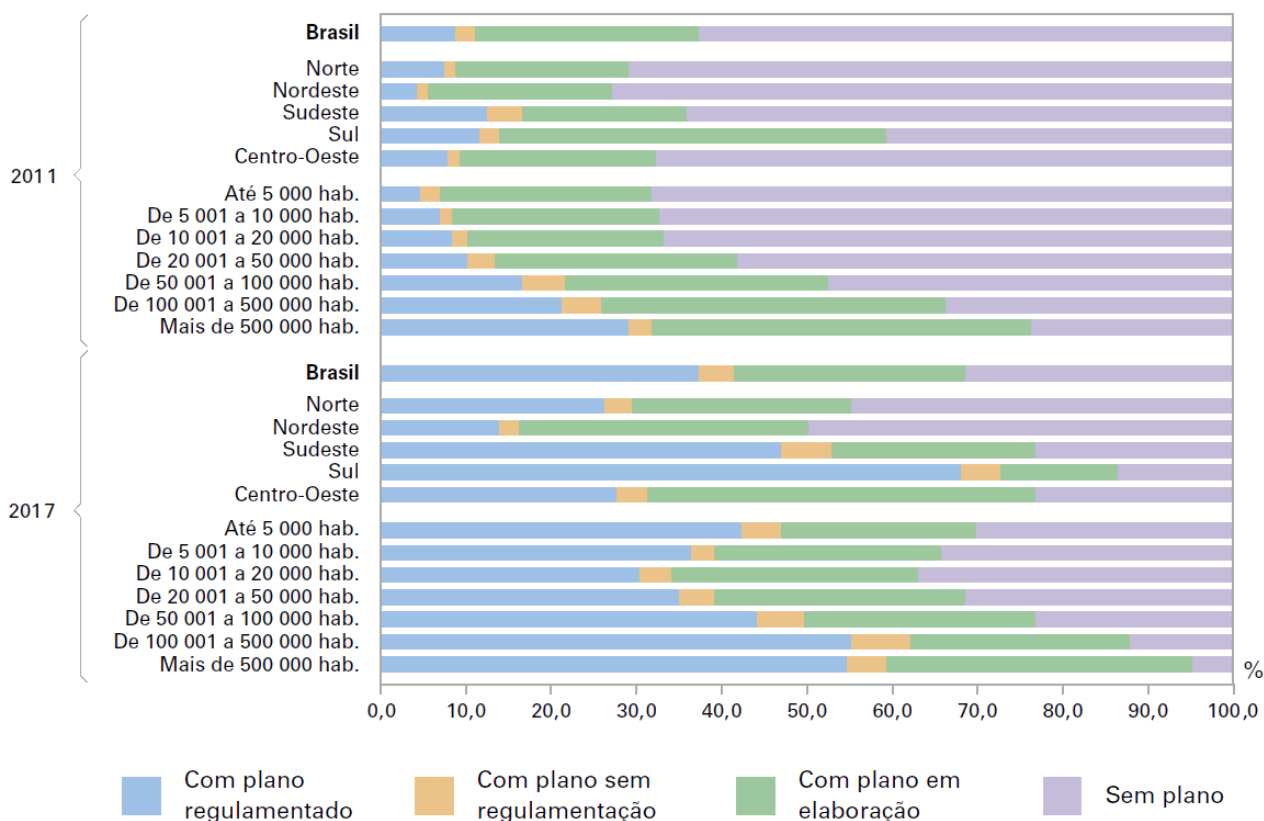


Fonte: IBGE, 2018, p. 17

Em relação ao Plano Municipal de Saneamento Básico – o qual tem suas diretrizes trazidas pelas Políticas Municipais de Saneamento Básico –, que traz diagnósticos, objetivos e metas de universalização, também houve um aumento de municípios que se preocuparam em fazê-lo. Inclusive, para obter acesso a recursos da União ou de entes da administração pública federal para financiamento de serviços do saneamento básico, depois de 31 de dezembro de 2019, os municípios terão que ter, obrigatoriamente, esses planos. Novamente, a diferença entre as regiões Sul e Nordeste ganha destaque, variando de 72,9% do Sul e 15,7% do Nordeste,

sendo a Paraíba uma das menores proporções com 13,5%. (IBGE, 2018). O Gráfico 08 mostra a proporção de municípios em relação a este plano.

Gráfico 08 – Proporção de municípios por situação do Plano Municipal de Saneamento Básico, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios – 2011 a 2017



Em relação as agendas de desenvolvimento da ONU, nota-se um avanço em relação aos ODM. O saneamento antes tratado como uma meta (7C - Reduzir pela Metade, até 2015, a proporção de pessoas sem acesso sustentável à água potável e saneamento básico), preocupando-se apenas com a questão quantitativa, passa a ser um objetivo com suas próprias metas acrescentando o âmbito qualitativo dos recursos hídricos (qualidade e gestão). Ainda, com os ODS, a água e saneamento básico tem um caráter transversal, sendo relacionado e contribuindo para o alcance de outros objetivos, tais como: ODS 2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável; ODS 3 – Saúde e Bem-estar; ODS 7 – Energia Limpa e Acessível; ODS 13 – Ação contra a Mudança Global do Clima; ODS 14 – Vida na Água (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2019).

No Brasil, foi criado a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS) e é a principal instituição para articular, mobilizar e dialogar com os

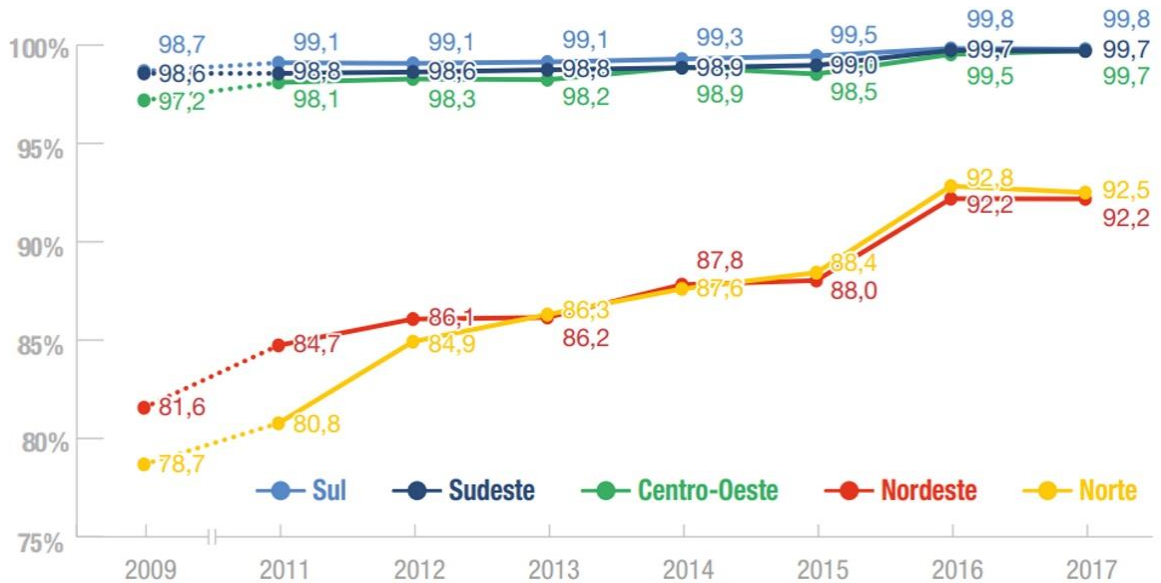
entes federativos e a sociedade em geral para que o país alcance os objetivos. O ODS 6 – Água Limpa e Saneamento é composto por oito metas: 6.1 Água potável para todos; 6.2 Saneamento para todos; 6.3 Melhorar a qualidade da água; 6.4 Uso eficiente da água; 6.5 Gestão integrada dos recursos hídricos; 6.6 Proteger e restaurar ecossistemas; 6.a Cooperação internacional; e 6.b Apoiar e fortalecer a participação local (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2019).

A primeira meta do objetivo é o acesso universal e equitativo da água de forma segura e acessível para todos, ou seja, as pessoas têm que ter acesso a uma fonte melhorada de água (livre de contaminação química e fecal) localizada na propriedade ou em uma distância equivalente a uma viagem ida e volta de até 30 minutos. Em relação a essa primeira meta, os indicadores devem monitorar três aspectos: disponibilidade, acessibilidade e qualidade da água. O Gráfico 09 mostra a evolução do acesso à água segura de acordo com as regiões do Brasil. Entretanto, a análise dos dados deve ser realizada com cautela, a Agência Nacional de Água (ANA) admite que eles são quantitativos e não possuem dados suficientes para que seja calculado a qualidade dessa água (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2019).

Apesar de ter um nível alto de acesso à água, os dados não implicam efetivamente em acessibilidade. Como se percebe das crises hídricas que acontecem no país, principalmente na região Nordeste e recentemente nas regiões Sudeste e Centro-oeste. Ao analisar os mananciais e a infraestrutura hídrica, a ANA concluiu que: 27% da população vivem com um abastecimento satisfatório; 31% tem baixa garantia hídrica, pois sofrem com períodos de seca e racionamento; e 41% dos brasileiros vivem com um sistema que precisa de ampliação. Em relação a equidade, a água por ter um *status* maior do que um objetivo, mas de um direito humano fundamental, deveria ser fornecida para todos, independentemente de condições sociais, econômicas ou culturais (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2019).

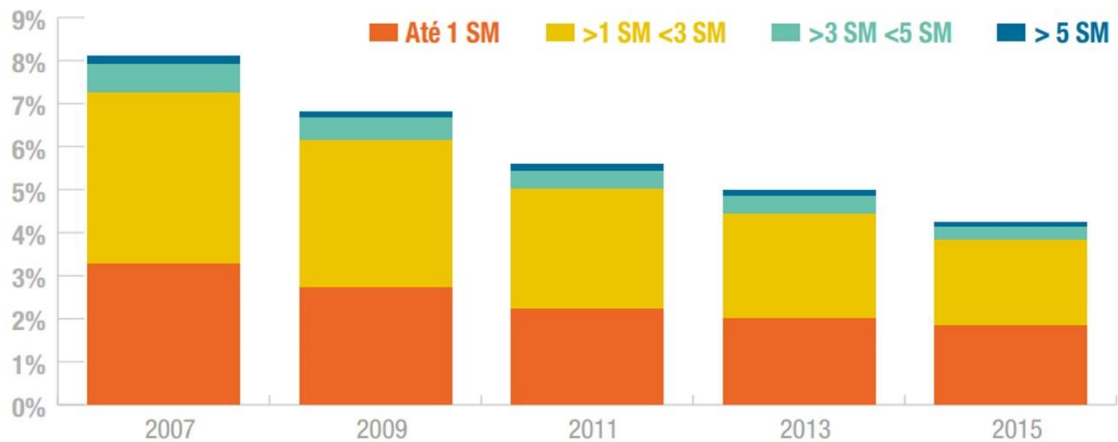
Todavia, apesar dos índices de acesso à água terem melhorado ao longo dos anos, o Gráfico 10 mostra como o déficit está distribuído pela faixa de renda da população. Percebe-se que a falta de abastecimento atinge principalmente a população com o poder aquisitivo menor ou igual a três salários mínimos. Ainda, apesar do déficit ter diminuído de 8,1% para 4,2%, a média da população que vive com até um salário mínimo continua por volta de 40%, enquanto que a população com renda superior a cinco salários é de 2% (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2019).

Gráfico 09 – Evolução da população que utiliza serviços de água potável geridos de forma segura nas Regiões Geográficas – 2009 a 2017*.



Fonte: AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2019, p. 15. *A estagnação ou a redução no índice se deve a mudança de metodologia a partir do ano de 2016.

Gráfico 10 – Déficit de abastecimento de água por faixa de renda



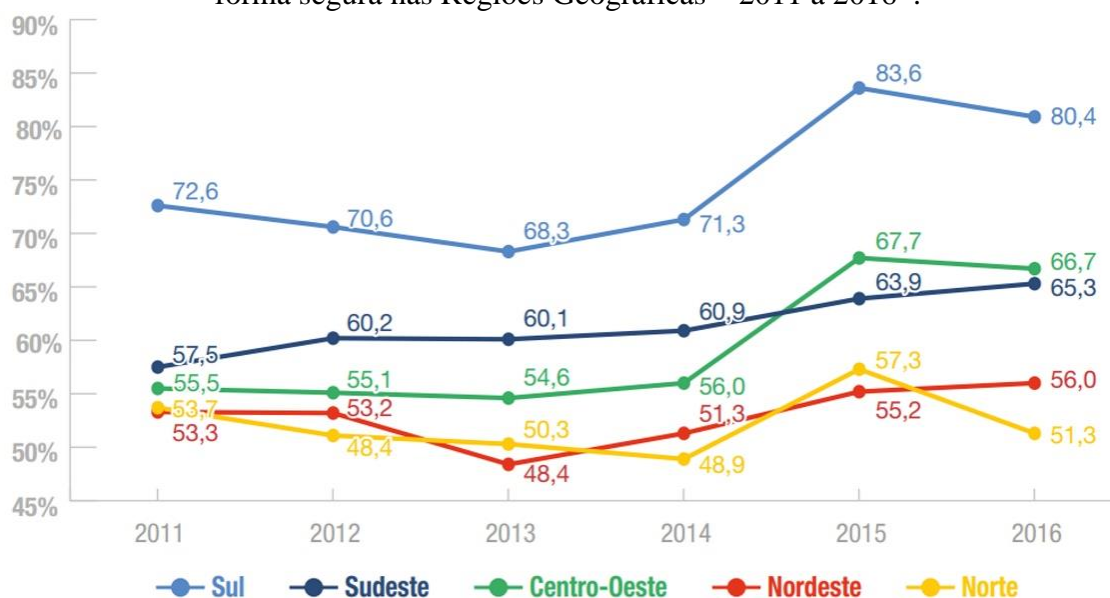
Fonte: AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2019, p. 16.

A segunda meta a qual se refere ao saneamento e a ampliação do serviço para todos, também de forma segura e adequada. Entendido aquele serviço em que há a canalização interna conectada a um sistema público de esgoto ou fossas sépticas ou rudimentares, todos seguidos de tratamento e que não é compartilhado com outros domicílios. De acordo com a ANA (2019), apesar da ONU colocar as fossas rudimentares como solução segura, o Brasil não adota porque não há dados sistematizados dessa modalidade, além de apresentar riscos de contaminação dos recursos hídricos. A fosse rudimentar só é considerada como segura quando for esvaziada por “um método que limite o contato humano com os efluentes, ou que não sejam esvaziados, mas

que os efluentes sejam armazenados no local até que sejam seguros para o manuseio e reutilização” (AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUA, 2019, p. 33).

A meta 3 (melhorar a qualidade da água) tem forte ligação com as metas anteriores e tem como objeto o tratamento tanto dos rejeitos domésticos como dos industriais, além da poluição difusa proveniente das áreas de agropecuária. Contudo, só será disposto a situação do Brasil em relação ao primeiro, por questão de limitação de tema. Assim, o Gráfico 11 mostra a evolução do acesso ao serviço de saneamento seguro de acordo com as regiões do Brasil, contudo, da mesma forma que os gráficos acima, os dados devem ser interpretados com cautela. Apesar da melhora dos índices, o número de domicílios sem o serviço de esgotamento sanitário tem se mantido relativamente estável, mostrando que a política pública de saneamento não está conseguindo acompanhar a velocidade do crescimento e urbanização do país. De acordo com a Agência Nacional de Água (2017); 55% da população brasileira tem esgotamento sanitário adequado, sendo 43% conectado à rede de esgoto e 12% solução individual (fossa séptica); 18% tem a coleta, mas não há o tratamento; e 27% não há coleta nem tratamento. Dos 55% que tem o acesso adequado: 65% está no Sul; 63% no Centro-oeste; 58% no Sudeste; 48% no Nordeste; e 33% no Norte.

Gráfico 11 – Evolução da população que utiliza serviços de saneamento sanitário geridos de forma segura nas Regiões Geográficas – 2011 a 2016*.



Fonte: AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS, 2019, p. 22. *Dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (2011-2016), da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios até 2015 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua em 2016. A estagnação ou a redução no índice se deve a mudança de metodologia a partir do ano de 2016

Diante de todo o exposto, conclui-se que no contexto de desenvolvimento sustentável, a questão do saneamento básico precisa ampliar o enfoque além da visão sanitária, urbanista e ambiental. Essas políticas devem incorporar aspectos da justiça social. Ainda, percebe-se que as pessoas que não têm acesso ao saneamento básico são duplamente violadas, primeiro por não terem acesso aos bens sociais e segundo por não terem acesso a um ambiente sadio e equilibrado que permita o desenvolvimento das suas capacidades, impedindo que elas possam escolher que tipo de vida gostariam de ter. A construção de moradias deve estar localizada em um contexto que haja um conjunto de benfeitorias as quais devem ser planejadas de forma a evitar áreas irregulares e vazios urbanos. No próximo capítulo, será analisado como a política pública de moradia pode lidar com esse problema a partir da experiência prática do Programa Minha Casa Minha Vida.

3. PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E SANEAMENTO BÁSICO

As políticas públicas de habitação estão diretamente atreladas a outros aspectos relacionados ao desenvolvimento do país, como as questões de saúde e mortalidade, de segurança, de educação, entre outros. Uma política habitacional bem desenhada pode ser capaz de remover as principais privações de liberdade, permitindo que o indivíduo tenha a oportunidade de desenvolver suas capacidades, possibilitando o desenvolvimento humano a partir da perspectiva da justiça social, conforme discutido no Capítulo 1. Contudo, desenhar uma política habitacional capaz de contribuir para os desafios enfrentados pelo Brasil, e que seja compatível com a Agenda 2030 não é uma tarefa fácil. Como país em desenvolvimento, o Estado brasileiro não possui os recursos materiais para promover uma revolução na qualidade de vida via construção de habitações.

O governo precisa da participação do setor privado e, sendo assim, não pode desconsiderar seus interesses, sobretudo suas expectativas de lucratividade. Além disso, é fundamental que o governo garanta condições para o planejamento de longo-prazo das empresas, o que depende tanto de um marco regulatório adequado e estável, quanto de uma dose correta de incentivos econômicos, especialmente quando se tem em vista a camada mais pobre da população. Ao longo deste capítulo será discutido a intenção do governo brasileiro no período de 2009 a 2018, em utilizar a política habitacional para promover o desenvolvimento sustentável e a ampliar a justiça social. Contudo, choques econômicos e políticas com desenho problemático acabaram por limitar os efeitos originais pretendidos.

3.1. O Ciclo de Políticas Públicas

De acordo com Souza (2007), é importante a discussão da análise de políticas públicas em países como o Brasil, principalmente por três motivos: (1) pela substituição das políticas keynesianas do pós-guerra para as de restrição de gastos, passando a condicionar as políticas ao ajuste fiscal e equilíbrio orçamentário; conseqüentemente, (2) ao adotarem políticas restritivas de gastos, esses países passaram a se dedicar mais ao estudo do desenho, da implementação e do processo decisório; e, por fim, (3) por serem países em que possuem uma democracia recente, a maioria não conseguiu consolidar sua política (*politics*) em prol do desenvolvimento do país e realizar a inclusão social da maior parte da população. Por ser uma temática que permite uma visão a partir de várias áreas de conhecimento, diversos são os modelos de formulação e análise de políticas públicas, seja através: do tipo da política pública,

desenvolvida por Theodor Lowi; do *garbage can*, de Cohen, March e Olsen; da colização de defesa, Sabatier e Jenkins-Smith; do ciclo da política pública; entre outros.

Contudo, o trabalho segue a vertente do ciclo de políticas públicas porque este modelo possibilita tornar a complexidade de uma política pública em algo mais simples, ajudando os analistas a criarem um referencial comparativo para casos diversos (SECCHI, 2013). Ainda, de acordo com Frey (2000), o modelo do ciclo da política pública é o mais recomendado para países como o Brasil por terem uma democracia em que pode haver mudanças no estilo político durante a realização da política. Nesses países, o carisma de determinado candidato tem mais influência do que a orientação programática do seu partido, assim, muitas vezes, o povo levado por paixões e emoções momentâneas elegem candidatos que podem provocar mudanças radicais e repentinas nos caminhos das políticas e, conseqüentemente, descontinuidade política-administrativa.

O ciclo da política pública (também chamada de *policy making process*) abarca várias etapas: construção de agenda, formulação da política, processo decisório, implementação e avaliação. As três primeiras fases são mais estudadas e discutidas pela literatura da ciência política brasileira, sendo as três aglutinadas no chamado “processo decisório”, analisando, por exemplo, a relação entre o Executivo e o Legislativo na aprovação das leis e emendas constitucionais. Contudo, apesar de não ter estudos tão expressivos como as primeiras, as últimas fases são importantes por representarem variáveis fundamentais para que as políticas públicas sejam efetivamente concretizadas e alcancem os resultados esperados. A análise da fase da implementação é importante por dois motivos: primeiro, servindo como empecilho para políticas que foram mal formuladas e, conseqüentemente, não conseguindo serem implementadas de fato; e, também, serve para perceber que a política que foi bem estruturada e formulada não foi bem conduzida. Já a avaliação é fundamental para encontrar problemas da política que já está em execução e que só são descobertos depois da implementação, permitindo que novos caminhos sejam traçados, adequando a execução da política para os resultados esperados (OLIVEIRA, 2013).

Frey (2000) divide o ciclo nas seguintes fases: (1) percepção e definição de problemas; (2) agenda-setting; (3) elaboração de programas e decisão; (4) implementação de política; e (5) avaliação de políticas e eventual correção da ação. Na primeira fase, o que chama a atenção do analista de políticas públicas é que, em um campo amplo de atuação da ação política, somente alguns acabam gerando o *policy cycle* porque os problemas públicos precisam ganhar notoriedade para tal. E eles adquirem esse *status* na segunda fase, a da *agenda-setting*, na qual se verifica se o problema vai ser colocado na pauta da política atual ou será adiado. Para isso,

é necessária uma avaliação preliminar dos custos e dos benefícios das várias possibilidades de ações que podem ser tomadas para a resolução do problema, bem como o que será necessário para que seja aceito na arena política. Na elaboração de programas e decisão (terceira fase) é preciso escolher o curso da ação que será realizada, podendo gerar um maior conflito porque envolve, no mínimo, os atores mais influentes na política e na administração. Posteriormente, na fase da implementação é que se percebe que, muitas vezes, os resultados e impactos empíricos não correspondem aos que foram planejados no momento da formulação.

Por último, a avaliação de políticas e a correção de ação, é a etapa em que serão observados os impactos que efetivamente aconteceram. Essa avaliação pode resultar nos seguintes caminhos: (1) o objetivo da política foi alcançado, levando ao fim dela; (2) a política pode ser suspensa; (3) pode iniciar um novo ciclo, começando na fase de definição e elaboração, seja para modificar o programa existente ou para criar um novo. No mundo real, o ciclo de políticas públicas não tem fases fragmentadas e contínuas, elas se misturam e as avaliações são encorajadas para que a política seja analisada, moldada e modificada de forma a alcançar os objetivos propostos na formulação de política. Contudo, Frey (2000) ressalta que se a prática não está de acordo com o modelo, não significa afirmar que ele deva ser descartado. Pelo contrário, o modelo ideal possibilita que seja utilizado como um instrumento de análise, pois ao “atribuir funções específicas às diversas fases do processo político-administrativo, obtemos – mediante a comparação dos processos reais com o tipo puro – pontos de referência que nos fornecem pistas às possíveis causas dos déficits do processo de resolução de problema” (p. 229).

Ainda, no processo de implementação de uma política pública, nas que se encaixam no tipo *top-down*, Sabatier (1986) coloca seis condições necessárias para que ela seja efetiva: (1) elas devem ter objetivos claros e consistentes; (2) serem fundamentadas em teorias adequadas para que aconteça uma mudança social; (3) o processo de implementação deve ser legalmente estruturado para que haja a adesão tanto de quem vai implementar quanto do grupo-alvo; (4) os agentes que irão implementar devem ser comprometidos e capacitados; (5) o suporte dos grupos interessados e dos governos deve continuar por toda a implementação da política; e, por fim, (6) não pode ocorrer mudanças socioeconômicas que sejam capazes de prejudicar o apoio político para a política ou a teoria em que ela está fundamentada.

Alguns problemas podem ser identificados no processo de implementação, tais como: (1) número de organizações envolvidas na implementação, onde o sucesso da política é inversamente proporcional à quantidade de órgãos e atores envolvidos; (2) nível de consenso da opinião pública e atores envolvidos; (3) caráter genérico da política, o que fará com que os executores dos programas e os grupos de interesse tenham mais liberdade para influenciar a

política; e (4) desenho inadequado da política, em que os formuladores das políticas públicas não reconhecem as dificuldades práticas das propostas as quais lhe parecem adequadas e viáveis, mas que na prática não é para os implementadores da política (OLIVEIRA, 2013).

Por fim, Frey (2000) afirma que na realidade brasileira, a análise de políticas públicas deve ser levada em consideração a interferência de padrões de comportamento político as quais interferem na moldura da *policy*. Ainda, o autor afirma que analisar a política pelo seu ciclo traz uma abordagem interessante, porque as redes e as arenas das políticas podem mudar durante o processo de elaboração e de implementação. E ao perceber a política composta por fases cíclicas, facilita analisar as redes políticas e sociais, bem como as práticas político-administrativas que ocorrem em cada fase.

3.2. Política Habitacional: o Programa Minha Casa Minha Vida

Uma política habitacional bem desenhada e implementada tem como consequência a melhoria de vida das pessoas em vários aspectos, porque para atingir esse fim, ela precisa preencher certos requisitos. Assim, o documento *General Comment nº 4 on the Right to Adequate Housing*, do Comitê da ONU sobre direitos econômicos, sociais e culturais, lista sete elementos primordiais para que uma moradia seja considerada adequada (CESCR, 1991; SANTOS; DUARTE, 2010; VANNUCHI *et al.*, 2015):

- 1) Segurança na posse – de forma a garantir proteção legal contra despejo, perturbação ou outras ameaças;
- 2) Disponibilidade de serviços, equipamentos e infraestrutura – as moradias devem ter acesso sustentável a recursos naturais e comuns, como água potável e saneamento;
- 3) Disponibilidade a preços acessíveis – o custo com a moradia não deve prejudicar a satisfação de outras necessidades básicas, assim, a recomendação do Comitê é para que os Estados-partes criem sistemas de subsídios e condições de financiamento diferenciado para os mais necessitados;
- 4) Habitabilidade – entendida no sentido que a moradia deve proteger o(s) indivíduo(s) das intempéries da natureza, como frio, umidade, calor, chuva, e de outros fatores que coloquem em risco a saúde dos ocupantes;
- 5) Acessibilidade – a moradia deve ser acessível para todos, mas os Estados devem criar leis e políticas para priorizar grupos mais vulneráveis, como idosos, crianças, pessoas com deficiências física e/ou mental, vítimas de desastre natural, entre outros;

- 6) Localização – a moradia deve ser perto de outros serviços sociais, como escolas, creches e serviços de saúde, também deve levar em consideração o custo do deslocamento para o trabalho que representa uma grande parte do orçamento dos menos favorecidos; e
- 7) Adequação cultural – a forma que a moradia é construída e os materiais utilizados devem ser apropriados para expressar a identidade e diversidade cultural das comunidades.

Nos tratados internacionais a moradia adequada é considerada como um direito fundamental desde sua primeira menção na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 a qual influenciou para que outros tratados e convenções internacionais abordassem o tema. Posteriormente, em 1976, houve a criação do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (Habitat) que, através das agendas criadas nas convenções, os Estados se comprometeram a garantir às pessoas a possibilidade de terem uma moradia segura e acessível fisicamente e economicamente. No Brasil, só foi reconhecida como um direito social com a CF/88, após a emenda constitucional de 2000. Nos anos anteriores a modificação, ela era tratada de forma implícita. Além da Constituição, outras leis trazem a importância da moradia adequada como, a Lei nº 8.009/90, que trata da impenhorabilidade do imóvel destinado a residência da família, e a Lei nº 11.124/05, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Estatuto da Cidade (SANTOS; DUARTE, 2010; VANNUCHI *et al.*, 2015).

Um dos pontos em comum dos documentos citados acima é que estes tratam o direito à moradia como fundamental, sendo essa mais do que uma obra de quatro paredes e um teto, mas também a possibilidade que a mesma forneça de ter o acesso a uma infraestrutura e a oportunidade de usufruir das cidades. Apesar de possuir diversos elementos que constituem uma moradia adequada, devido à limitação de tempo, a pesquisa se concentrou nos elementos de habitabilidade e da disponibilidade de serviços e infraestrutura, os quais se relacionam com o ODS 6 de água e saneamento básico, discutido no capítulo anterior. Ainda, para compreender melhor como funciona o atual programa habitacional do Brasil é necessário trazer alguns conceitos da pesquisa da Fundação João Pinheiro² (FJP) a qual, desde 1995, faz relatórios sobre o déficit habitacional e a inadequação de domicílios no Brasil.

O déficit pode ser entendido como a necessidade de construção de novas moradias para atender a demanda populacional e a inadequação é compreendida como as particularidades das

² A Fundação João Pinheiro, desde 1969, é uma instituição de ensino e pesquisa vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. Uma de suas missões é produzir e compartilhar pesquisas sobre aspectos econômicos e sociais dos estados e regiões, auxiliando na construção de políticas públicas para a criação de uma sociedade mais justa. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/institucional>>. Acesso em: 26 jun. 2019.

habitações as quais estão relacionadas à qualidade de vida das pessoas, como a falta de ligação com uma infraestrutura básica. A referida fundação ressalta a importância do estudo por trazer dados que podem auxiliar nas políticas habitacionais nos sentidos estrito (que seriam as novas construções) e amplo (aquelas relacionadas, por exemplo, as políticas de infraestrutura e saneamento) (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018). O quadro 05 abaixo traz um resumo dos conceitos e indicadores utilizados nos relatórios para o cálculo das necessidades habitacionais.

Quadro 05 – Principais conceitos e indicadores da metodologia de cálculo das necessidades habitacionais

| | |
|---|--|
| <p>Carência de Serviços de Infraestrutura: domicílios que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo.</p> <p>Coabitação Familiar: compreende a soma das famílias conviventes secundárias (apenas aquelas que têm intenção de constituir domicílio exclusivo são consideradas déficit habitacional) e das que vivem em domicílios localizados em cômodos – exceto os cedidos por empregador.</p> <p>Cobertura Inadequada: domicílios com paredes de alvenaria ou madeira aparelhada e cobertura de zinco, palha, sapê, madeira aproveitada ou outro material que não seja telha, laje de concreto ou madeira aparelhada.</p> <p>Cômodos: domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos localizados em casa de cômodo, cortiço, cabeça-de-porco, etc.</p> <p>Déficit Habitacional: noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento.</p> <p>Densidade Excessiva de Moradores por Dormitório: quando o domicílio apresenta um número médio de moradores superior a três por dormitório.</p> <p>Domicílios Improvisados: locais construídos sem fins residenciais que servem como moradia, tais como barracas, viadutos, prédios em construção, carros etc.</p> | <p>Domicílios Rústicos: aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, o que resulta em desconforto e risco de contaminação por doenças, em decorrência das suas condições de insalubridade.</p> <p>Famílias Conviventes ou Famílias Conviventes Secundárias: são constituídas por, no mínimo, duas pessoas ligadas por laço de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, e que residem no mesmo domicílio com outra família denominada principal. Apenas aquelas que têm intenção de constituir domicílio exclusivo são consideradas déficit habitacional.</p> <p>Habitações Precárias: conceito que contabiliza os domicílios improvisados e os domicílios rústicos, considerando que ambos caracterizam déficit habitacional.</p> <p>Inadequação de Domicílios: reflete problemas na qualidade de vida dos moradores. Não estão relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações e sim a especificidades internas do mesmo.</p> <p>Inadequação Fundiária Urbana: situação onde pelo menos um dos moradores do domicílio declara ter a propriedade da moradia, mas informa não possuir a propriedade, total ou parcial, do terreno ou a fração ideal de terreno (no caso de apartamento) em que ela se localiza.</p> <p>Inexistência de Unidade Sanitária Domiciliar Exclusiva: domicílio que não dispõe de banheiro ou sanitário de uso exclusivo.</p> <p>Ônus Excessivo com Aluguel: corresponde ao número de famílias urbanas, com renda familiar de até três salários mínimos, que moram em casa ou apartamento e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel.</p> |
|---|--|

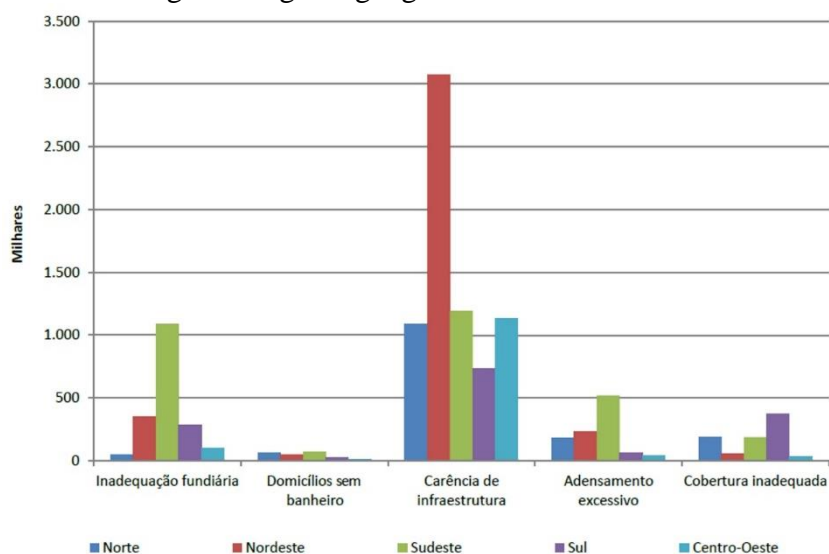
Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 28

Para o déficit habitacional, a FJP considera a escassez por reposição de estoque, sendo incorporados nos cálculos os imóveis que, devido ao desgaste, não tem mais como recuperar através de reformas, sendo a solução a sua substituição, bem como aqueles em condições rústicas e improvisadas, como conceituado no Quadro 05. Além desses, coloca-se no cálculo de déficit os imóveis por incremento de estoque, devido a coabitação familiar a qual atinge principalmente a população mais pobre, conceito explicado no Quadro 05. Em 2015, o déficit habitacional corresponde, aproximadamente, a 6,355 milhões de habitações, sendo que 87,7% estão concentrados nas áreas urbanas. Destes, a região Nordeste corresponde a 31%, sendo a segunda região com maior déficit, perdendo apenas para a região Sudeste. Na Paraíba, o déficit em relação a domicílios permanentes e improvisados é de 123.358, sendo 109.275 na zona urbana (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

A Fundação João Pinheiro classifica como domicílios inadequados os que apresentam “carência de infraestrutura, adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios, problemas de natureza fundiária, cobertura inadequada, ausência de unidade sanitária domiciliar exclusiva ou em alto grau de depreciação” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 26). Em relação a estes, a Fundação explica que são excluídos da metodologia os domicílios localizados na zona rural e aqueles já inclusos no cálculo do déficit (por reposição de estoque e por incremento de estoque). Destas variáveis a que mais afeta a adequação dos domicílios é a falta de infraestrutura. Em 2015, 9,692 milhões de domicílios têm deficiência em pelo menos um dos serviços de infraestrutura (iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo), sendo o Nordeste a região com o pior desempenho em números absolutos, com 3,66 milhões de domicílios nessa situação (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

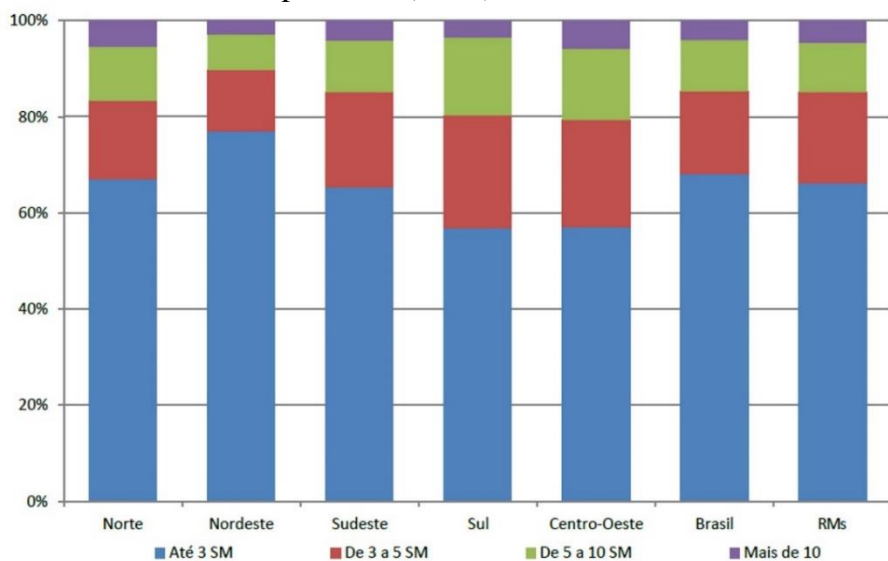
O Gráfico 13 e o Quadro 06 trazem dados sobre a inadequação dos domicílios urbanos duráveis, sendo excluídos os improvisados e rústicos, por estarem contidos no déficit habitacional. Mais especificamente, o Gráfico 13 mostra que a carência de infraestrutura é a maior responsável pela quantidade de domicílios inadequados, e das cinco regiões a que se destaca é Nordeste. O Quadro 06 mostra em números quantos domicílios carecem da falta de infraestrutura no Nordeste, com destaque para os itens que tratam de água e esgoto. Por fim, o Gráfico 14 mostra a distribuição de domicílios urbanos com carência de infraestrutura conforme a renda familiar, revelando que a maior parte são famílias com menos de 3 (três) salários mínimos.

Gráfico 13 – Distribuição dos critérios de inadequação dos domicílios urbanos duráveis, segundo regiões geográficas – Brasil – 2015



Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 58.

Gráfico 14 – Domicílios urbanos com carência de infraestrutura, por faixas de renda média familiar mensal, em salários mínimos (SM), segundo regiões geográficas e regiões metropolitanas (RMs) – Brasil – 2015



Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 72.

Quadro 06 – Domicílios urbanos duráveis na região Nordeste, por componentes da carência de infraestrutura.

| Especificação | Componentes da Carência de Infraestrutura | | | | Total |
|---------------|---|-----------------------|-----------------------|----------------|-----------|
| | Energia elétrica | Abastecimento de água | Esgotamento sanitário | Coleta de lixo | |
| Nordeste | 11.453 | 1.099.947 | 2.862.160 | 322.015 | 4.295.575 |
| Maranhão | 1.504 | 280.359 | 220.222 | 131.533 | 633.618 |
| Piauí | 2.814 | 20.827 | 5.629 | 27.583 | 56.853 |
| Ceará | 2.477 | 153.451 | 712.308 | 41.053 | 909.289 |
| RM Fortaleza | 2.477 | 95.530 | 365.509 | 20.524 | 484.040 |

(continua)

(continuação)

| | | | | | |
|---------------------|-------|----------------|----------------|--------|---------|
| Rio Grande do Norte | - | 38.860 | 269.863 | 4.945 | 313.668 |
| Paraíba | 647 | 55.587 | 184.880 | 7.112 | 248.226 |
| Pernambuco | 1.813 | 266.183 | 543.676 | 45.203 | 856.875 |
| RM Recife | 275 | 134.640 | 352.123 | 15.969 | 503.007 |
| Alagoas | 630 | 147.241 | 281.898 | 6.922 | 436.691 |
| Sergipe | - | 10.258 | 92.383 | 4.031 | 106.672 |
| Bahia | 1.568 | 127.181 | 551.301 | 53.633 | 733.683 |
| RM Salvador | - | 22.172 | 37.966 | 16.798 | 76.936 |

Fonte: Adaptado de FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 71.

Durante muito tempo, o mercado da construção civil era voltado para uma pequena parcela da população que tinha condições de adquirir imóveis, resultando em um grande déficit habitacional na faixa da população que recebe até três salários mínimos. Ainda, as políticas adotadas anteriores a Constituição de 1988, para essa faixa, foram responsáveis pela criação de empreendimentos nas periferias das grandes cidades, agravando a desigualdade social através da exclusão territorial e dificultando o acesso à cidade. Formou-se um padrão que é repetido até os dias atuais, como diversas pesquisas mostram, apesar de estar sedimentado na Carta Magna o princípio da equidade urbana e da função social da propriedade. Somente em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, que as políticas habitacionais voltam a ganhar importância na agenda política, reunindo as pastas de habitação, saneamento e transporte (LOREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2013; MARGUTI, 2018).

Buscando modificar essa realidade, em 2004 foi criado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), o qual deu origem ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). O objetivo era de incluir as faixas de renda mais baixas no mercado habitacional, além de orientar as ações privadas e as políticas públicas para otimizar os recursos existentes para o enfrentamento das necessidades habitacionais brasileiras. Contudo, diante da crise econômica mundial iniciada em 2008, o governo federal publica o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) através da Lei nº 11.977/2009, para aquecer o mercado interno. O programa faz parte do SNHIS e tem como objetivo viabilizar o acesso à moradia para a população de renda baixa através de concessão de benefícios e subsídios financeiros, de forma que o déficit fosse zerado ao longo dos anos (KRAUSE, BALBOM; LIMA NETO; 2013; MARGUTI, 2018; SANTOS; DUARTE, 2010). Nas políticas habitacionais voltadas para a população mais pobre, a qual destina uma proporção maior da sua renda para a aquisição da casa própria, o aspecto econômico deve ser levado em consideração. No desenho da política, o governo tem que pensar em modificar o modelo institucional implementado, seja por meio de concessão de subsídio, isenção de impostos ou

outra intervenção econômica. O PMCMV seguiu esse raciocínio e prevê a concessão de subsídios a depender da faixa de renda que a pessoa está incluída (D'AMICO, 2011).

Além desse fator externo, as empresas do setor da construção haviam formado grandes bancos de terra, esperando que nos próximos anos aumentasse a procura e compra e venda de moradias, expectativa que foi modificada pela retração do setor devido à crise externa de 2008. A maioria das empresas viam um futuro incerto. Ainda, tiveram uma participação fundamental na realização do programa, mostrando que é mais do que política habitacional, mas também

um pacote econômico de caráter anticíclico, o PMCMV foi também uma saída encontrada para evitar a falência generalizada de empresas de grande porte no setor imobiliário, mantendo a oferta de crédito no patamar necessário para que o setor pudesse manter suas atividades em ritmo acelerado e, assim, dar vazão ao capital imobilizado na formação de estoques de terra no período anterior. A produção destinada às faixas 2 e 3 foi particularmente importante para absorver o estoque fundiário dessas empresas (ROLNIK *et al.*, 2015, p. 131).

Nesse sentido, Krause, Balbom e Lima Neto (2013) afirmam que o PMCMV não segue, parcial ou totalmente, os princípios e diretrizes que são aplicados para a diminuição do déficit habitacional, principalmente os de habitação de interesse social, e nem leva em consideração a diversidade dos espaços urbanos brasileiros. No caso, houve uma fragmentação no planejamento e gestão de políticas públicas ao não aplicar corretamente a hierarquia entre política, plano e programa, saindo do mais geral que é a política em si, para o mais específico que é o programa e seus consequentes projetos. Isso aconteceu quando, a partir de 2009, houve uma convergência da grande maioria dos recursos do FNHIS para ações de urbanização de assentamentos precários incluídos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o PMCMV foi praticamente elevado ao *status* de política habitacional, não mais programa.

Um dos fatos que confirmam isso foi a inclusão da segunda fase do PMCMV no PAC, em 2011, em que este último era mais voltado para alavancar o desenvolvimento do país (como uma forma de combater a crise financeira que estava instaurada no mundo), colocando o enfretamento ao déficit habitacional em segundo plano, como um produto do programa. Apesar do importante papel, urbanizando as favelas, o PAC seguiu um caminho diferente do SNHIS, o qual determina que a definição e priorização de investimentos em habitação de interesse social seja realizado através da cooperação entre a União e os entes federados que viessem a aderir, além da participação social. E preocupar-se com qualidade urbanística e uma política fundiária abrangente, faria com que a implementação do programa delongasse (SANTOS; DUARTE, 2010; KRAUSE, BALBOM; LIMA NETO; 2013; ROLNIK *et al.*, 2015).

Outro aspecto que deve ser notado é que o PMCMV prevê apenas dois tipos solução habitacional, a construção e aquisição de unidades novas e requalificação de imóveis. O

PlanHab é mais amplo e está associado à produção social da moradia, fornecendo insumos à construção, materiais de construção e assistência técnica, levando em consideração as diferenças regionais e urbanas das cidades brasileiras, possuindo outras ferramentas para o déficit e a inadequação habitacional, conforme mostra o Quadro 07. Ainda, o plano permite que vários atores atuem, ao contrário do programa que prioriza empreiteiras e construtoras (KRAUSE, BALBOM; LIMA NETO; 2013). Assim, MCMV apresenta soluções mais específicas e limitadas do que o PlanHab, corroborando com a hipótese de que é um programa que visa ao desenvolvimento econômico com um produto final de novas unidades habitacionais, não possuindo amplitude suficiente para ser considerado uma política eficaz de combate aos outros elementos que compõem o déficit e a inadequação habitacional.

Quadro 07 – Linhas Programáticas do Plano Nacional de Habitação

| |
|---|
| Linha Programática para Integração Urbana de Assentamentos Precários |
| <ul style="list-style-type: none"> • Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários • Regularização Fundiária |
| Linha Programática para Produção e Aquisição da Habitação |
| <ul style="list-style-type: none"> • Promoção de novas unidades habitacionais urbanas <ul style="list-style-type: none"> ○ Promoção pública de unidades habitacionais ○ Promoção de unidades habitacionais urbanas para arrendamento ○ Promoção de unidades habitacionais em áreas urbanas centrais ○ Promoção por autogestão de unidades habitacionais urbanas ○ Promoção privada de unidades habitacionais urbanas • Promoção pública de locação social de unidades habitacionais em centros históricos e áreas urbanas consolidadas • Promoção pública e privada de loteamentos urbanos associada à oferta de materiais de construção e assistência técnica • Aquisição de unidades habitacionais • Promoção pública ou por autogestão de unidades habitacionais rurais |
| Linha Programática para Melhoria Habitacional |
| <ul style="list-style-type: none"> • Autopromoção habitacional assistida |
| Linha Programática para Assistência Técnica |
| <ul style="list-style-type: none"> • Assistência Técnica à população de baixa renda • Assistência Técnica à cooperação e organizações não-governamentais |
| Linha Programática para Desenvolvimento Institucional |
| <ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento Institucional |

Fonte: Adaptado de Brasil, 2009c, p. 146.

O PMCMV foi concebido, primeiramente, com a previsão de construir um milhão de moradias para famílias com renda de até dez salários mínimos. Seu orçamento de R\$ 34 bilhões foi dividido entre programas de subsídio, de infraestrutura e para a cadeia produtiva, além da divisão entre os estados federativos ser proporcional ao déficit habitacional de cada região. Na segunda fase, implementada em 2011, houve o reajuste da meta, ampliando para a construção de dois milhões e quatrocentos mil unidades até 2015. E a terceira fase, iniciada em 2016, tinha

a previsão de entregar quatro milhões e seiscentos mil unidades até 2018 (BRASIL, [s.d.]; SIENGE, [s.d.]).

O MCMV atende tanto a área rural como a urbana, contudo, o foco da pesquisa será nessa última área. Ainda, o programa urbano é dividido por faixas de renda as quais são parecidas com as utilizadas pela Fundação João Pinheiro, tornando o material da FJP mais interessante para a análise. Para o ano de 2019, as faixas ficaram divididas da seguinte forma: a faixa 1 para famílias com renda de até R\$ 1.800,00; a faixa 1,5 para renda familiar de até R\$ 2.600,00; a faixa 2 para até R\$ 4.000,00; e a faixa 3 para até R\$ 7.000,00 (BRASIL, [s.d.]; SIENGE, [s.d.]; CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, c2014). O Quadro 08 mostra a evolução dos valores de acordo com as faixas e fases do programa:

Quadro 08 – Evolução dos valores das faixas do PMCMV

| | Faixa 1 | Faixa 1,5* | Faixa 2 | Faixa 3 |
|---------------------------|-------------------|-------------------|---|---|
| Fase 1 (2009-2010) | Até R\$ 1.600,00. | Não existia. | Até R\$ 3.275,00. | Acima de R\$ 3.275,00 até R\$ 5.000,00. |
| Fase 2 (2011-2015) | Até R\$ 1.600,00. | Não existia. | Acima de R\$ 1.600,00 até R\$ 3.600,00. | Acima de R\$ 3.600,00 até R\$ 5.000,00. |
| Fase 3 (2016-2018) | Até R\$ 1.800,00. | Até R\$ 2.350,00. | Acima de R\$ 2.350,00 até R\$ 3.600,00. | Acima de R\$ 3.600,00 até R\$ 6.500,00. |
| 2019 | Até R\$ 1.800,00. | Até R\$ 2.600,00. | Acima de R\$ 2.600,00 até R\$ 4.000,00. | Acima de R\$ 4.000,00 até R\$ 7.000,00. |

Fonte: Adaptado de SIENGE, [s.d.]. *A inclusão da Faixa 1,5 ocorreu por causa da dificuldade que as pessoas estavam enfrentando para encontrarem imóveis correspondente ao seu poder aquisitivo.

Com base nos dados dispostos no Quadro 07 e que a maior parte do déficit se concentra nas famílias que tem renda de até três salários mínimos, percebe-se que nas duas primeiras fases, essas pessoas estão concentradas nas faixas 1 e parte da dois. E a partir de 2016 (fases 3 e atual), nas faixas 1 e 1,5. Além dessa divisão por faixas, o programa apresenta modalidades de financiamento o qual dependerá da faixa que o indivíduo se encaixar. A primeira faixa tem dois tipos de financiamento: o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e o da Oferta Pública de Recursos (OPR) para as outras cidades. O primeiro atua nas regiões metropolitanas e cidades acima de 50 mil habitantes. Ao receber os recursos, as empresas da construção civil submetem os projetos às Instituições Financeiras (Caixa Econômica Federal ou Banco do Brasil) as quais irão decidir qual empresa tem o melhor projeto, sendo responsabilidade destas o acompanhamento das obras. Já as famílias beneficiárias são selecionadas através de um cadastro na prefeitura. Já o OPR atua em cidades com menos de 50 mil habitantes e o poder público fica responsável pelo o envio das propostas para o Ministério do Desenvolvimento

Regional (antigo Ministério das Cidades). O Quadro 09 mostra as diferenças entre esses dois tipos de financiamento (BALBIM; KRAUSE; LIMA NETO, 2015; ROLNIK *et al.*, 2015; BRASIL, [s.d.]).

Além desses, o PMCMV tem a modalidade Entidades, também voltado para essa primeira faixa, que as famílias serão representadas por entidades sem fins lucrativos. O financiamento ocorre pelo Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Nesse caso, as entidades são responsáveis pela construção das unidades e pela seleção dos beneficiários. Apresentam características que se encaixam na produção social de moradia, por possuir uma maior participação direta das pessoas nos empreendimentos. Nesta modalidade, as entidades se habilitam perante o Ministério responsável pela pauta de habitação e quando há a alocação de recursos para o fundo, a Instituição Financeira responsável faz a análise dos projetos das entidades e seleciona os beneficiários (BALBIM; KRAUSE; LIMA NETO, 2015; ROLNIK *et al.*, 2015; BRASIL, [s.d.]).

Quadro 09 – Comparação entre modalidades do MCMV que atendem famílias com renda de até três salários mínimos

| | Fundo de Arrendamento Residencial | Oferta Pública de Recursos |
|--|---|---|
| Apresentação de propostas de produção habitacional | Por construtoras, com análise de risco feita pela CAIXA | Pelo poder público (prefeituras e governo do estado) |
| Seleção de propostas | Pela CAIXA, em fluxo contínuo | Pelo MCidades, por ocasião das OPRs |
| Contratação do financiamento com os beneficiários | Pela CAIXA (adquire as UHs produzidas em nome do FAR e as aliena aos beneficiários) | Por instituições financeiras autorizadas pelo BCB e agentes financeiros do SFH, selecionados nas OPRs |
| Execução das obras | Por construtoras | Indefinido |
| Acompanhamento da execução das obras | Pela CAIXA | Por instituições e agentes financeiros, que enviam relatórios ao MCidades |

Fonte: KRAUSER; BALBIM; LIMA NETO, 2013, p. 18.

Para as outras faixas (1,5; 2; e 3), que configuram o “mercado popular”, o financiamento acontece através do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) o qual tem como prioridade alocar recursos em cidades que fazem parte das regiões metropolitanas ou equivalentes ou superior a 100 mil habitantes e municípios-sedes de capitais estaduais. Nessa modalidade, o financiamento acontece diretamente a pessoa física, por Carta de Crédito Individual, ou para grupos associativos, por Carta de Crédito Associativo, onde o consumidor final contrata diretamente com as construtoras (KRAUSER; BALBIM; LIMA NETO, 2013; ROLNIK *et al.*, 2015; BRASIL, [s.d.]).

3.3. As Portarias Reguladoras do Programa Minha Casa Minha Vida

O PMCMV é regido por uma série de lei, decretos e portarias que regulamentam todo o funcionamento das faixas e modalidades. Em relação a habitabilidade e disponibilidade de serviços, equipamentos e infraestrutura, de forma geral, tem-se o artigo 5º-A da Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009 (incluído pela Medida Provisória nº 514 de 2010 e modificada a redação pela Lei nº 12.424 de 2011) e o art. 6º do Decreto nº 7.499 de 16 de junho de 2011, respectivamente:

Art. 5º-A. Para a implantação de empreendimentos no âmbito do PNHU, deverão ser observados: [...]

III – **infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica;** (BRASIL, 2009a, grifo nosso).

Art. 6º. Para a implantação de empreendimentos no âmbito do PNHU deverão ser respeitados os seguintes requisitos, observada a regulamentação do Ministério das Cidades: [...]

III – infraestrutura básica que permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica e que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais; (BRASIL, 2011a, grifo nosso).

A lei de 2009, como descrito no artigo acima citado, cria a obrigação de especificações mínimas que todos os empreendimentos do MCMV no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) devem seguir. Já o decreto tem como função criar mecanismos necessários para que a lei seja executada. Contudo, como se percebe da leitura do art. 6º, o decreto basicamente repete o disposto em lei e coloca a competência para o Ministério das Cidades (atual Ministério do Desenvolvimento Regional) para regulamentação dos elementos básicos das unidades habitacionais. O Ministério faz isso a partir de portarias, conforme o Quadro 10 mostra.

Quadro 10 – Portarias do Ministério das Cidades que tratam dos requisitos básicos dos empreendimentos do PMCMV no âmbito do PNHU.

| FAR/FDS | | |
|--|--|----------|
| Portaria | Descrição | Status |
| Portaria nº 139 de 13 de abril de 2009 | Dispõe sobre a aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial – PAR, de acordo com o § 3º, do art. 1º da Lei no 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, o art. 17 da Medida Provisória no 459, de 25 de março de 2009, e o Decreto no 6.819, de 13 de abril de 2009. | Revogada |

(continua)

(continuação)

| | | |
|--|---|---------------|
| Portaria nº 93 de 24 de fevereiro de 2010 | Dispõe sobre a aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial – PAR e do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV. | Revogada |
| Portaria nº 325, de 7 de julho de 2011 | Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. | Revogada |
| Portaria nº 465, de 3 de outubro de 2011 | Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. | Revogada |
| Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013 | Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. | Revogada |
| Portaria nº 146 de 26 de abril de 2016 | Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração de projetos e aprova as especificações mínimas da unidade habitacional e as especificações urbanísticas dos empreendimentos destinados à aquisição e alienação com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, e contratação de operações com recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida PMCMV. | Revogada |
| Portaria nº 269 de 22 de março de 2017 | Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração de projetos e aprova as especificações mínimas da unidade habitacional e as especificações urbanísticas dos empreendimentos destinados à aquisição e alienação com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, e contratação de operações com recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. | Revogada |
| Portaria nº 660, de 14 de novembro de 2018 | Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração de projetos e estabelece as especificações técnicas mínimas da unidade habitacional e as especificações urbanísticas dos empreendimentos destinados à aquisição e alienação com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, e contratação de operações com recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. | Vigente |
| FGTS | | |
| Portaria | Descrição | Status |
| Portaria nº 363, de 11 de agosto de 2011 | Dispõe sobre as operações de crédito com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, para os fins que especifica. | Vigente |
| Portaria nº 160, de 6 de maio de 2016 | Dá nova redação à Portaria nº 363, de 11 de agosto de 2011, do Ministério das Cidades, que dispõe sobre as operações de crédito com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, para os fins que especifica. | Vigente |

Fonte: Adaptado de BRASIL, 2009b, 2010, 2011b, 2011c, 2011d, 2013, 2016^a, 2016b, 2017, 2018a.

Apesar das portarias colocarem outros elementos de infraestrutura como a ligação com rede elétrica e o acesso a transporte público, a dissertação focou apenas nos elementos do ciclo de saneamento básico. No capítulo 2 foi discutido como a falta do saneamento básico gera externalidades negativas as quais acarretam em privações, afetando a capacidade e as escolhas que as pessoas podem fazer para converter os bens em qualidade de vida. Ainda, pela legislação brasileira, são quatro serviços que se complementam para que seja considerado o ciclo completo do saneamento básico: tratamento e abastecimento de água; coleta e tratamento de esgoto; drenagem urbana; e coleta de lixo. Para saber se o PMCMV está em consonância com a legislação de saneamento, foi analisado se nas portarias estão presentes os quatro elementos do ciclo. Pela leitura das portarias acima citadas, percebe-se que os elementos, bem como sua exigibilidade, foram acrescentados e/ou modificados com o passar do tempo. E essas constantes mudanças dos requisitos trouxeram uma sensação de instabilidade jurídica para os implementadores da política, no caso as construtoras e empreiteiras. Em síntese (BRASIL, 2009b; 2010; 2011b; 2011c; 2011d; 2013; 2016a; 2016b; 2017; 2018a):

- a) Em relação às portarias que regulamentam os empreendimentos voltados para a faixa 1 do programa, tem:
 - i. As **Portarias nº 139 de 2009 e nº 93 de 2010** essencialmente repetiram a redação da lei e do decreto, determinando que os projetos das unidades habitacionais a serem apresentados pelo setor da construção tivessem a estrutura necessária para que fosse possível a ligação de abastecimento de água e solução de esgotamento sanitário.
 - ii. Devido a inclusão do art. 5º-A na Lei 11.977 de 2009 e da publicação do Decreto nº 7.499 de 2011, a **Portaria nº 325 de 2011** também segue a nova redação e coloca como requisitos mínimos uma infraestrutura que tenha: rede para abastecimento de água potável; soluções de esgotamento sanitário; drenagem pluvial; sarjetas; e serviço de coleta de lixo. Exigindo que todos os serviços estejam operantes até a data de entrega das unidades habitacionais. Outro ponto importante da portaria, é que a partir dela, passa a ser obrigatório a declaração de viabilidade operacional emitida pela concessionária de saneamento. E nos casos em que a viabilidade depender da construção do sistema, a construtora interessada deverá apresentar um projeto que siga as diretrizes da concessionária, além de indicar o responsável pela operação do sistema que será

implementado. E, por fim, dita que esse sistema será doado à concessionária para que esta fique responsável pela operação e manutenção.

- iii. No mesmo ano, a Portaria nº 325 foi revogada pela **Portaria nº 465 de 2011**. Esta última também traz os mesmos requisitos mínimos de infraestrutura: rede para abastecimento de água potável; soluções de esgotamento sanitário; drenagem pluvial; sarjetas; e serviço de coleta de lixo. Contudo, coloca só os serviços de abastecimento de água potável e soluções de esgotamento sanitário para estarem operantes na data da entrega. Em relação à declaração de viabilidade, a exigência continua a mesma da portaria anterior, contudo, informa que as redes e sistema de saneamento poderão ser doados pelo FAR. A **Portaria nº 168 de 2013** seguiu os mesmos requisitos da anterior em relação as diretrizes para a elaboração dos projetos dos empreendimentos.
- iv. A **Portaria nº 146 de 2016** revogou a portaria anterior, especificamente o Anexo IV o qual tratava dos requisitos mínimos para os projetos. Continuam os mesmos requisitos mínimos de infraestrutura que a anterior, acrescentando que os projetos devem favorecer: a gestão das águas para estimular o consumo mais sustentável; a gestão dos esgotos para resguardar as moradias dos impactos das soluções locais de tratamento; a gestão dos resíduos sólidos, criando as condições para a coleta e armazenamento; e considerar o entorno natural para o escoamento da água, para reduzir o risco de inundações. Contudo, na declaração de viabilidade dos serviços já não traz mais a previsão de que a rede e o sistema de saneamento, nos casos em que são necessários a implantação, poderão ser doados pelo FAR. Ao contrário, traz novas diretrizes para os projetos, através dos Cadernos “Minha Casa + Sustentável” os quais trazem formas de elaboração visando a qualidade ambiental e, na fase de análise, será levado em consideração essas novas orientações e recomendações. Contudo, não são obrigatórias, mas encorajadas a serem seguidas. Estes Cadernos foram realizados em parceria com universidades e setores do governo, voltado para todos os envolvidos no PMCMV (governos, empresas, instituições financeiras e beneficiários) com o objetivo de enaltecer a importância da inserção urbana dos empreendimentos e quais os impactos físico, econômicos e sociais que o empreendimento trará.
- v. As **Portarias nº 269 de 2017** e a vigente **nº 660 de 2018** trazem as mesmas expressões e exigências da portaria anterior, contudo, tornam-se mais específicas ao trazerem com mais detalhes os requisitos mínimos das unidades

habitacionais. Informando, por exemplo, medidas mínimas dos cômodos, pontos de instalações elétricas, padrões de pinturas, entre outros. Em relação a infraestrutura do ciclo do saneamento básico, tem as seguintes especificações:

Quadro 11 – Especificações Urbanísticas dos Empreendimentos: Infraestrutura e Sustentabilidade

| | | |
|----------------------------|--|--|
| Drenagem | Deverá ser apresentado projeto de drenagem com memorial de cálculo e ART emitida por responsável técnico, considerando os parâmetros do Manual de Drenagem Urbana da SNSA. | |
| | A solução de drenagem deverá ser baseada em estudo de vazão, para avaliação da necessidade de execução com microdrenagem, composta por captação superficial e redes, mesmo que o licenciamento municipal exija apenas o escoamento superficial. | |
| | Os empreendimentos deverão manter a vazão de pré-desenvolvimento, por meio de soluções de drenagem pluvial que contemplem infiltração, retenção e/ou detenção, atendendo os parâmetros do Manual de Drenagem Urbana Sustentável e Manejo de Águas Pluviais da SNSA. | |
| Abastecimento de Água | Para unidades unifamiliares, reservatório superior com volume mínimo de 500 litros ou maior que 40% do consumo diário. | |
| Esgotamento sanitário | A solução de esgotamento sanitário deverá ser em rede interligada a estação de tratamento de esgoto. Admitir-se-á outro tipo de solução de esgotamento sanitário, desde que aprovada pela concessionária ou pelo município; para empreendimento, ou conjunto de empreendimentos contíguos, com menos de 500 (quinhentas) unidades habitacionais. | |
| | O empreendimento deve estar distante no mínimo: | 15m de estação elevatória de esgoto; 250m de unidade de tratamento aberto; 10m de unidade de tratamento fechado – empreendimento com menos de 100 UH; 20m de unidade de tratamento fechado – empreendimentos entre 100 e 500 UH; 50m de unidade de tratamento fechado – demais quantidades. |
| Coleta de Resíduos Sólidos | Área específica e comum aos moradores para o armazenamento temporário dos resíduos sólidos resíduo secos; rejeitos, e armazenamento temporário, conforme especificações a seguir: | Armazenamento temporário: com cobertura, em dimensões suficientes para abrigar todos os contêineres, com piso impermeável e com acesso em nível para os veículos de coleta da prefeitura. |
| | | Resíduos Secos, destinados a coleta seletiva municipal: Contêiner dimensionado para atender até 350 habitantes por metro cúbico; confeccionado em material metálico ou em Polietileno de Alta Densidade – PEAD com rodízios e tampa articulada; pintura nas cores verde, azul, vermelha ou amarela; com o texto escrito nas laterais e tampa “REICLÁVEIS”. |
| | | Rejeito, destinados ao aterro sanitário: Contêiner dimensionado para atender até 350 habitantes por metro cúbico; confeccionado em material metálico ou em Polietileno de Alta Densidade – PEAD com rodízios e tampa articulada; pintura nas cores cinza, marrom ou preta; com o texto escrito nas laterais e tampa “REJEITOS”. |

Fonte: Adaptado de BRASIL, 2018a.

b) Em relação às portarias que regulamentam os empreendimentos de mercado, faixas 1,5, 2 e 3, tem:

- i. A **Portaria nº 363 de 2011** foi a primeira a regulamentar os requisitos mínimos de infraestrutura no âmbito das faixas de “mercado” e, como as primeiras portarias que regulamentavam o FAR/FDS, ela repetiu o texto da lei e do decreto permitindo que houvesse a possibilidade de ligação para o abastecimento de água e que incluísse soluções de esgotamento sanitário e drenagem de águas pluviais. Já a **Portaria nº 160 de 2016** alterou a redação do inciso que trata dos requisitos de infraestrutura, contudo, não fez nenhuma alteração em relação aos elementos do ciclo do saneamento.

De forma simplificada, a evolução dos requisitos e da exigibilidade pela implementação da infraestrutura, pode ser colocado da seguinte forma:

Quadro 12 – Resumo das portarias regulamentadoras do PMCMV

| FAR/FDS | | |
|--|--|--|
| Portaria | Infraestrutura Exigida | Responsabilidade pela infraestrutura |
| Portaria nº 139 de 13 de abril de 2009 | 1. Abastecimento de água 2. Solução de esgotamento sanitário | As unidades habitacionais deveriam ter a possibilidade de futura ligação com as redes de abastecimento/solução de esgotamento. |
| Portaria nº 93 de 24 de fevereiro de 2010 | | |
| Portaria nº 325, de 7 de julho de 2011 | 1. Abastecimento de água potável 2. Soluções de esgotamento sanitário 3. Drenagem pluvial e sarjetas 4. Serviço de coleta de lixo | Nos casos em que fosse necessário a implementação dos serviços de saneamento: 1. Implementação = Setor da construção civil com recursos próprios, fazendo doação do sistema posteriormente. 2. Operação e manutenção = Concessionária. |
| Portaria nº 465, de 3 de outubro de 2011 | 1. Abastecimento de água potável 2. Soluções de esgotamento sanitário 3. Drenagem pluvial e sarjetas 4. Serviço de coleta de lixo | Nos casos em que fosse necessário a implementação dos serviços de saneamento: 1. Implementação = Setor da construção civil 2. Possibilidade para que o sistema seja financiado pelos recursos do FAR. |
| Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013 | | |
| Portaria nº 146 de 26 de abril de 2016 | 1. Abastecimento de água potável 2. Soluções de esgotamento sanitário 3. Drenagem pluvial e sarjetas 4. Serviço de coleta de lixo | Nos casos em que fosse necessário a implementação dos serviços de saneamento: 1. Implementação = Setor da construção civil com recursos próprios, fazendo doação do sistema posteriormente. 2. Operação e manutenção = Concessionária ou Estado. Os projetos deverão ter diretrizes para melhor gestão da água, do esgoto e dos resíduos sólidos. |
| Portaria nº 269 de 22 de março de 2017 | 1. Abastecimento de água potável 2. Soluções de esgotamento sanitário 2.1. Deverá ser em rede interligada a estação de tratamento de esgoto. 2.2. Permitido a possibilidade de outro tipo de solução para empreendimento com menos de 500 unidades habitacionais. 3. Drenagem pluvial e sarjetas 4. Serviço de coleta de lixo | |
| Portaria nº 660, de 14 de novembro de 2018 | | |

(continua)

(continuação)

| FGTS | | |
|--|--|--|
| Portaria | Infraestrutura Exigida | Responsabilidade pela infraestrutura |
| Portaria nº 363, de 11 de agosto de 2011 | 1. Abastecimento de água potável 2. Soluções de esgotamento sanitário 3. Drenagem pluvial e sarjetas | As unidades habitacionais deveriam ter a possibilidade de futura ligação com as redes de abastecimento de água, mas obrigatoriamente tivesse solução de esgotamento e de drenagem. |
| Portaria nº 160, de 6 de maio de 2016 | | |

Fonte: Elaboração própria

As portarias que regem o PMCMV-FAR/FDS, no que concerne à infraestrutura, foram as que mais tiveram mudanças ao longo do tempo, destacando as duas maiores nos anos: a de 2011, que colocou mais elementos do ciclo completo do saneamento básico, drenagem pluvial e o serviço de coleta de resíduos; e a de 2017, quando coloca a solução de esgotamento sanitário interligada com estação de tratamento de forma prioritária. Percebe-se que há uma maior preocupação com a especificação dos requisitos que atendem a faixa 1 do programa do que as outras faixas que são classificadas como de mercado. Fato que não é questionado, se o objetivo do Brasil é alcançar os ODS e fornecer uma moradia digna para a sua população. Todavia, esse mesmo zelo perceptível para a faixa 1, deveria ser aplicado também para as faixas de mercado.

3.4. Discussão dos Resultados

Diversos são os documentos que colocam a água e o saneamento básico como elementos-chaves para a continuidade da vida e vários países compreendem como direito humano básico, essencial para todos os âmbitos do desenvolvimento sustentável. Por isso, as agendas estatais devem dar a importância para essa conexão que a água traz e envolver todos os atores interessados, em todos os níveis, para que haja uma gestão equitativa e sustentável. A boa governança da água fundamenta a eliminação de desigualdades, a melhoria da saúde pública e o acesso a ela e ao saneamento adequados pode ser a diferença entre prosperidade e pobreza, entre vida e morte (SEN, 2010). A população urbana a cada ano aumenta e, caso esse crescimento não seja bem administrado, há a probabilidade de proliferação de comunidades e favelas, sendo que muitas delas estarão em espaços fora da malha urbana. Consequentemente, essas pessoas passarão a viver em locais sem nenhum tipo de infraestrutura, agravando o problema da desigualdade. O Quadro 13 mostra a classificação elaborada pelas Nações Unidas em relação aos serviços de água e de saneamento:

Quadro 13 – Classificação de qualidade dos serviços de água e saneamento

| Água | |
|-------------------------|--|
| Nível do serviço | Definição |
| Administração segura | A pessoa tem acesso a uma fonte melhorada de água* situada em instalações, disponível quando necessária e livre de contaminações fecais e químicas. |
| Básico | A pessoa tem acesso a uma fonte melhorada de água*, que não está distante a mais de 30 minutos (ida e volta), sem que haja fila de espera. |
| Limitado | A pessoa tem acesso a uma fonte melhorada de água*, mas está distante a mais de 30 minutos (ida e volta) e tem fila de espera. |
| Não aperfeiçoado | A pessoa tem acesso a água de poço ou nascente desprotegida. |
| Água superficial | A pessoa bebe água diretamente de um rio, represa, lago, riacho canal ou canal de irrigação. |
| Esgoto | |
| Nível do serviço | Definição |
| Administração segura | Uso de instalações melhoradas** que não são compartilhadas com outras moradias e onde as excretas são descartadas com segurança no local ou transportadas e tratadas externamente. |
| Básico | Uso de instalações melhoradas** que não são compartilhadas com outras moradias. |
| Limitado | Uso de instalações melhoradas** compartilhadas entre duas ou mais moradias. |
| Não aperfeiçoado | Uso de latrinas de fossa sem laje ou plataforma, latrinas suspensas ou latrinas. |
| Defecação à céu aberto | Eliminação de excretas em campos, florestas, arbustos, praias ou outros espaços abertos, ou com resíduos sólidos. |

Fonte: WHO; UNICEF, 2017, tradução nossa. *Fonte melhorada de água inclui: água canalizada, poços e nascentes protegidas e água embalada e entregue. **Instalações melhoradas incluem: descarga direta/vazada para sistemas de esgoto, fossas sépticas ou latrinas, latrinas de fossa melhoradas ventiladas, casas de banho de compostagem ou latrinas de fossa com lajes.

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, no Planejamento Plurianual (PPA) de 2016-2019, reconhece a importância do saneamento como fator de reversão de quadros epidemiológicos, de conservação ambiental, de saúde pública e de qualidade de vida. Portanto, as políticas de saneamento devem ser estreitamente ligadas às de habitação, de desenvolvimento urbano e de promoção à saúde. Todavia, apesar deste reconhecimento de que as políticas devem ser interligadas e voltadas para a melhora qualitativa da vida da população e de que os índices de moradias com acesso à água e uma solução de esgotamento sanitário melhoraram, as pesquisas são meramente quantitativas, conforme foi discutido na seção “Desenvolvimento, Justiça e Saneamento” do Capítulo 2. Sabe-se que há o acesso ao serviço, mas por falta de dados, não é calculado a qualidade dos dois serviços. O Brasil, da mesma forma que a ONU, também criou suas próprias diretrizes para classificar a qualidade dos serviços de saneamento básico (MPDG, 2017), conforme o Quadro 14 mostra.

Percebe-se que os conceitos utilizados pela ONU e pelo Brasil são próximos. O conceito de saneamento utilizado pela organização está relacionado a instalações e serviços necessários para o armazenamento, transporte e tratamento das excretas humanas. No Brasil, a legislação amplia esse conceito e coloca, além do esgotamento sanitário, o abastecimento de água, coleta de resíduos sólidos e a drenagem das águas pluviais. Contudo, para o presente trabalho só serão analisados os primeiros dois elementos, para compreender se o Brasil está em convergência

com as metas e objetivos da nova agenda de desenvolvimento, mais especificamente com o ODS 6 – Água Limpa e Saneamento e as metas 6.1 Água potável para todos, 6.2 Saneamento para todos e 6.3 Melhora a qualidade da água.

Quadro 14 – Caracterização do atendimento e do déficit de acesso ao abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos adotado no PNSB

| Componente | Atendimento adequado | Déficit | |
|-----------------------|---|---|--|
| | | Atendimento precário | Sem atendimento |
| Abastecimento de água | Fornecimento de água potável por rede de distribuição ou por poço, nascente ou cisterna, com canalização interna, em qualquer caso sem intermitências (paralisações ou interrupções). | Dentre o conjunto com fornecimento de água por rede e poço ou nascente, a parcela de domicílios que: Não possui canalização interna; Recebe água fora dos padrões de potabilidade; Tem intermitência prolongada ou racionamentos. Uso de cisterna para água de chuva, que forneça água sem segurança sanitária e, ou, em quantidade insuficiente para a proteção à saúde. Uso de reservatório abastecido por carro pipa. Coleta de esgotos, não seguida de tratamento. Uso de fossa rudimentar | Todas as situações não enquadradas nas definições de atendimento e que se constituem em práticas consideradas inadequadas. |
| Esgotamento sanitário | Coleta de esgotos, seguida de tratamento Uso de fossa séptica* | | |

Fonte: MPDG, 2017. *Por “fossa séptica” pressupõe-se a “fossa séptica sucedida por pós-tratamento ou unidade de disposição final, adequadamente projetados e construídos”.

Nota-se através da análise das portarias que os empreendimentos financiados pelo MCMV-FAR/FDS estão no mesmo sentido que a classificação acima exposta, privilegiando os sistemas adequados. Em relação ao sistema de água, a portaria determina que haja reservatório com um volume superior ao necessário para consumo, havendo convergência com o conceito de sistema adequado acima especificado (Quadros 13 e 14). Em relação ao sistema de esgotamento, a portaria destas modalidades de financiamento há margem para duas interpretações. Em relação a prioridade de solução ser uma rede interligada com a estação de tratamento de esgoto, não resta dúvidas de que prevê uma solução adequada. Todavia, quando determina outro tipo de solução de esgotamento sanitário, não há clareza de que essa solução seja classificada como adequada. Apesar que se espera que seja porque essa solução alternativa a rede interligada deve passar pelo crivo da concessionária responsável pelo saneamento.

Em contrapartida, os empreendimentos financiados pelo MCMV-FGTS não trazem os requisitos que informam o que seria uma infraestrutura adequada, nem há documento posterior que explicasse com maior detalhe esse entendimento. Portanto, levando em consideração a função do PPA que é indicar qual é a prioridade da administração pública e quais são os ajustes que as políticas públicas devem seguir conforme a alocação dos recursos do orçamento, as portarias que regem o PMCMV deveriam estar em convergência com as diretrizes e

entendimentos sobre água e esgotamento sanitário expostas no PPA, de modo que houvesse um único entendimento para todas as modalidades de financiamento.

Ainda, percebe-se pela análise do PPA que o Brasil quer seguir os objetivos e metas de desenvolvimento sustentável da nova agenda ao vincular estes com os programas de saneamento básico e de moradia digna, no caso em debate, especificamente com as metas do objetivo 6 (água potável para todos; saneamento para todos; melhorar a qualidade da água; uso eficiente da água; gestão integrada; proteger e restaurar ecossistemas; apoiar e fortalecer a participação local) e com a meta 11.1 (habitação segura, adequada, com preço acessível e com acesso a serviços básicos). Ainda, afirma que a diretriz do país para possibilitar o acesso à habitação com infraestrutura adequada será através do Programa Minha Casa Minha Vida, priorizando a população de baixa renda (MPDG, 2017).

Contudo, pela análise das portarias, a política habitacional, apesar de ter o objetivo de diminuir o déficit habitacional com moradias adequadas e dignas, mostra dois caminhos. Em relação aos empreendimentos pelos recursos FAR e FDS, os requisitos e suas respectivas especificidades teve uma evolução para uma melhoria na qualidade de vida das pessoas que serão beneficiadas. Principalmente nos anos depois da aprovação do PPA, em que as portarias apresentam uma convergência com as diretrizes ali impostas, como a nº 660 de 2018 a qual coloca como requisito mínimo a rede interligada a estação de tratamento de esgoto como solução de esgotamento sanitário. Na regulamentação das faixas “de mercado” os requisitos são mais amplos e não possuem tantas especificidades, somente seguindo o texto da lei, deixando uma interpretação ampla de como pode ser operacionalizado. Ainda, nota-se que as metas e toda logística do MCMV-FAR são voltadas para combater o déficit habitacional, enquanto que o MCMV-FGTS é voltado para a demanda do mercado. Portanto, tomando como base as diretrizes impostas, o programa deveria ser aplicado prioritariamente para atender a produção de habitação de interesse social, contudo, a realidade não corresponde a essa expectativa (BALBIM; KRAUSE; LIMA NETO, 2015). O Quadro 15 mostra os números de aquisição de moradias pelo MCMV, por fase e faixa, e informa que as contratações pelas faixas 2 e 3 foram superiores as da faixa 1, em todas as fases.

Quadro 15 – Contratações MCMV*, por Fase e Faixa de Renda, de 2009 a 2015

| Descrição | Fase 1 | Fase 2 | Fase 3 | Total |
|-------------------------|---------------|---------------|---------------|--------------|
| Faixa 1 | 482.741 | 1.226.605 | 16.890 | 1.726.236 |
| Empresas | 404.128 | 917.815 | 1.118 | 1.323.131 |
| Rural | 6.817 | 159.839 | 9.064 | 175.720 |
| Urbanas | 8.024 | 45.858 | 6.638 | 60.520 |
| Abaixo de 50 mil | 63.772 | 103.093 | - | 166.865 |

(continua)

(continuação)

| | | | | |
|--------------------|-----------|-----------|---------|-----------|
| Faixa 2 | 375.764 | 1.216.341 | 344.729 | 1.936.834 |
| Faixa 3 | 146.623 | 307.054 | 40.526 | 494.203 |
| Total Geral | 1.005.128 | 2.750.000 | 402.145 | 4.157.273 |

Fonte: CEF. Elaboração FGV *apud* CBIC, 2016. *Dados até 31 de dezembro de 2015.

A pesquisa realizada pela CBIC (2016), Perenidade dos Programas Habitacionais, informa que dos vários componentes que integram o déficit habitacional, o MCMV contribuiu para a queda no índice da coabitação. Contudo, o número de pessoas com renda de até três salários mínimos e que vivem nos grandes centros urbanos aumentou. Em outras palavras, a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) reconhece que uma das maiores dificuldades do programa é atender essas famílias que estão nos centros urbanos e um dos fatores que complica é o preço elevado dos terrenos em locais que já possuem toda a infraestrutura requisitada pelas portarias. Portanto, o setor privado da construção faz projetos de empreendimentos localizados fora da malha urbana por serem terrenos mais baratos, contudo, conseqüentemente, não são acobertados por serviços de infraestrutura como abastecimento de água e esgotamento sanitário adequados. A pesquisa traz a visão do setor sobre as modificações dos requisitos, em que as:

[...] melhorias nas especificações das unidades habitacionais, novas exigências relacionadas ao trabalho social e à infraestrutura urbana, adequações aos parâmetros e soluções construtivas da atual Norma de Desempenho, além da escassez de terrenos para habitação de interesse social, principalmente nos grandes centros, têm representado elevações dos custos de produção superiores às correções dos valores limites das unidades, da renda e dos aportes de recursos não onerosos (CBIC, 2016, p. 65).

A análise das portarias mostra que nos casos em que os empreendimentos com recursos FAR e FDS há um valor máximo por unidade habitacional, além dos custos com o terreno, infraestrutura interna, equipamentos comunitários, tributos e despesas com legalização. Já nos casos em que o empreendimento não tiver a infraestrutura externa (as redes de água e saneamento), as construtoras podem incluir esses custos nesses valores. A preocupação do setor, como citado acima, é de que os valores não são ajustados a ponto de conseguir compreender todas as exigências. No início do programa as unidades podiam variar entre R\$ 52.000,00 a R\$ 37.000,00 a depender da localidade e, de acordo com a Portaria nº 114 de 9 de fevereiro de 2018, esses valores passaram para entre R\$ 96.000,00 e R\$ 62.500,00. Mesmo com os aumentos, eles não são suficientes para a construção de habitações de interesse social aconteçam nos grandes centros urbanos ou em terrenos que estão dentro de malha urbana, por isso, a maior parte dos empreendimentos destinados a faixa 1 são em locais mais afastados. Esse contexto pode levar as construtoras a favorecerem empreendimentos que se enquadram

nas faixas de mercado que possuam valores máximos por unidade habitacional mais amplo e flexível, possibilitando ao setor privado mais liberdade para escolherem o local e o padrão de qualidade (BRASIL, 2018b; MENEZES, 2014; BALBIM; KRAUSE; LIMA NETO, 2015).

3.4.1. Divergências entre as diretrizes da política pública e os interesses do setor privado

Em relação aos empreendimentos do FGTS, de acordo com o governo, as regras da portaria nº 160 de 2016 propuseram um procedimento que traz mais segurança jurídica para as construtoras, principalmente para as pequenas e médias. O antigo Ministério das Cidades ainda ressaltou a importância de que as moradias devem ter além de requisitos de habitabilidade mínimos, mas uma infraestrutura com a disponibilidade de serviços básicos. O Portal Governo do Brasil (2016), canal de comunicação da Secretaria Especial do Comunicação Social da Presidência da República (Secom/PR), fez um resumo do que as construtoras devem seguir depois que as modificações fossem implementadas: (1) a unidade habitacional deve estar dentro da malha urbana e respeitar o Plano Diretores da cidade; (2) o projeto deve ter adequação ambiental para minimizar os impactos; (3) devem conter infraestrutura básica e pavimentação definitiva; (4) o projeto deve estar acompanhado de compromisso público de instalação de serviços sociais, como educação e saúde; (5) a obra deve ser vistoriada pelo menos uma vez antes da venda; e (6) 3% das unidades devem ser adaptadas para pessoas com deficiência.

O Portal Governo do Brasil não traz com certeza se esses padrões de qualidade não eram exigidos nos empreendimentos anteriores, afirmando que a Portaria nº 160 de 2016 foi formulada para deixar claro que esses requisitos devem ser cobrados do setor privado. Para corroborar essa incerteza de quais eram os requisitos mínimo para os empreendimentos financiados pelo FGTS e a partir de quando eles começaram a serem efetivamente cobrados, o relatório da Controladoria Geral da União (CGU) (2017) informa que o monitoramento das operações que envolvem o FGTS é feito remotamente através de cruzamento de dados, não existindo fiscalização *in loco* que garanta a qualidade das moradias. A recomendação do órgão de fiscalização e controle foi de que tanto o Ministério quanto a instituição financeira responsável adotassem medidas para melhorar o acompanhamento das obras e verificar se os requisitos impostos pelo PMCMV estão sendo cumpridos. Com a perspectiva de que os requisitos e procedimentos se tornariam mais rigorosos, pequenas construtoras do Mato Grosso do Sul se reuniram e protestaram contra a nova portaria. A exigência dos novos requisitos seria de forma imediata e moradias que já estavam construídas conforme as regras anteriores não seriam mais acobertadas pelo PMCMV. Por isso a contestação por parte do setor privado que,

pouco tempo depois, obteve apoio de outras empresas espalhadas pelo país. A maior preocupação era de que ao ser mais rigoroso, as pequenas empresas não conseguiriam competir com as grandes, porque os terrenos que já possuem infraestrutura completa são mais caros e, conseqüentemente, são destinados à um público com poder aquisitivo maior (G1, 2016).

Esta situação, caso ocorra, pode ser um indicativo de mudança de foco da política habitacional que deveria ser voltada para a população mais vulnerável. A mobilização das pequenas construtoras foi relevante a ponto de ser criada a Federação Nacional dos Pequenos Construtores (FENAPC) em 2017 a qual se filiou a CBIC que, por sua vez, é uma entidade criada para tratar de questões as quais envolvessem a indústria da construção e do mercado imobiliário. Atualmente as duas atuam nos interesses dos pequenos, médios e grandes empresários deste setor. Depois da mobilização do setor da construção civil, o Ministério das Cidades resolveu ampliar o prazo para que as modificações da portaria nº 160 de 2016 fossem exigidas. No caso, as construtoras teriam até 31 de dezembro de 2018 para se ajustarem.

Os fatos expostos acima remetem a discussão sobre a análise de políticas públicas para que a compreensão do que está, de fato, acontecendo no PMCMV seja realizada de forma mais simplificada. A partir da divisão da política em fases, o trabalho foi facilitado para a conclusão de que a divergência de interesses das construtoras e as diretrizes norteadoras da política aconteceram na fase da implementação. Ressalta-se a importância de fazer uma análise desses acontecimentos mais aprofundada para que haja uma possível correção no curso do programa. Na fase de discussão e elaboração da política, o PMCMV foi articulado no Planalto com as principais construtoras do país em conjunto com o CBIC. Neste momento, em específico, é relevante destacar que essas grandes construtoras e incorporadoras haviam formado grandes bancos de terras, conforme discutido anteriormente, e para evitar a complicação da crise, o governo não queria que o setor da construção desaquecesse. O setor da construção civil além de criar empregos no próprio âmbito, cria demandas tanto nas indústrias de cimento, cerâmica e vidro, por exemplo, como estimula o comércio de eletrodomésticos e mobiliários (MARICATO, 2014).

Contudo, mesmo com a participação das construtoras na formulação do programa, conforme o documento elaborado pela CBIC em 2018, Agenda Coalizão pela Construção, as constantes mudanças nas exigências e procedimentos, deixam o setor da construção apreensivo. Para ilustrar essa insegurança que as modificações das portarias trazem, o presidente da Fenapc, Fabiano Zica, afirmou que: “Temos casas prontas seguindo regras do ano passado, mas que não serão financiadas porque os procedimentos mudaram. Precisamos de um marco legal no qual o único risco do construtor seja não vender a casa” (CBIC, 2019).

De acordo com Frey (2000), os governos ao desenharem as políticas públicas devem levar em consideração o papel que as comunidades, as associações e o setor privado estão exercendo, exigindo que a interação entre os elementos institucionais, processuais e os conteúdos das políticas sejam mais dinâmicas. Assim, conforme discutido no primeiro tópico do presente capítulo, para que a implementação de política *top-down* seja efetiva, como é o caso do PMCMV, ela: deve ter objetivos claros e consistentes; deve ser estruturada de forma que haja a adesão de quem vai implementar; deve ter o suporte dos grupos interessados durante toda a implementação; e não pode ocorrer mudanças socioeconômicas que prejudiquem o apoio a esta política. Percebe-se que durante a implementação do PMCMV, apresentou essas falhas ao não trazer objetivamente quais são os requisitos para a infraestrutura nos financiamentos através do FGTS. Trazendo uma insegurança para as construtoras ao não saberem se os seus empreendimentos corresponderão aos critérios do programa. E em relação aos financiamentos FAR/FDS, apesar de trazerem elementos mais objetivos e claros, não há a adesão esperada por causa da defasagem nos preços máximos das unidades habitacionais.

Ainda, pode-se afirmar que aparentemente o PMCMV apresenta mais dois problemas no processo de implementação. Primeiro, por possuir um caráter mais genérico em relação aos financiamentos através do FGTS, as construtoras têm um maior poder para exercerem sua influência e modificar a política de acordo com os seus interesses. E, segundo, o desenho inadequado da política em relação aos financiamentos através dos FAR e FDS. Ao colocar elementos de infraestrutura de responsabilidade do Estado, sem dar uma contrapartida que satisfaça os interesses das construtoras, coloca em risco o objetivo central da política que é a diminuição de déficit habitacional. Como consequência, as construtoras optam por expandir as cidades horizontalmente, procurando terrenos mais baratos, mas que não possuem infraestrutura básica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável trazem em sua discussão a ideia de justiça social e equidade de oportunidades, principalmente no *slogan* “de não deixar ninguém para trás”, observando os erros do passado para que eles não sejam cometidos novamente. Por isso, os ODS não devem ser analisados somente por resultados quantitativos. Eles devem avaliar se a qualidade de vida das pessoas está melhorando, trazendo a mesma ótica dos direitos humanos. Importando-se com o real impactos que eles podem fazer na vida das pessoas e como elas fazem parte de um sistema ambiental complexo e interligado. Ainda, se analisados pela perspectiva dos direitos humanos, os ODS passam a ter uma tradição ética e filosófica. Colocando como cerne a dignidade da pessoa humana, exigindo certos tipos de tratamentos e proteção de outros. A dissertação, ainda, partiu do entendimento de que sustentabilidade é a capacidade que o sistema, como um todo, tem de se adaptar as mudanças internas e externas e dar condições de vida para todas as espécies, afirmando que, atualmente, o mundo não é sustentável. As degradações ambientais e a falta de qualidade de vida para milhões de pessoas são a prova disso. Logo, o desenvolvimento deve ser utilizado como uma ferramenta para que se alcance essa sustentabilidade, a partir da ótica da justiça social.

Ao afirmar que o desenvolvimento que está embasado na justiça, abre-se a discussão para as teorias que tentam determinar o que é certo e o errado. A de Rawls foi escolhida porque o filósofo parte do pressuposto que no mundo há desigualdades, mas elas só são moralmente legítimas se, na estrutura básica da sociedade, houver mecanismos para que a renda e riquezas sejam distribuídas para os menos favorecidos. Contudo, Rawls traz uma visão restritas dos bens primários necessários para que as pessoas possam alcançar uma boa qualidade de vida de acordo com os seus desejos. Garantir a distribuição desses bens não é condição suficiente para se alcançar a justiça se há privações que restringem a utilização destes. Contudo, sem retirar a importância da redistribuição de bens trazida por Rawls, a teoria não é suficiente para justificar o saneamento básico a partir da justiça como equidade. Por isso, para complementar o entendimento da justiça social, partiu-se para a compreensão da abordagem das capacitações de Sen. A teoria deste último, parte de uma compreensão mais geral do primeiro princípio de Rawls, em que a “liberdade não pode se limitar a ser apenas um recurso que complementa outros recursos (como a opulência econômica); há algo muito especial no lugar da liberdade pessoal nas vidas humanas” (SEN, 2011, p. 90).

Sen reconhece a importância de trazer a equidade para a discussão da justiça, mesmo que não concorde com a “imparcialidade” da posição original. Contudo, existem diferenças que

ocorrem de diferentes formas e níveis, como as condições epidemiológicas diversas e a propensão de pessoas desenvolverem determinadas doenças, que a teoria de Rawls não leva em consideração. No mundo real, estas condições interferem na conversão dos bens em oportunidades. A abordagem das capacitações é perceber o desenvolvimento como uma ferramenta de análise de como a vida das pessoas pode ser em várias dimensões e dar as oportunidades necessárias para que elas alcancem o que desejam para suas vidas, ofertando mais do que a justa distribuição de renda e riquezas, mas também retirando as privações. Sen entende que não há uma gama específica de bens como Rawls propôs, mas uma variedade de bens e foca nas possíveis realizações que as pessoas podem fazer com eles.

Contudo, a crítica que se faz a essa abordagem é que em uma construção de política pública não é viável individualizar para cada possível usuário dela. Por isso, a dissertação se fundamenta também na teoria de Nussbaum a qual coloca uma lista fundamental de capacitações humanas, trazendo uma lista mais concreta do que é essencial para o desenvolvimento das pessoas, facilitando a orientação das políticas públicas. Percebe-se que a falta de saneamento afeta mais de um dos itens, como, por exemplo, a saúde física, a vida, a integridade física, ao lazer. Portanto, para os ODS conseguirem modificar a vida das pessoas, eles devem ser vistos como se fossem uma lista mínima de capacitações humanas. Além de serem apropriados ao ponto de saírem de *status* de simples objetivos a direitos que tem tradições éticas para serem moralmente cobrados e implementados.

Assim, parte-se do pressuposto de que: (1) há diferentes visões do que é o desenvolvimento e que a percepção tradicional aplicada nos dias atuais não está produzindo os resultados esperados; logo, as teorias escolhidas no primeiro capítulo servem de base para que haja o entendimento de que (2) o desenvolvimento pode ser entendido como uma ferramenta de realização de justiça e a teoria desta parte da concepção que as desigualdades sociais são inevitáveis; (3) que as desigualdades devem ser amenizadas com uma justa distribuição de bens; e (4) que a falta de saneamento básico prejudica as capacidades mais básicas das pessoas que não tem acesso a ele. Portanto, espera-se que a estrutura básica da sociedade e as políticas públicas sejam voltadas a diminuição no déficit do saneamento básico, combatendo as privações decorrentes da falta desses serviços. Assuntos como a distribuição dos recursos, a prioridade de locais e de faixas de população que serão atendidas, quem será responsável pelos serviços, quais serão os ônus e as recompensas, por exemplo, devem ser amplamente debatidos.

Para que isso aconteça será necessário mais do que o alinhamento e comprometimento dos entes federativos, mas também o envolvimento do setor privado. Mesmo que este tenha uma visão mais empresarial do desenvolvimento sustentável, um dos pilares é a justiça social.

As empresas devem se preocupar também com a estabilidade econômica e com a proteção do meio ambiente, fomentando atividades relacionadas a justiça social. A criação de novos produtos, serviços e tecnologias que visem o bem-estar dos consumidores, formando um mercado consumidor estável, é importante para a competitividade das empresas. Para facilitar a cooperação e interação entre esses atores, exemplos como o caso da Indonésia, discutido no Capítulo 2, são interessantes de serem analisados. Durante a implementação dos ODM, o país criou um órgão central para coordenar com as autoridades locais, além de criar incentivos, recompensas e quadro de referências para que os *stakeholders* tivessem um padrão a seguir em planejamento e na implementação, monitorando a evolução dos objetivos.

O Brasil demonstra interesse em atingir as metas dos ODS e criou a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Este órgão é responsável por articular, mobilizar e dialogar com os entes federativos e a sociedade civil. Assim, a Comissão poderia exercer a função de facilitadora para que as políticas de saneamento e de habitação possam ser convergentes e concretizadas em conjunto, tomando como base o caso da Indonésia. Analisando o PPA, há o reconhecimento de que as duas políticas caminham em conjunto e que elas serão realizadas através do PMCMV. Contudo, o histórico mostra que as modificações colocadas no programa que estão em consonância com os ODS não são devidamente apropriadas pelo setor privado, porque eles temem que seus interesses não estão sendo levados em consideração nas mudanças. E os interesses dos *stakeholders* é um elemento fundamental para a realização de uma política pública. O setor afirma que o problema não está na responsabilização pelo serviço de construção do sistema de saneamento básico, mas na falta de mecanismos que mostrem para este que essa é uma opção viável e lucrativa.

A análise do programa e dos seus resultados mostram que tanto a política de saneamento básico como a de habitação envolvem os três níveis de governo (federal, estadual e municipal), além das empresas responsáveis pela construção e manutenção dos sistemas. O que se percebe é uma ação unilateral do governo federal que edita portarias sem considerar se os outros entes e outros *stakeholders* terão condições de aderir a essas modificações. Como, por exemplo, a grande maioria dos municípios não possuem o Plano Municipal de Saneamento Básico. Assim, exigir esse tipo de infraestrutura como requisito indispensável, é exercer uma coação nos municípios que devem elaborar esse plano, além do plano diretor da cidade.

Ainda, os dois extremos encontrados pela análise das portarias não favorecem a obtenção de moradia digna para as pessoas. Não ter nenhum tipo de especificação ou não apresentar de forma clara, como acontece com as portarias que regulamentam os financiamentos do FGTS, faz o déficit quantitativo diminuir, mas não necessariamente o

qualitativo. Apesar de ter essas especificações nas portarias do FAR/FDS, a intenção de melhorar a qualidade de vida das pessoas ao colocar elementos como uma infraestrutura básica, é obscurecida pela possível valorização dos terrenos que contenham esses requisitos. E, conseqüentemente, não serão utilizados para o público alvo desse tipo de financiamento.

Dessa forma, tem-se que a intenção e a letra da legislação analisada estão voltadas para o atendimento da população que sofre privações, ao afirmarem que os recursos do programa deverão ser priorizados para a construção de unidades habitacionais com infraestrutura básica que atendam a população de até três salários mínimos. Mostrando que legalmente o Brasil converge para uma justiça social ao privilegiar a população mais carente. Ao prever que as construções devem seguir regras ambientais, de modo a preservá-lo, também é um indicativo de que há uma convergência para uma justiça ambiental. Somando, ainda, a proteção dos recursos hídricos e do solo que um saneamento adequado promove, entendido aqui no seu ciclo completo.

Apesar de serem diretrizes importantes para guiarem as ações de justiça social e ambiental, até 2015, os dados mostram que houve um maior volume de contratos para famílias com renda maiores. Ainda, há indícios da reticência do setor privado em atender a demanda das primeiras faixas por falta de interesse em arcar com os custos de ampliar a rede de serviços de saneamento básico sem uma contrapartida, o que poderá ser alvo de futuras pesquisas para averiguar através de entrevistas com os *policy makers* dos Ministérios envolvidos e dos representantes do setor. Notou-se, por fim, que os índices de acesso aos serviços de saneamento básico e de aquisição de moradia aumentaram. Contudo, esse é um resultado meramente quantitativo, sem mostrar a real situação dessa “melhora”. Assim, se o Brasil quiser alcançar qualitativamente os ODS através do PMCMV, será necessária uma revisão na forma que faz suas políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- ABONG. **A Agenda Pós 2015: A Sociedade Civil e o Futuro que Queremos Pautar na ONU.** [2014?]. Disponível em: <http://www.abong.org.br/final/download/docrefseminarioODS.pdf>. Acesso em: 09 set. 2018.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Atlas Esgotos.** 2017. Disponível em: <http://atlasesgotos.ana.gov.br/>. Acesso em: 17 jun. 2019.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **ODS 6 no Brasil: visão da ANA sobre os indicadores.** Brasília: ANA, 2019. Disponível em: <https://www.ana.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/publicacoes/ods6/ods6.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2019.
- ALVES, José Eustáquio Diniz. Novas propostas para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). **Ecodebate.** 2014. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2014/07/18/novas-propostas-para-os-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/>. Acesso em: 22 out. 2018.
- ALVES, José Eustáquio Diniz. O mito dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). **Ecodebate.** 2015a. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2015/09/23/o-mito-dos-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/>. Acesso em: 22 out. 2018.
- ALVES, José Eustáquio Diniz. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): boa intenção, grande ilusão. **Ecodebate.** 2015b. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2015/03/11/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods-boa-intencao-grande-ilusao-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/>. Acesso em: 22 out. 2018.
- ALVES, José Eustáquio Diniz. Os 70 anos da ONU e a agenda global para o segundo quinquênio (2015-2030) do século XXI. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 3, p. 587-598, set./dez. 2015c.
- ALVES, Lauro Eduardo Soutello. Governança e Cidadania Empresarial. **Revista de Administração de Empresas/FGV-EAESP**, São Paulo, v. 41, n. 4, p. 78-86. 2001.
- BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia. **Para além do minha casa minha vida: uma política de habitação de interesse social?.** Texto para discussão nº 2116. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.
- BANCO MUNDIAL. **Relatório de Monitoramento Global de 2015/2016.** Objetivos de desenvolvimento numa era de mudanças demográficas. 2015. Disponível em: <http://pubdocs.worldbank.org/en/919011444230139793/GMR-Overview-and-Exec-Summary-Portuguese.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2018.
- BENITES, Lira Luz Lazaro; POLO, Edison Fernandes. A sustentabilidade como ferramenta estratégica empresarial: governança corporativa e aplicação do Triple Bottom Line na Masisa. **Revista de Administração da UFSM**, v. 6, p. 195-210. 2013.

BRASIL. **Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011.** Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências. 2011a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7499.htm. Acesso em: 24 maio. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. 2009a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 24 maio. 2019.

BRASIL. Ministério das Cidades. Gabinete da Ministra. Portaria nº 146, de 26 de abril de 2016. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração de projetos e aprova as especificações mínimas da unidade habitacional e as especificações urbanísticas dos empreendimentos destinados à aquisição e alienação com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, e contratação de operações com recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida PMCMV. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 abr. 2016a. p. 44.

BRASIL. Ministério das Cidades. Gabinete da Ministra. Portaria nº 269, de 22 de março de 2017. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração de projetos e aprova as especificações mínimas da unidade habitacional e as especificações urbanísticas dos empreendimentos destinados à aquisição e alienação com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, e contratação de operações com recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 mar. 2017. p. 119.

BRASIL. Ministério das Cidades. Gabinete da Ministra. Portaria nº 660, de 14 de novembro de 2018. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração de projetos e estabelece as especificações técnicas mínimas da unidade habitacional e as especificações urbanísticas dos empreendimentos destinados à aquisição e alienação com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, e contratação de operações com recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 nov. 2018a. p. 105.

BRASIL. Ministério das Cidades. Gabinete do Ministro. Portaria nº 363, de 11 de agosto de 2011. Dispõe sobre as operações de crédito com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, para os fins que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 ago. 2011b. p. 51.

BRASIL. Ministério das Cidades. Gabinete do Ministro. Portaria nº 160, de 6 de maio de 2016. Dá nova redação à Portaria nº 363, de 11 de agosto de 2011, do Ministério das Cidades, que dispõe sobre as operações de crédito com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU,

integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, para os fins que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 maio. 2016b. p. 117.

BRASIL. Ministério das Cidades. Gabinete do Ministro. Portaria nº 139, de 13 de abril de 2009. Dispõe sobre a aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial - PAR, de acordo com o § 3º, do art. 1º da Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, o art. 17 da Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, e o Decreto nº 6.819, de 13 de abril de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 abr. 2009b. p. 3.

BRASIL. Ministério das Cidades. Gabinete do Ministro. Portaria nº 93, de 24 de fevereiro de 2010. Dispõe sobre a aquisição e alienação de imóveis sem prévio arrendamento no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial - PAR e do Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 fev. 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. Gabinete do Ministro. Portaria nº 325, de 7 de julho de 2011. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. Revoga a Portaria MCidades nº 93/2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jul. 2011c. p. 57.

BRASIL. Ministério das Cidades. Gabinete do Ministro. Portaria nº 465, de 3 de outubro de 2011. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis por meio da transferência de recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 04 out. 2011d. p. 31.

BRASIL. Ministério das Cidades. Gabinete do Ministro. Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 abril. 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades. Gabinete do Ministro. Portaria nº 114, de 9 de fevereiro de 2018. Dispõe sobre as condições gerais para aquisição de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 fev. 2018b. p. 36.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília, 2009c. Disponível em: http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material_de_Apoio/PLANONACIONALDEHABITAO.pdf. Acesso em: 28 jun. 2019.

BRASIL. **Programa Minha Casa Minha Vida**. (Cartilha). Brasília, [s.d.].

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Minha Casa Minha Vida – Habitação Urbana**. c2014. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 20 maio. 2019.

CARDOSO, Alessandra; DAVID, Grazielle Custódio; OLIVEIRA, Iara Pietricovsky de. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil e no mundo: utopia ou distopia**. Brasília: INESC, 2017. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/noticias/biblioteca/textos/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-no-brasil-e-no-mundo-utopia-ou-distopia/view>. Acesso em: 09 set. 2018.

CARVALHO, Paulo Gonzaga Mibielli de; BARCELLOS, Frederico Cavadas. **Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM: uma avaliação crítica**. Texto para discussão nº 56. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94600.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2018.

CARVALHO, Sonia Aparecida de; ADOLFO, Luiz Gonzaga Silva. O direito fundamental ao saneamento básico como garantia do mínimo existencial social e ambiental. **Revista Brasileira de Direito IMED**, v. 8, n. 2. 2012.

CASTRO, José Esteban. A dimensão teórica da participação e do controle social. *In*: HELLER, Léo; AGUIAR, Marluce Martins de; REZENDE, Sonaly Cristina (org.). **Participação e controle social em saneamento básico: conceitos, potencialidades e limites**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

CBIC. **Coalizão pela Construção**. Brasília, DF: 2018. Disponível em: <https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Agenda-Coalizão-pela-Construção.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2019.

CBIC. **Construção civil pede na Câmara dos Deputados segurança para o Minha Casa, Minha Vida**. 2019. Disponível em: <https://cbic.org.br/construcao-civil-pede-na-camara-dos-deputados-seguranca-para-o-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 02 jun. 2019.

CBIC. **Perenidade dos Programas Habitacionais**. Brasília, DF: 2016. Disponível em: https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Perenidade_dos_Programas_Habitacionais_2016.pdf. Acesso em: 02 jun. 2019.

CESCR. **General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant)**. Adopted at the Sixth Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, on 13 December 1991 (Contained in Document E/1992/23). 1991. Disponível em: <https://www.refworld.org/pdfid/47a7079a1.pdf>. Acesso em: 27 maio. 2019.

CLEMENS, Michael A.; KENNY, Charles J.; MOSS, Todd J. The Trouble with the MDGs. Confronting Expectations of Aid and Development Success. **World Development**, v. 35, n. 5, p. 735-751. 2007.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 66 Programa Minha Casa Minha Vida – FGTS**. 2017. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/9775.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2019.

CROCKER, David. Qualidade de vida e desenvolvimento: o enfoque normativo de Sen e Nussbaum. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 31. 1993. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000300006&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 17 dez. 2018.

CUNHA, Alexandre dos Santos. **Saneamento Básico no Brasil: desenho institucional e desafios federativos**. Texto para Discussão nº 1565. Rio de Janeiro: IPEA, 2011. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1338/1/TD_1565.pdf. Acesso em: 20 dez. 2018.

D'AMICO, Fabiano. O Programa Minha Casa, Minha Vida e a Caixa Econômica Federal. In: COSTA, Juliana Camargos *et al.* **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: trabalhos premiados**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento e Caixa Econômica Federal, 2011.

DU PISANI, Jacobus A. Sustainable development – historical roots of the concept. **Environmental Sciences**, v. 3, n. 2, p. 83-96. 2006. Doi:10.1080/15693430600688831.

FEHLINGA, Maya; NELSON, Brett D.; VENKATAPURAM, Sridhar. Limitations of the Millennium Development Goals a literature review. **Global Public Health: An International Journal for Research**, v. 8, n. 10, p. 1109-1122. 2013.

FLICK, U. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. 3. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2009. p. 231-237.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à praticada análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259. 2000.

FRONZA JUNIOR, Edegar. Razoabilidade e racionalidade a partir da obra O liberalismo político de John Rawls. **Revista Estudos Filosóficos**, São João del Rei, v. 16, p. 113-128. 2016. Disponível em: <https://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/revistaestudosfilosoficos/RAZOABILIDADE%20E%20RACIONALIDADE%20A%20PARTIR%20DA%20OBRA.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2018.

FUNASA. **Guia para os municípios explicando o conteúdo da Lei nº 11.107/05 e de seu Decreto de Regulamentação**, e indicando estratégias e procedimentos para a construção de consórcios intermunicipais de saneamento básico. Rio de Janeiro: UFRJ, 2017.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2015**. 2018. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>. Acesso em: 24 abr. 2019.

G1. **Alteração no 'Minha Casa, Minha Vida' preocupa construção civil em MS**. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/mato-grosso-do-sul/noticia/2016/10/alteracao-no-minha-casa-minha-vida-preocupa-construcao-civil-em-ms.html>. Acesso em: 04 jun. 2019.

GIACOMELLI, Giana Silva; MARIN, Solange Regina; FEISTEL, Paulo Ricardo. Da economia tradicional do bem-estar à Abordagem das Capacitações e a importância da

equidade em saúde para o desenvolvimento humano. **Nova Economia**, v. 27, n. 1, p. 89-115. 2017.

GRAY, David E. **Pesquisa no mundo real**. Tradução de Roberto Cataldo Costa. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

GRI; UN GLOBAL COMPACT; WBCSD. **Guia dos ODS para empresas**: Diretrizes para a implementação dos ODS na estratégia dos negócios. 2015. Disponível em: <http://cebds.org/wp-content/uploads/2015/11/Guia-dos-ODS.pdf>. Acesso em: 22 set. 2018.

HULME, David. The Millennium Development Goals (MDGs): A Short History of the World's Biggest Promise. **Brooks World Poverty Institute**. Working Paper, n. 100, set. 2009. Disponível em: <http://www.unidev.info/Portals/0/pdf/bwpi-wp-10009.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2018.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiro**. Saneamento Básico: aspectos gerais da gestão da política de saneamento básico 2017. Rio de Janeiro. 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101610.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2018.

IDA, Laode. Future Movement for Sustainable Development Goals. **Environment and Ecology Research**, v. 2, n. 7, p. 279-283. 2014. Doi: 10.13189/eer.2014.020703.

JAHAN, Selim. The MDGs Beyond 2015. **IDS Bulletin**, v. 41, n. 1, p. 51-59. 2010. Doi: 10.1111/j.1759-5436.2010.00104.x.

KENNY, Charles. ¿Hemos perdido el rumbo? De los ODM a los ODS. **Política Exterior**, v. 163, jan. 2015. Disponível em: <https://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/hemos-perdido-el-rumbo-de-los-odm-a-los-ods/>. Acesso em: 07 set. 2018.

KESSELRING, Thomas. **Ética, política e desenvolvimento humano**: a justiça na era da globalização. Caxias do Sul, RS: EducS, 2007.

KOEHLER, Gabriele. Seven decades of 'development', and now what? **Journal of International Development**, v. 27, p. 733-751, 2015.

KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente Correia. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento**: onde fica a política habitacional?. Texto para discussão nº 1853. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

LANCASTER, Carol. **Foreign aid**: diplomacy, development, domestic politics. Chicago: The University of Chicago Press, 2007. p. 1-61.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Pedro. **Democracia, Arenas Decisórias e Políticas Públicas**: O Programa Minha Casa Minha Vida. Texto para discussão nº 1886. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

MARGUTI, Bárbara Oliveira. Políticas de Habitação. In: COSTA, Marco Aurélio; THADEU, Marcos; FAVARÃO, Cesar B (orgs.). **A Nova Agenda Urbana e o Brasil**. Insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: Ipea, 2018. p. 119-133.

MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MARIN, Solange Regina; QUINTANA, André Marzulo. Amartya Sen e a escolha social: uma extensão da teoria de justiça de John Rawls. **Rev. Econ. Contemp.**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 509-532. 2012.

MCARTHUR, John W. The Origins of the Millennium Development Goals. **SAIS Review of International Affairs**, v. 34, n. 2, p. 5-24. 2014. Doi:10.1353/sais.2014.0033.

MENEZES, Vitor Matheus Oliveira de. Programa Minha Casa Minha Vida: Universalização Ou Focalização? **Revista Habitus: revista eletrônica dos alunos de graduação em Ciências Sociais - IFCS/UFRJ**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 98-112. 2014.

MERRIAM, S. B. **Qualitative Research: a guide to design and interpretation**. San Francisco: JosseyBass, 2009. p. 169-207.

MILANI, Carlos R. S. Evolução Histórica da Cooperação Norte-Sul. *In*: SOUZA, André de Mello e (org.). **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. IPEA: Brasília, 2014.

MORAIS NETO, Siqueira de; PEREIRA, Maurício Fernandes; MORITZ, Gilberto de Oliveira. Novo Capitalismo: Criação de Valor Compartilhado e Responsabilidade Social Empresarial. **Pretexto**, Belo Horizonte, v. 13, n. 3, p. 72-91. 2012.

MPDG. **PPA Cidadão**. 2017. Disponível em: <https://ppacidadeao.planejamento.gov.br/sitioPPA/paginas/aplicativo-inicio.xhtml>. Acesso em: 01 jun. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (RIO + 20)**. 2012. Disponível em: <http://riomais20sc.ufsc.br/files/2012/07/CNUDS-vers%C3%A3o-portugu%C3%AAs-COMIT%C3%8A-Pronto1.pdf>. Acesso em: 09 set. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 27 maio 2017.

NAYYAR, Deepak. **The MDGs after 2015: Some reflections on the possibilities**. UN System Task Team. [S.l.]: 2012.

NELSON, Paul J. Human Rights, the Millennium Development Goals, and the Future of Development Cooperation. **World Development**, v. 35, n. 12, p. 2041-2055. 2007.

NILO, Alessandra; FERNANDES, Claudio. **Garantir Desenvolvimento Sustentável: O desafio das nações até 2030**. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/12025.pdf>. Acesso em: 22 out. 2018.

NUSSBAUM, Martha C.. **Fronteiras da justiça: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **FAE**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 37-48, maio/ago. 2002.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. As fases do processo de políticas públicas. In: MARCHETTI, Vitor (org.). **Políticas Públicas em Debate**. São Bernardo do Campo, SP: MP Editora, 2013. p. 15-38.

PAZ, Fábio Josende; KIPPER, Liane Mahlmann. Sustentabilidade nas organizações: vantagens e desafios. **GEPROS. Gestão da Produção, Operações e Sistemas**, Bauru, Ano 11, n. 2, p. 85-102. 2016.

PESSINA, Maria Elisa Huber. **O não governamental na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento após 1990**: entre as circunstâncias e as peculiaridades do caso alemão. Salvador: EDUFBA, 2017. p. 19-118.

POKU, Nana K.; WHITMAN, Jim. The Millennium Development Goals and Development after 2015. **Third World Quarterly**, v. 32, n. 1, p. 181-198. 2011.

POMEROY, Melissa; CAIXETA, Marina Bolfarine. **Post-2015 Development Agenda**. Disponível em: <http://www.obs.org.br/cooperacao/806-post-2015-development-agenda>. Acesso em: 09 set. 2018.

Portal Governo do Brasil. **Entenda os novos critérios dos imóveis do Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/noticias/infraestrutura/2016/11/entenda-os-novos-criterios-dos-imoveis-do-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 03 jun. 2019.

PORTELLA FILHO, Petrônio. Ajustamento da América Latina: crítica ao modelo de Washington. **Ensaios FEE**, v. 15, n. 1, p. 205-233. 1994. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1697/2064>. Acesso em: 24 jan. 2018.

QUINTANILHA, Flávia Renata. A concepção de justiça de John Rawls. **Intuitio**, Porto Alegre, v. 3, n. 1, p. 33-44. 2010.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

REDE BRASIL DO PACTO GLOBAL. **Integração dos ODS na estratégia empresarial**. Contribuições do Comitê Brasileiro do Pacto Global para a Agenda 2030. 2017. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/publicacoes/prosperidade/integracao-dos-ods-na-estrategia-empresarial.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2018.

ROBINSON, Mary. The MDG–Human Rights Nexus to 2015 and Beyond. **IDS Bulletin**, v. 41, n. 1, p. 80-82. 2010.

ROLNIK, Raquel *et al.* O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cadernos Metrôpole**, v. 17, n. 33, p. 127-154. São Paulo. 2015.

SABATIER, Paul A. TopDown and BottomUp Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis. **Journal of Public Policy**, v. 6, p. 21-48. 1986. Doi:10.1017/S0143814X00003846

SACHS, Ignacy. De volta à mão visível: os desafios da Segunda Cúpula da Terra no Rio de Janeiro. **Estudos Avançados**, v. 26, n. 74, p. 7-20. 2012.

SACHS, Jeffrey D. From millennium development goals to sustainable development goals. **The Lancet**, v. 379, n. 9832, p. 2206-2211. Doi: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(12\)60685-0](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(12)60685-0).

SADASIVAM, Bharati. Wooing the MDG-skeptics. **Development**, v. 48, n. 1, p. 30-34. 2005. Doi:10.1057/palgrave.development.1100115.

SAITH, Ashwani. From Universal Values to Millennium Development Goals: Lost in Translation. **Development and Change**, v. 37, n. 6, p. 1167–1199. 2006. Doi: <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2006.00518.x>.

SANDEL, Michael J. **Justiça**. O que é fazer a coisa certa. 24. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

SANTOS FILHO, Onofre. “O fogo de Prometeu nas mãos de Midas: desenvolvimento e mudança social”. In CAMPOS, Taiane Las Casas (Org.). **Desenvolvimento, desigualdade e relações internacionais**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2005.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva; DUARTE, Sandro Marino. Política Habitacional no Brasil: uma nova abordagem para um velho problema. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**. n. 18. 2010.

SARTORI, Simone; LATRÔNICO, Fernanda; CAMPOS, Lucila M. S. Sustentabilidade e Desenvolvimento Sustentável: uma taxonomia no campo da literatura. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. XVII, n. 1, p. 1-22. 2014.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SIENGE. **Minha Casa Minha Vida**. [s.d.] Disponível em: <https://www.sienge.com.br/minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 21 maio. 2019.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETICHE, Marta; MARQUES, Eduardo (orgs.) **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento econômico**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

TRATA BRASIL. **Benefícios Econômicos e Sociais da Expansão do Saneamento no Brasil**. 2017. Disponível em: http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/estudos/beneficios-ecosocio/relatorio-completo.pdf?utm_source=Site&utm_medium=Blog&utm_content=estudositb-29082018. Acesso em: 17 jun. 2019.

Trata Brasil. **Novo Ranking do Saneamento Básico mostra pouco avanço e que o Brasil ainda despeja quase 6 mil piscinas olímpicas por dia de esgotos sem tratamento na natureza**. 2018. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/ranking-2018/press-release.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2018.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael van. Avaliação de Políticas Públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 520-550. 2008.

UNITED NATIONS. **The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet**. 2014. Disponível em: http://www.un.org/disabilities/documents/reports/SG_Synthesis_Report_Road_to_Dignity_by_2030.pdf. Acesso em: 10 jan. 2018.

VANDEMOORTELE, Jan. If not the Millennium Development Goals, then what? **Third World Quarterly**, v. 32, n. 1, p. 9-25, fev. 2011. DOI: 10.1080/01436597.2011.543809.

VANNUCHI, L. *et al.* Inserção urbana no MCMV e a efetivação do direito à moradia adequada: uma avaliação de sete empreendimentos no estado de São Paulo. *In*: ENANPUR Espaços, Planejamento & Insurgências, XVI., 2015. Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: 2015. p. 1-22.

VITA, Álvaro de. Apresentação da Edição Brasileira. *In*: RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

VITA, Álvaro de. Justiça Distributiva: A Crítica de Sen a Rawls. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3. 1999. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581999000300004> Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000300004&lng=en&nrm=iso&tlng=pt#back. Acesso em: 17 dez. 2018.

WATERS, Jody. Sustainable Development. **The International Encyclopedia of Communication**, 1 ed. 2008. DOI: 10.1002/9781405186407.wbiecs122

World Health Organization (WHO) and the United Nations Children's Fund (UNICEF). **Progress on Drinking Water, Sanitation and Hygiene: 2017 Update and SDG Baselines**. Geneva: 2017. Disponível em: <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2017/launch-version-report-jmp-water-sanitation-hygiene.pdf?ua=1>. Acesso em: 01 jun. 2018.

ZIAI, Aram. The Millennium Development Goals: back to the future? **Third World Quarterly**, v. 32, n. 1, p. 27-43. 2011.