



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO**

ARNALDO DE SOUZA

**ARTICULAÇÕES ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO**

---

*O caso do Programa Cidade Saneada*

RECIFE  
2019

ARNALDO DE SOUZA

**ARTICULAÇÕES ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO**  
O caso do Programa Cidade Saneada

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco como requisito para obtenção de título de Mestre em Desenvolvimento Urbano.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Ângela de Almeida Souza

Coorientador: Prof. Dr. Ronald Fernando Albuquerque Vasconcelos

Área de concentração: Planejamento e Gestão

RECIFE  
2019

## DEDICATÓRIA

**Aos meus pais, Otávio e Francisca**  
(*in memoriam*) que dignamente me  
apresentaram à vida.

Seus exemplos de força e coragem me  
mostraram o caminho.

## AGRADECIMENTOS

*Aos Professores **Maria Ângela** e **Ronald Vasconcelos**, meu reconhecimento pelo tempo e esforço empregados ao acompanhamento deste trabalho; meu respeito e admiração por ambos apenas cresceu durante essa breve trajetória de convivência que foi, para mim, fonte de inspiração e conhecimento.*

*Aos demais Professores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento urbano por todas as lições e aprendizagem oportunizadas durante estes dois anos de curso.*

*Aos amigos que encontrei no curso, especialmente àquelas que se auto nominaram de “fofas”, à equipe do NUGEPP e amigos de outros cursos, cujos nomes não devo citar, sob o risco de esquecer algum.*

*À rede Observatório das Metrôpoles, aos velhos amigos do Núcleo Natal e aos novos amigos do Núcleo Recife, por todo apoio e incentivo de sempre.*

*Ao amigo/irmão **Edgard Correa** e à **Valéria Maranhão** pelo substancial apoio nos momentos em que precisei. Meu carinho e gratidão a ambos não poderiam ser expressados de outra maneira.*

*Por fim, a todos que direta ou indiretamente contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho.*

## RESUMO

As interações estabelecidas entre agentes do Estado e do mercado na produção de bens e serviços públicos, na atualidade, se caracterizam por um contexto de institucionalização de diversos mecanismos que associam e confundem as fronteiras entre público e o privado. Um dos principais mecanismos, as Parcerias Público-Privadas (PPP), tem encontrado relativo sucesso na realização de grandes empreendimentos no Brasil, inserindo o mercado em setores que até poucos anos estavam concentrados na atuação do Estado, como as grandes infraestruturas urbanas. Nesta perspectiva, o presente estudo procura discutir a formação de articulações entre governo e mercado através de uma investigação sobre o Programa Cidade Saneada, que consiste em uma PPP instaurada pelo governo do estado de Pernambuco com a finalidade universalizar o esgotamento sanitário da Região Metropolitana do Recife (RMR). O recorte empírico compreende a cidade do Recife, que concentra cerca de 40% da população da área do Programa e retém o maior volume das intervenções previstas. O estudo teve como objetivo investigar os processos de surgimento e implementação do Programa Cidade Saneada e como se deu a articulação entre os atores intervenientes. A estratégia adotada para a pesquisa foi o estudo de caso, a partir de eixos de investigação conexos e simultâneos: i) análise do percurso da PPP desde a agenda até a sua implementação; ii) análise da institucionalização do Programa; e, iii) análise da perspectiva de universalização do esgotamento sanitário, especialmente, no recorte empírico do estudo. Foram utilizados como procedimentos o estudo documental, o estudo bibliográfico e a aplicação de entrevistas aos principais atores envolvidos com o Programa. Os resultados do estudo pontam para uma confluência de interesses de grupos econômicos nacionais e locais com as políticas prioritárias dos governos do estado e municipais; sugerem a prevalência dos interesses privados sobre o interesse público; e não confirma a universalização do esgotamento sanitário na RMR.

**Palavras-chave:** Programa Cidade Saneada. Parceria Público Privada. Políticas Públicas. Governança. Regimes Urbanos.

## ABSTRACT

The interactions established between agents of the State and the market in the production of public assets and services, today, are characterized by a context of institutionalization of several mechanisms that associate and confuse the boundaries between public and private. One of the main mechanisms, Public-Private Partnerships (PPP), has been relatively successful in carrying out large enterprises in Brazil, inserting the market into sectors that until a few years were concentrated in the State's activities, such as large-scale urban infrastructures. In this perspective, the present study tries to discuss the formation of articulations between government and market through an investigation on the Saneada City Program, which consists of a PPP established by the Pernambuco state government with the purpose of universalising the sanitary sewage of the Metropolitan Region of Recife. The empirical cut comprises the city of Recife, which concentrates around 40% of the population of the Program area and retains the largest volume of planned interventions. The objective of the study was to investigate the processes of the emergence and implementation of the Cidade Saneada Program and how the actors involved were articulated. The strategy adopted for the research was the case study, based on related and simultaneous research axes: i) analysis of the PPP path from the agenda to its implementation; ii) analysis of the institutionalization of the Program; and iii) analysis of the prospect of universalization of sanitary sewage, especially in the empirical study. The documentary study, the bibliographic study and the application of interviews to the main actors involved with the Program were used as procedures. The results of the study point to a confluence of interests of national and local economic groups with the priority policies of state and municipal governments; suggest the prevalence of private interests over the public interest, and does not confirm the universalization of sanitary sewage in the Metropolitan Region of Recife.

**Keywords:** Cidade Saneada Program. Public-Private Partnership. Public policy. Governance. Urban Regimes.

## **SIGLAS E ABREVIATURAS**

Ademi - Associação de Empresas do Mercado Imobiliário  
AESBE - Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais  
Alepe - Assembleia Legislativa de Pernambuco  
ARPE - Agência de Regulação de Pernambuco  
BNH - Banco Nacional de habitação  
CBOS - Contraprestação Básica para Operação do Sistema  
CESBs - Companhias Estaduais de Saneamento Básico  
CF - Constituição Federal  
CGPE - Comitê Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público Privadas  
CIS - Comunidades de Interesse Social  
Compesa - Companhia Pernambucana de Saneamento  
COS - Contraprestação para Operação do Sistema  
DASP - Departamento Administrativo do Setor Público  
DO - Diário Oficial  
ETE - Estação de Tratamento de Esgoto  
EUA - Estados Unidos da América  
FAEs - Fundos Estaduais de Água e Esgotos  
FAT - Fundo de Amparo ao trabalhador  
FDNE - Fundo de Desenvolvimento do Nordeste  
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
Fibge - Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
FRUNE - Federação Regional dos Urbanitários do Nordeste  
Funasa - Fundação Nacional da Saúde  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
Minc - Ministério das Cidades  
MNRU - Movimento Nacional pela Reforma Urbana  
MP - Ministério Público  
OGU - Orçamento Geral da União  
OMS - Organização mundial da Saúde

ONGs - Organizações Não Governamentais  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento  
PD - Plano Diretor  
PDES - Plano Diretor de Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana do Recife  
PEPPP - Programa Estadual de Parcerias Público Privadas  
Planasa - Plano Nacional de Saneamento  
PNSB - Plano Nacional de Saneamento Básico  
PPP - Parcerias Público-Privadas  
PQA - Projeto de Qualidade das Águas  
PREZEIS - Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social  
Pronurbe - Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos  
QDI - Quadro de Indicadores de Desempenho  
RMR - Região Metropolitana do Recife  
RMRJ - Região Metropolitana do Rio de Janeiro  
SAE/PR - Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República  
SES - Sistema de Esgotamento Sanitário  
SFH - Sistema Financeiro do Saneamento  
Sindurb - Sindicato dos Urbanitários de Pernambuco  
Sinduscon - Sindicato da Indústria da Construção Civil de Pernambuco  
SNIS - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento  
SPE - Sociedade de Propósito Específico  
SUS - Sistema Único de Saúde  
TCE - Tribunal de Contas do Estado  
ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

## ILUSTRAÇÕES

### FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Modelo da governança colaborativa.....	37
<b>Figura 2</b> - Modelo de causação circular da apropriação dos benefícios líquidos dos investimentos em infraestrutura urbana. ....	50
<b>Figura 3</b> - Representação espacial do índice médio de atendimento urbano por rede coletora de esgotos.....	67
<b>Figura 4</b> - Mapa das PPPs em saneamento no Brasil. ....	79
<b>Figura 5</b> - SES construídos isoladamente na cidade do Recife .....	84
<b>Figura 6</b> - Relação entre a baixa oferta de serviços de esgotamento sanitário e desenvolvimento como argumento para contratação da PPP do saneamento. ....	94
<b>Figura 7</b> – Estimativa de investimentos público e privado com a PPP do saneamento. ....	95
<b>Figura 8</b> - Divulgação de lançamento da PPP do saneamento em Diário Oficial .....	98
<b>Figura 9</b> - Evolução dos Investimentos em Saneamento realizados pela.....	99
<b>Figura 10</b> - Divulgação em Diário Oficial da aprovação de consulta pública para realização da PPP do saneamento.....	103
<b>Figura 11</b> - Audiência pública sobre a PPP do Saneamento realizada no auditório da Compesa.....	106
<b>Figura 12</b> – Organizações diretamente envolvidas na institucionalização do Programa Cidade Saneada .....	111
<b>Figura 13</b> - Modelagem do Programa Cidade Saneada.....	112
<b>Figura 14</b> - Estrutura da remuneração dos parceiros público e privado.....	119
<b>Figura 15</b> - Alocação original de responsabilidades pelas intervenções necessárias nos SES entre o parceiro público e o privado.....	123
<b>Figura 16</b> - Síntese das intervenções de esgotamento sanitário (RMR).....	124
<b>Figura 17</b> - Síntese das intervenções de esgotamento sanitário (Recife) .....	132
<b>Figura 18</b> - Intervenções de esgotamento sanitário versus densidade populacional por setor censitário .....	134
<b>Figura 19</b> - Intervenções de esgotamento sanitário versus renda média domiciliar por setor censitário .....	135
<b>Figura 20</b> - Intervenções de esgotamento sanitário versus as Zonas Especiais de Interesse Social...	137
<b>Figura 21</b> - CIS com lançamento de esgoto em galerias .....	139
<b>Figura 22</b> - CIS com Lançamento de esgoto à céu aberto.....	139
<b>Figura 23</b> - Intervenções de esgotamento sanitário versus condições de precariedade das Comunidades de Interesse Social.....	141

## GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> - Evolução da cobertura de coleta e tratamento de esgoto na cidade do Recife (2001-2013) .....	86
<b>Gráfico 2</b> - Investimentos anuais totais previstos (2013-2047).....	113
<b>Gráfico 3</b> - Projeção de investimento a partir do parceiro público e do parceiro privado na PPP do saneamento (2013-2047).....	113

## QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Diferenças entre governo e governança.....	32
<b>Quadro 2</b> - Comparação entre regimes urbanos e governança colaborativa.....	40
<b>Quadro 3</b> – Síntese dos objetivos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995). .....	62
<b>Quadro 4</b> - Matriz de arranjos organizacionais da gestão de serviços públicos.....	75
<b>Quadro 5</b> - PPPs em curso e iniciativas no estado de Pernambuco no ano de 2015.....	90
<b>Quadro 6</b> - Compartilhamento dos principais riscos associados à implementação da PPP do saneamento da RMR .....	115
<b>Quadro 7</b> - Compartilhamento de risco de variação do faturamento dos serviços.....	115
<b>Quadro 8</b> – Contingente populacional base dos estudos para a formulação da PPP.....	120
<b>Quadro 9</b> - Projetos em curso em 2011 utilizados como contrapartida pública à PPP .....	121
<b>Quadro 10</b> - Sistemas de esgoto propostos para a RMR pelo Programa Cidade Saneada.....	122
<b>Quadro 11</b> - Abrangência dos SES metropolitanos de esgotamento sanitário em Recife.....	127
<b>Quadro 12</b> - Características principais dos SES metropolitanos propostos a partir da PPP com cobertura em Recife .....	128
<b>Quadro 13</b> - Precariedade do esgotamento sanitário.....	140

## TABELAS

<b>Tabela 1</b> -Taxas de crescimento populacional e urbanização brasileiras (1950-2010) .....	66
------------------------------------------------------------------------------------------------	----

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>Capítulo 1 - POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS: abordagens temáticas .....</b>	<b>19</b>
1.1 UNIVERSALIZAÇÃO E DIREITO À CIDADE .....	20
1.1.1 A universalização como princípio.....	23
1.1.2 A abordagem do direito à cidade no Brasil.....	26
1.1.3 Enquadramento do acesso universal à perspectiva do direito à cidade.....	28
1.2 GOVERNANÇA E REGIMES URBANOS: APONTAMENTOS TEÓRICOS ESSENCIAIS.....	31
1.2.1 A governança de modo colaborativa.....	34
1.2.2 A teoria dos regimes urbanos com enfoque na governança urbana.....	38
1.2.3 Características dos regimes urbanos .....	40
1.2.4 Os tipos de regime urbano .....	45
1.3 ABORDAGEM TEÓRICA DA DISTRIBUIÇÃO DOS BENEFÍCIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	46
<b>Capítulo 2 - A EMERGÊNCIA DE NOVAS FORMAS DE RELACIONAMENTO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO: o contexto brasileiro e antecedentes .....</b>	<b>51</b>
2.1 CRISE DO ESTADO INTERVENCIONISTA, REFORMAS E APROXIMAÇÃO ENTRE ESTADO E MERCADO .....	52
2.1.1 Reforma do Estado brasileiro.....	57
2.1.2 A Nova Gestão Pública .....	62
2.2 UMA BREVE PASSAGEM PELAS POLÍTICAS DE SANEAMENTO NO BRASIL.....	65
2.2.1 Modelos de gestão dos serviços de saneamento .....	72
2.2.2 As Parcerias Público-Privadas na gestão do setor de saneamento.....	76
<b>Capítulo 3 - A CONSTITUIÇÃO DO PROGRAMA CIDADE SANEADA .....</b>	<b>80</b>
3.1 ASPECTOS ANTECEDENTES: A DEMANDA REPRIMIDA DO ESGOTAMENTO SANITÁRIA NA RMR.....	82
3.2 O PROGRAMA CIDADE SANEADA NA AGENDA PÚBLICA .....	87
3.3 APONTAMENTOS À FORMULAÇÃO DO PROGRAMA .....	96
<b>Capítulo 4 - A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA CIDADE SANEADA .....</b>	<b>109</b>

4.1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA .....	110
4.1.1 investimentos previstos .....	112
4.1.2 Compartilhamento de risco .....	114
4.1.3 Indicadores de desempenho .....	116
4.1.4 Compartilhamento de ganhos e estrutura remuneratória .....	117
4.2 INTERVENÇÕES GERAIS NA ÁREA PROGRAMA .....	119
4.3 AS INTERVENÇÕES NA REDE DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO EM RECIFE.....	125
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>142</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>145</b>

## INTRODUÇÃO

**As articulações entre as instituições públicas governamentais e os agentes econômicos privados** constitui o tema central deste estudo. Por articulações nos referimos às formas de relacionamento institucionais e interinstitucionais, formais e informais, estabelecidas entre os governos e suas instituições e agentes da iniciativa privada. Essas formas de relacionamento se fazem mediante a formação de coalizões, entendidas como alianças entre grupos de atores orientados a um fim comum, que podem compreender desde atores políticos a econômicos e sociais. Nessa perspectiva, será discutido, a partir do recorte da cidade do Recife, a formação de uma coalizão com a participação efetiva de capital privado na coprodução de infraestruturas e serviços públicos urbanos no setor de saneamento básico.

O estudo parte de em algumas considerações. No Brasil, como sabemos, devido às suas características fiscais que se traduzem em constrangimentos orçamentários aos municípios, grande parte dos governos locais veem-se diante de um quadro de restrições que inviabiliza altos investimentos em obras e serviços públicos com recursos próprios. Nas últimas décadas, uma das estratégias encontradas pelos governos municipais (como também pelos governos estaduais e federal) para solucionar esse problema tem sido a atração de capital privado, por meio de mecanismos institucionais como as Parcerias Público-Privadas (PPPs), que se refletem na governança urbana a partir da consolidação das articulações entre o setor público e a iniciativa privada.

Os principais aspectos dessas articulações, de modo geral, se caracterizam pelo fluxo de incentivos (ganhos que cada integrante visa lograr) entre governo e mercado e pela distribuição de “poderes” (econômico e político). Desses aspectos derivam questões como: a abertura de mercado ao capital privado a partir da concessão dos serviços públicos às empresas privadas; influência no curso das decisões dos governos, em cuja agenda pública se configura como um elemento central de quais, como e onde as políticas públicas serão implementadas para executar projetos de desenvolvimento urbano, com vistas no desenvolvimento econômico; bem como influência nos pleitos eleitorais locais, a partir de intervenções como financiamentos privados de campanha.

Nosso interesse particular no estudo consiste, sobretudo, no fato de que essas articulações reverberam um conjunto de ações públicas diretamente relacionadas com a produção do espaço urbano e da cidade. Os reflexos dessas articulações podem se manifestar

em diversos aspectos no cotidiano local, inclusive na determinação de quais grupos serão privilegiados, de quais grupos terão acesso às políticas públicas e como os benefícios provenientes das ações dos governos serão distribuídos na cidade. Essas articulações envolvem um grande número de atores sociais, instituições e atores políticos e econômicos que conformam partes de um todo, dispostos a maximizar ou satisfazer seus interesses.

O estudo refere-se, dessa maneira, à forma como os interesses das partes envolvidas na articulação se manifestam concretamente na cidade. Muito embora parte desses interesses não sejam evidentes, tornando difícil a sua apreensão, outros são mais claros e explícitos. Dessa maneira, para o estudo, foi adotado como **objeto empírico: o Programa Cidade Saneada**, expresso em uma PPP formada para implementação dos serviços de saneamento básico da Região Metropolitana do Recife (RMR). Essa PPP foi constituída inicialmente como uma parceria entre a Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) e o Consórcio Grande Recife, liderado pela empresa Foz do Brasil (braço ambiental da Odebrecht) e participação da empresa Líder Marc. Posteriormente a Foz do Brasil teve seus ativos vendidos à empresa canadense Brookfield, que assumiu os contratos dos quais a empresa brasileira fazia parte.

A parceria entre a Compesa e o Consórcio se estabeleceu a partir de um contrato de concessão administrativa, firmado no ano de 2013 pelo governo do estado de Pernambuco. Dados da Caixa Econômica Federal apontam que, no ritmo em que os serviços de saneamento avançavam (sem a PPP), a universalização do setor na RMR demoraria por volta de 60 anos para ser realizada, levando-se em conta que a região apresentava índices de coleta (28%) e de tratamento (7%) muito inferiores a média nacional (55,5 % e 37,5%, respectivamente) (CAIXA, 2016).

Nesse contexto, a PPP se apresentou como uma proposta muito mais rápida, reduzindo-se para 12 anos o tempo estimado para a universalização dos serviços de coleta e tratamento. Para isso, foi necessário que o parceiro público atraísse um parceiro privado capaz de injetar aproximadamente 3,5 bilhões de reais, 75% do investimento total (4,5 bilhões de reais) e que se comprometesse a entregar, no prazo estabelecido, 90% de coleta e 100% de tratamento de todo o esgoto produzido na RMR.

A não extensividade do percentual de coleta de esgotos para 100% se deve à inviabilidade fora do perímetro urbano. Desse modo, firmado o contrato, a PPP se pauta pela promessa de ampliar o número de estações de tratamento de 54 (pré-existent) para 69, aumentar o número de estações elevatórias de 139 para 418 e ampliar a rede de esgoto, em si, de 1,9 mil km para 10 mil km.

No que concerne à questão da universalidade na oferta dos serviços públicos, cumpre destacar que ela figura como um princípio constitucional com vistas à possibilidade de acesso justo e igualitário de todos os cidadãos aos serviços públicos ofertados pelo Estado. Especialmente, o setor de saneamento é orientado pela Lei nº 11.445 de 2007, que prevê a “ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico”. Em função disso, as políticas públicas no setor devem responder, ao mesmo tempo, às necessidades da cidade enquanto demanda pelos serviços e ao direito de acesso, que implica o deslocamento (redistributivo) de recursos entre populações da cidade.

De igual maneira, a legislação brasileira atribui um importante papel à participação da sociedade organizada nos processos de formulação e implementação das políticas urbanas, as quais subjaz o nosso objeto. Essa demanda manifesta-se por meio da Lei nº 10.257 de 2001, denominada Estatuto da Cidade, que tem como base o “direito à cidade”. O referido Estatuto corrobora os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que dispõe sobre a política urbana brasileira, reunindo uma série de instrumentos pelos quais seria possível buscar equalizar direitos básicos à população, dentre os quais figura o direito de acesso ao saneamento ambiental.

Para explorar a articulação que deu materialidade ao Programa Cidade Saneada, partimos de alguns **pressupostos**: I) o mecanismo institucional adotado pelo governo do estado de Pernambuco, expresso em uma PPP, aponta para a formação do que se denomina no estudo das coalizões entre governo e mercado como “regime urbano”; II) no processo de formulação da PPP, o grupo político no governo do estado dispunha de elevado capital político, tornando preponderante sua deliberação política; e III), quanto a fruição futura de benefícios decorrentes da PPP à população, tais benefícios tenderão a ser tão maiores quanto maior for o poder de influência grupos sociais junto aos atores políticos envolvidos.

Algumas questões foram orientadoras no estudo: quais incentivos foram mais determinantes para a adoção da PPP para implementar os serviços de saneamento na RMR? Teve Maior peso a possibilidade de fruição futura de benefícios à população, decorrentes dos serviços de esgotamento sanitário, ou os incentivos políticos e econômicos? Como conciliar processo de coprodução dos serviços de saneamento com a perspectiva da universalização e do direito à cidade?

O destaque dado aos incentivos, ao mecanismo institucional em questão, à deliberação política e à distribuição de benefícios constituem-se como arcabouço basilar do estudo, sobre o qual definimos o nosso **objetivo central**, que é: **investigar os processos de surgimento e**

### **implementação do Programa Cidade Saneada e como se deu a articulação (natureza e forma) entre os atores intervenientes.**

Vastas são as possibilidades de enquadramento teórico às articulações entre as instituições públicas governamentais e os agentes econômicos privados, sobretudo, considerando a gama de atores direta e indiretamente a estas relacionados. Para efeito de delimitação, esse estudo se pauta em dois grupos principais: os governos locais e os atores econômicos. Considerando, nesse entendimento, que política e economia consubstanciam

m a tônica do problema enfocado, partimos das contribuições teóricas que incorporam esses temas. Assim, o aporte analítico sob o qual a trajetória percorrida no estudo se baseia compreende, essencialmente, dois campos convergentes: os estudos sobre a Governança Urbana, especialmente a governança colaborativa, e a Teoria do Regimes Urbanos.

A abordagem feita pela literatura da governança urbana é uma possibilidade de interpretar as diversas políticas impressas na espacialidade urbana sob a ótica dos incentivos entre as instituições públicas e o setor privado, como indicam Silva, Clementino e Almeida (2017). Nessa direção, Jouve (2005) acrescenta que os tores privados ganham incentivos porque encontram nas instituições públicas mais recursos para garantir a rentabilidade dos seus investimentos e operações, enquanto as instituições públicas também ganham incentivos porque atraem capitais externos, integram formas de direção e ação pública e constituem fonte de eficiência (a partir do setor privado) e reduzem a dependência orçamentária dos governos locais em relação ao Estado.

A interação entre atores governamentais e não governamentais (empresas, grupos associativos, lideranças locais) se expressa por meio da colaboração dos intervenientes. O entendimento da governança colaborativa, no estudo, se pauta pela compreensão de Ansell e Gash (2007), na qual se destacam o apelo pelo consenso entre as partes interessadas e pela construção de arranjos formais de governança. Autores como Pereira (2013), Gomes (2014) e Doin (2018) sugerem que a colaboração na coprodução de políticas públicas implica superar a distinção entre o que é público e o que é privado, possibilita aproximar os cidadãos dos processos deliberativos e tem assente na comunicação e influência dos órgãos envolvidos.

A governança, todavia, não é objeto novo para os campos da economia e da política. Remonta às décadas de 1970 e 1980, em que, naquele momento, o termo “governança” tinha o intuito de definir formas mais abertas de articulação entre o Estado e seus diferentes atores (políticos, sociais, econômicos) como aponta Chamusca (2012). A despeito disso, por volta da década de 1950, teorias como “elitismo” (que defendia que certos grupos concentravam o

poder decisório nas cidades) e “pluralismo” (que defendia que o poder estaria diluído na sociedade) davam conta de problematizar a implementação das políticas urbanas sob a ótica das relações políticas dos grupos da cidade e tematizavam a distribuição de poderes na cidade.

Anos mais tarde, pelas elucubrações de Clarence Stone (1989), ganham evidência na academia os debates sobre a formação de regimes urbanos, que se apresentam na literatura como arranjos informais de grupos com poder (decisório ou de pressão). Autores como Orueta (2010), Salas (2015), Oubiña (2016) e Silva, Clementino e Almeida (2017) destacam que a teoria dos regimes urbanos (ou abordagem teórica das coalizões de base local) tem como finalidade identificar os mecanismos de construção das decisões coletivas sobre o desenvolvimento urbano, evoluindo questões como poder de barganha, durabilidade das coalizões (que tendem a se estender por longos períodos) e como isso se desdobra sobre as políticas locais.

Nas décadas de 1970 e 1980, no Brasil, vários estudos se debruçaram sobre a capacidade de certos grupos influenciarem nas decisões públicas, com grande ênfase para a distribuição espacial dos investimentos públicos na cidade e as formas de apropriação dos benefícios de tais investimentos pelos diversos grupos que compõem o espaço urbano. Autores como Vetter e Massena (1981) e Vetter *et al* (1982) contribuíram à discussão a partir de análises da implementação de infraestruturas urbanas argumentando que as cidades são compostas por moradores que atuam em grupo para influenciar nas políticas públicas a seu favor.

Outros estudos como Marques (1996), Marques (2000) e Marques e Bichir (2001), destacam como o poder político e de pressão de certos grupos especializados no tecido urbano engendra um complicado “jogo de xadrez” na disputa por investimentos públicos, evidenciando que os espaços da cidade mais beneficiados eram justamente onde se encontravam as populações com mais altos rendimentos e destacavam a relevância de variáveis políticas na explicação da distribuição dos investimentos.

No nível de abordagem metodológica, a construção e aproximação do objeto orientou o processo de investigação e narrativa do estudo, desdobrando-se, essencialmente, em três eixos: i) análise do percurso da PPP desde a agenda até a sua implementação; ii) análise da institucionalização do Programa; e, iii) análise da perspectiva de universalização do esgotamento sanitário, especialmente, no recorte empírico do estudo.

A pesquisa dividiu-se em procedimentos metodológicos distintos. O primeiro deles consistiu na construção da base bibliográfica, a partir de livros, teses e periódicos, pesquisas e

anais de congressos; o segundo constou da construção e análise da base documental, tendo como fontes principais documentos oficiais, edital e minuta do contrato de concessão dos serviços de saneamento básico na RMR, projetos e relatórios e indicadores de desempenho, estrutura da PPP, entre outros; e, finalmente, o terceiro empregou a aplicação de um roteiro de investigação, que foi aplicado em uma amostra composta por atores significativos ligados ao poder público e ao setor privado envolvidos na articulação, bem como contemplou a análise da aplicabilidade dos investimentos em saneamento básico por meio da PPP na cidade do Recife, na perspectiva de identificar o seu potencial de universalização.

Para além dessa introdução e das considerações finais, o estudo foi dividido em quatro capítulos. O primeiro capítulo discute e relaciona como o marco teórico empregado responde às questões pertinentes ao objeto, destacando a universalização do saneamento básico e o que esta representa para o direito à cidade, bem como aborda a distribuição espacial e apropriação dos benefícios provenientes da PPP.

O segundo capítulo aborda os fatores que corroboraram com o surgimento de novas forma de relacionamento entre governo e grupos da sociedade no Brasil, enfocando os mecanismos institucionais que associam o público e o privado na coprodução das políticas públicas urbanas, especialmente no setor de saneamento, com destaque para as parcerias público privadas.

O terceiro capítulo contempla o objeto empírico, aborda e relaciona os acordos formais e informais inerentes a coalizão que sustenta a PPP, focalizando aquela que institui o **Programa Cidade Saneada**, para executar os serviços de esgotamento sanitário para a Região Metropolitana do Recife (RMR), caracterizando a demanda dos serviços de saneamento nessa região, bem como os atores e agentes envolvidos na coalizão, buscando analisar os respectivos comportamentos frente à implementação do Programa e elucidar os interesses (explícitos e não explícitos) das partes envolvidas, a partir dos pactos firmados (formais e informais).

O quarto capítulo, complementando a abordagem empírica, analisa a parte institucional formal e a parte física de implantação do Programa Cidade Saneada, aprofundando tal análise no recorte espacial da cidade do Recife. O foco neste capítulo é tentar compreender a localização da implantação dos serviços, os efeitos dessa localização para o entorno, a influência dos níveis socioeconômicos nas áreas contempladas, bem como a influência da distribuição dos grupos socioeconômicos na cidade sobre a incidência dos investimentos públicos em saneamento, buscando sintetizar quais serão os maiores benefícios

da PPP e a sua distribuição, bem como tecer considerações sobre o potencial de universalização dos serviços de esgotamento sanitário que a PPP possibilita.

Buscamos, com o estudo, apresentar uma reflexão sobre o estabelecimento de articulações entre os governos locais e a iniciativa privada, que envolve questões de grande relevância como a coprodução das políticas públicas e o desenvolvimento econômico; tratamos de caracterizar o perfil da coalizão entorno da PPP do saneamento da RMR, e, de modo mais aprofundado, do Recife; e, para além disso, o estudo analisou a implementação do Programa que promete universalizar o saneamento básico para a área de intervenção, que pode engendrar no espaço urbano uma diversidade de reverberações, como a melhoria nas condições de vida e na saúde das populações beneficiadas.

## Capítulo 1

### **POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS: ABORDAGENS TEMÁTICAS**

As articulações entre atores estatais e não estatais, conectados por um arranjo formal e institucionalizado para a implementação das políticas urbanas constitui um campo alimentado pelos estudos da governança urbana e, ao mesmo tempo, essas articulações tematizam e promovem discussões sobre a formação de “regimes urbanos”, envolvendo questões como estabilidade, durabilidade de relações e distribuição de poder entre diferentes atores envolvidos em arranjos informais.

Como marco teórico, a governança e os regimes urbanos sugerem uma conciliação entre os interesses dos governos locais (poder decisório) com os interesses dos atores e agentes econômicos (poder econômico) que se fazem presentes no espaço urbano. De acordo com os estudiosos que investigam a temática, ao mesmo tempo em que se busca a articulação dos múltiplos interesses, os “poderes” que fazem parte da cidade participam de uma disputa perene pela satisfação dos seus interesses individuais, engendrando um complicado jogo pela captura de benefícios a partir de políticas realizadas na cidade.

Os grupos sociais, apesar de reconhecidos pelos teóricos como partícipes dessas disputas, são também sobrepujados pelos interesses de quem detém maior poder de influenciar nas decisões de coletivas da cidade. Nesta perspectiva, é conveniente destacar que, no Brasil, a legislação existente concede lugar de destaque à participação da sociedade civil e dos intervenientes locais nas decisões públicas, baseado em uma plataforma conhecida como “direito à cidade” que, acreditamos, é corroborada pela orientação de universalidade às políticas públicas.

O objeto do estudo diz respeito a um programa cujo objetivo é de importância ímpar para um contingente populacional de aproximadamente 3,7 milhões de pessoas (IBGE, 2010). A universalização do esgotamento sanitário na RMR pode representar a superação de um déficit histórico no setor de saneamento e concorrer para a melhoria das condições de vida desses milhões de pessoas, agregando ganhos essenciais ao desenvolvimento e manutenção das cidades. Cabe destacar que, conceitualmente, o saneamento se expressa nas condições de salubridade, o que significa preservar ou modificar as condições do meio ambiente com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde (PEIXOTO, 1998).

O enfoque concedido às coalizões com poder para influenciar nas decisões públicas, tanto na perspectiva da governança, em especial a governança colaborativa, quanto da teoria dos regimes urbanos advém da ideia do fluxo de incentivos entre as partes interessadas. Nessa direção, no que se refere ao objeto do estudo, o Estado não dispende de recursos para a provisão de obras e serviços essenciais, coube o estabelecimento de mecanismos entre governo e mercado para fazê-los. Tais mecanismos se expressam na coprodução de bens e serviços urbanos, que por sua vez concatena as diferentes abordagens (subtemas) desde estudo.

Com base nessa questão, esse capítulo discute e relaciona o marco teórico empregado frente a questões pertinentes ao objeto. Com esta finalidade, o capítulo foi dividido em três itens: o primeiro aborda e relaciona, de forma geral, o tema da universalização e a abordagem do dito direito à cidade; o segundo item tem como propósito expor de maneira mais clara os temas da governança e dos regimes urbanos; e, o terceiro item destaca um modelo explicativo da distribuição dos benefícios líquidos das políticas públicas urbanas, aplicável ao objeto de estudo.

## 1.1 UNIVERSALIZAÇÃO E DIREITO À CIDADE

Ao abriremos essa discussão associando a noção de “universalidade”, cara ao estudo das políticas públicas na atualidade, ao conceito do “direito à cidade”, originalmente cunhado pelo sociólogo e filósofo francês Henri Lefebvre, em 1968, e amplamente discutido por estudiosos em diversas áreas do conhecimento, temos em mente que ambos reportam a processos históricos e estão implicados dialogicamente à concepção dos direitos sociais e da cidadania, imprescindíveis ao debate sobre as políticas públicas no Brasil atual. Faz-se, assim, necessário abordar inicialmente estes temas.

Entre os estudiosos do direito e da cidadania, respectivamente, destacam-se o filósofo e historiador do pensamento político Norberto Bobbio (2004) e o sociólogo Thomas H. Marshall (1967), cujas contribuições são de substancial importância para fundamentar a discussão que levantamos. Cumpre destacar, todavia, que não temos a pretensão de levar às últimas circunstâncias um debate sobre estes dois temas, de modo que se justifica antecipadamente esta advertência. Ao invés disso, nosso intuito é sustentar o argumento de que a universalização das políticas públicas corresponde ao direito à cidade.

Bobbio defende que os direitos são historicamente determinados, variando conforme as circunstâncias inerentes ao processo histórico, sobretudo, de acordo com o alcance e dimensão das lutas sociais. O autor propõe que o desenvolvimento dos “direitos do homem” advém do constructo de três fases, a saber: a afirmação dos direitos de liberdade (direitos que requerem a não interferência do Estado), reservado ao indivíduo, ou grupos particulares; os direitos políticos, isto é, a liberdade dos membros da sociedade fazerem parte do poder político; e, finalmente, o reconhecimento dos direitos sociais, com a emergência de pautas como o bem estar e a igualdade (não apenas formal) (BOBBIO, 2004).

Até a primeira metade do século XX, a ideia de direitos era acompanhada pela necessidade de contundente fundamentação. Nessa seara, é importante destacar a paradigmática Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em dezembro de 1948, que, para o Bobbio significou a ruptura da necessidade de se provar os ditos direitos do homem, passando, ao invés disso, a fazer-se necessário protegê-los. Na concepção de Bobbio, o “universal” dessa declaração, significou, pela primeira vez na história, o compartilhamento de um sistema de valores consensualmente fundamentado e reconhecido na comunidade internacional e cuja legitimidade incide “no sentido em que universal significa não algo dado, mas escolhido pelo universo dos homens” (BOBBIO, 2004. p. 10).

A vista disso, o autor destaca que o “desenvolvimento da teoria e da prática [...] dos direitos do homem ocorreu, a partir do final da segunda guerra, essencialmente em duas direções: na direção de sua universalização e naquela de sua multiplicação” (BOBBIO, 2004. p. 33). Quanto ao processo de multiplicação, Bobbio considera que este ocorreu principalmente no que tange os direitos sociais e acrescenta que essa multiplicação suscitou uma intervenção mais ativa do Estado na proteção de tais direitos e na organização dos serviços públicos.

No sentido da universalização dos direitos humanos, ganha destaque a noção de cidadania, em uma acepção moderna do termo (MARSHALL, 1967). Na compreensão de Marshall, como explica Trindade (2012), a cidadania se refere a um *status* que permite ao indivíduo participar da comunidade política e herança social e que depende da construção de um sentimento de pertencimento capaz de conectar os indivíduos à comunidade mais ampla, dentro dos limites do Estado-nação. De acordo com essa perspectiva, Marshall divide a cidadania em três partes, ou elementos: civil, política e social.

Como elemento civil, estão os direitos necessários à liberdade individual, como ir e vir, liberdade religiosa e de pensamento, o direito à propriedade e à celebração de contratos válidos e o próprio direito à justiça; enquanto elemento político tem destaque o direito de participar de exercício político, isto é, o direito à investidura de autoridade política ou de escolha a quem investir tal autoridade; e, como elemento social, se expressa o direito mínimo de bem estar econômico e segurança socioeconômica, bem como a garantia na herança constituída socialmente, por completo (MARSHALL, 1967. p. 63).

É importante para este estudo salientar, como notou Trindade (2012), que há certa oposição lógica entre os elementos civil e social da cidadania expressos em Marshall. Considerando o pensamento de Bobbio, os direitos individuais tradicionais (ou direitos civis) consistem em “liberdades” que exigem da coletividade (inclusive dos órgãos públicos) “obrigações negativas”, já os direitos sociais, por sua vez, consistem em “poderes” que apenas serão realizados se impostos (inclusive aos órgãos públicos) “obrigações positivas” (BOBBIO, 2004. p. 14,15).

Enquanto as obrigações negativas requerem a não interferência do poder estatal para a sua realização<sup>1</sup>, as obrigações positivas apenas podem se concretizar com a intervenção direta do Estado na economia e na sociedade, restringindo certas liberdades individuais (TRINDADE, 2012). Bobbio destaca essa oposição ao dizer que “o desenvolvimento deles [direitos civis e sociais] não pode proceder paralelamente: a realização integral de uns impede a realização integral de outros” (BOBBIO, 2004. p. 15).

Neste sentido, um importante destaque foi feito por Trindade (2012), que considera que a luta pela cidadania na sociedade moderna (e possivelmente na sociedade contemporânea) se configura basicamente pelo conflito entre liberdades e poderes, isto é, entre as liberdades individuais tradicionais e a luta pela criação de mecanismos que confirmam uma proteção mínima aos cidadãos em face da lógica capitalista de produção, que no que tange à produção da cidade, ou melhor dizendo, do espaço urbano, se manifesta de modo que venha a ser apropriado pelos interesses do mercado.

Nesta perspectiva, podemos então considerar que a universalização das políticas públicas, bem como o próprio direito à cidade, de certa forma, consistem em obrigações positivas do Estado, isto é, são elementos que necessitam da ação afirmativa do aparelho estatal no sentido de garantir à população o acesso a garantias de bem estar coletivo (no

---

<sup>1</sup> Na proposição de Marshall, a exceção seria o direito a justiça, em que o Estado é obrigado a garantir o acesso às camadas economicamente mais carentes da população ao aparelho judiciário gratuitamente ou de forma menos onerosa possível (TRINDADE, 2012).

sentido de compreender indistintamente toda a população) e usufruto da cidade em sua plenitude (não apenas do ponto de vista do morar na cidade, mas de poder acessá-la e transformá-la coletivamente).

Em conexão a abordagem sobre direitos e cidadania apresentada acima, a “universalização” pode ser interpretada enquanto um direito, como a possibilidade de acesso justo e igualitário de todos os cidadãos aos serviços públicos ofertados pelo Estado, democrático e inclusivo, cujo alcance transcenda a diferenças sociais, culturais ou de renda. Na mesma direção, o direito à cidade pode significar a expressão maior do desejo pela cidadania e pelo uso igualitário e indiscriminado da cidade, incluindo os serviços ofertados pelo Estado.

No Brasil, as discussões no âmbito da universalização, assim como direito à cidade, se caracterizam por um contexto de institucionalização de demandas populares, incorporadas pela Constituição da Federal de 1988 (CF/88), principalmente associados às políticas sociais. Dessa forma, mostra-se necessário destacar, nos subitens que seguem, de forma mais contextualizada, as ideias de universalização e do conceito de direito à cidade, bem como suas respectivas tratativas institucionais.

### **1.1.1 A universalização como princípio**

Na área das políticas públicas, a noção de universalidade passa a surgir a partir de meados do século XX, durante a emergência dos chamados Estados de Bem Estar Social, que compreendiam um conjunto de políticas cujo objetivo era promover a cobertura de riscos sociais advindos da invalidez, da velhice, da doença, do acidente de trabalho e do desemprego (MARQUES; MENDES, 2007; PAIM, 2011). Como dito anteriormente, naquele contexto, a questão social estava em ascensão e, portanto, os processos inerentes ao período conferiam um aumento relevante na proteção aos cidadãos.

Paim (2011) e Heller e Gomes (2014) destacam que a “universalidade” está relacionada com o surgimento de dois fatores: os sistemas de proteção social, na Europa, conhecidos como “Seguridade Social”, que se difundiram até a década de 1970, em um contexto de maior intervenção do Estado na economia e em políticas sociais; e o sanitarismo, que segundo os autores defendia a intervenção do Estado em problemas em que os indivíduos ou a iniciativa privada não fossem capazes de resolver, e consistia em um movimento ideológico que propunha uma legislação sanitária e o saneamento para o enfrentamento de

epidemias e mortalidade. Os autores propõem que sejam essas as bases do que se conhece como saúde pública (PAIM, 2011; HELLER; GOMES, 2014).

No que tange especialmente ao saneamento, a universalização do setor, por suas características, pode ser considerada essencial para a consagração da saúde, no sentido de que a sua ausência implica uma série de consequências que podem lesar o bem estar do cidadão, influenciando diretamente na qualidade e expectativa de vida. Essas consequências podem ser pensadas do ponto de vista de desequilíbrios ambientais, assim como o surgimento de doenças em decorrência da ausência desse serviço público (LAHOZ; DUART, 2015).

Nesta direção, a literatura sobre o tema dos serviços de saneamento mostra que o acesso universal é fator preponderante e condicionante à qualidade de vida da população urbana e que a operacionalização de políticas públicas e o aumento de investimentos nesse setor têm impactos diretos sobre a saúde pública. Atestando para isso os dados da Organização mundial da Saúde (OMS) inferem que, para cada US\$ 1 gastos com saneamento, são economizados US\$ 4 em saúde pública.

No Brasil<sup>2</sup>, o debate acerca da universalização de políticas públicas ganha projeção a partir do final da década de 1970 e na década de 1980, com a proposta de criação do Sistema Único de Saúde (SUS), em 1979, com o advento da 8ª Conferência Nacional de Saúde, em 1986, e alcança sua expressão maior com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), em que foi possível incorporar direitos sociais ligados à condição de cidadania e a dignidade da pessoa humana, caracterizando a universalidade como princípio para um conjunto de ações governamentais (HELLER; GOMES, 2011).

Ao figurar na Constituição, a dita “universalização” vem sendo reiterada como uma das principais orientações para a formulação de planos, programas e projetos em diversas áreas, no que concerne à prestação dos serviços públicos. De modo que o reflexo dessa orientação pode ser observada de maneira bastante acentuada no decorrer da década de 1990 com a edição de marcos regulatórios para vários setores, à exemplo de energia elétrica<sup>3</sup> e telecomunicações<sup>4</sup>, que tinham como propósito a progressiva ampliação do fornecimento destes serviços.

---

<sup>2</sup> Paim (2011) considera que o Brasil não tenha implementado o Estado de Bem Estar. Ao invés disso, adotou o modelo chamado “Estado desenvolvimentista” (característico dos países da periferia do capitalismo), no qual dispôs de um sistema de proteção social que permitiu a ampliação de benefícios e serviços.

<sup>3</sup> A Lei 9.427/1996, que instituiu a Agência Nacional de Energia Elétrica, em seu Art. 3º, inciso XII, estabeleceu como uma das suas incumbências a universalização do uso da energia elétrica.

<sup>4</sup> A Lei 9.472/1997, que tratava da organização dos serviços de telecomunicações em território nacional e cria a Agência Nacional de Telecomunicações, estabeleceu em vários dispositivos que a orientação para a oferta destes serviços devesse perseguir a universalidade.

Na Carta Magna, a ideia de universalidade encontra assento no Art. 196, ao tratar da oferta dos serviços de saúde, afirmando que esta “é direito de todos e dever do Estado”; bem como no que se refere à educação, nos Arts. 208, com a previsão de “progressiva universalização do ensino médio gratuito” e 211, parágrafo 4º, ao estabelecer que na organização dos sistemas de ensino, os entes federados definirão “formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório”.

A tônica – ao que parece, na visão dos legisladores – era conceber a universalização como um processo de garantia de direitos, isto é, como uma maneira pela qual os direitos (notadamente, direitos sociais) poderiam se tornar acessíveis a todos os brasileiros, onde os benefícios gerados a partir das intervenções do Estado pudessem ser distribuídos equitativamente, sem haver exclusão de grupos ou populações específicas.

No setor de saneamento, contudo, a questão da universalização apenas foi expressamente tocada por um marco regulatório em 2007, com a edição da Lei 11.445, que se tornou o marco institucional de maior proeminência no sentido de universalização do saneamento no Brasil, estabelecendo novas diretrizes nacionais para o setor. Esta lei surge em um contexto de dificuldades no acesso tanto a recursos para financiar os investimentos no setor de saneamento quanto o acesso aos serviços, especialmente esgotamento sanitário.

Especificando no art. 2º seus princípios fundamentais, figura a universalização, definida pelo legislador como a “ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico”. Em prejuízo à definição contida no referido diploma legal, ampliação progressiva, por si só, não assegura que todos os domicílios ocupados sejam contemplados pelos serviços de saneamento básico.

Haja vista que, conforme salienta Júnior (2009), dispor de serviços de água e esgoto, com áreas totalmente cobertas por redes, não necessariamente significa tê-los universalizados. Além das questões relativas à qualidade e à continuidade dos serviços, o acesso à infraestrutura é muitas vezes limitado pela falta de capacidade de pagamento das tarifas pela população (JUNIOR, 2009).

Em função disso, devemos considerar que “na atribuição dos direitos sociais, não se podem deixar de levar em conta as diferenças específicas, que são relevantes para distinguir um indivíduo de outro, ou melhor, um grupo de indivíduos de outro grupo” (BOBBIO, 2004. p. 34). Deste modo, não é apenas a ampliação de acesso em eventual atribuição ou gozo de direitos sociais que é relevante, mas, também, as diferenças entre indivíduos ou grupos. Na

visão de Júnior (2009), isso sugere a necessidade de políticas que desloquem, de forma redistributiva, recursos entre grupos da sociedade.

Em outro sentido, a ideia de universalidade é comumente utilizada com certa aproximação com “igualdade”. Embora a ideia de universalidade seja tributária de certa noção de igualdade quando se refere ao acesso de bens e serviços produzidos na sociedade (PAIM, 2011), a utilização do termo “universalidade”, apenas com acepção de acesso igualitário de indivíduos a uma política, pode ser tão problemática quanto “ampliação progressiva”, posto que sugere uma compreensão ainda genérica, próxima do senso comum, que limita-nos a uma apreensão reflexiva rasa, uma vez que esse enfoque não permite analisar todos os fatores para que algo seja “universal”.

Sampaio (2013) considera que para a universalização, especialmente no que se refere aos serviços de saneamento, é importante ter em vista o seu caráter social. Pois, havendo diferenças entre indivíduos, tornar a oferta de saneamento universal não significa proporcionar tratamento igual para todos. Para este autor, isso seria manter a desigualdade sendo necessário haver um tratamento desigual para os desiguais (políticas redistributivas) a fim de equalizar o acesso.

Vários dos estudos já citados (MARCOS; MENDES, 2007; PAIM, 2011; HELLER; GOMES, 2014; LAHOZ; DUARTE, 2015, entre outros) mostram que a ideia de universalidade está assentada no surgimento das pautas sociais, que é reconhecida entre os teóricos com consequências de processos históricos que marcaram profundas mudanças econômicas e sociais no transcurso do século XX. A vista disso, os termos “ampliação progressiva” e “igualdade”, parecem ser insuficientes para contemplar o acesso de todos às políticas do Estado.

A despeito disso, por fim, é válido destacar que, como salientam Moretti e Moretti (2014), a universalização enquanto princípio é um elemento de fundamental importância para fazer frente às desigualdades refletidas na falta dos serviços de saneamento, não apenas do ponto de vista institucional, mas do acesso efetivo de todos os cidadãos.

### **1.1.2 A abordagem do direito à cidade no Brasil**

No Brasil, o debate sobre o direito à cidade ganha maior destaque em um contexto de grandes transformações no âmago da sociedade. Conforme ressalta Ferreira e Ferreira (2011), na década de 1980, com o processo de redemocratização do país, retorna à cena pública o

debate sobre a reforma urbana. Com isso, questões latentes como o rápido processo de urbanização, que resultou no aprofundamento das desigualdades e da segregação socioespacial, problemas ambientais e déficit habitacional, ressurgiram para compor, em parte, a tônica das decisões públicas que caracterizariam o perfil da Constituição de 1988<sup>5</sup>.

A elaboração da Constituição de 1988 possibilitou, absorvendo essas questões, a criação de um capítulo específico sobre a Política Urbana (artigos 182 e 183). Assim como a articulação social produzida pela Constituinte redundou com a pressão pela criação de uma lei nacional que respondesse aos problemas evidenciados nas cidades. Com essa base, em 2001, foi aprovado o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2007), reunindo instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos para regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (FERREIRA; FERREIRA, 2011).

O Estatuto da Cidade trouxe as condições à emergência de uma reforma urbana, expressas na plataforma do direito à cidade, compreendendo: a garantia dos direitos básicos a toda a população (o direito à moradia digna, ao saneamento ambiental, ao transporte, à mobilidade, ao trabalho, ao lazer e à cultura); gestão democrática da cidade, entendida como a forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle social e à participação da sociedade civil organizada; a função social da cidade e da propriedade, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade (FERREIRA; FERREIRA, 2011).

No que concerne à gestão democrática da cidade, sobressai um destaque à participação da sociedade organizada nos processos de formulação e implementação da política urbana em nível municipal. Os meios criados para tal finalidade se materializam por através de audiências e consultas públicas, conselhos gestores, conferências acerca dos temas urbanos etc. Dessa forma, o Estatuto possibilita a fruição do direito de participar a todos os cidadãos, inclusive às populações mais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico.

Quanto à incorporação do princípio da função social da propriedade pelo Estatuto da Cidade, figura o intuito de regular o uso da propriedade e do solo urbano, impondo restrições ao direito de propriedade individual para garantir o mínimo de segurança e bem estar aos habitantes que não têm acesso ao mercado formal de habitação. Para este Trindade (2012),

---

<sup>5</sup> É importante destacar que a questão urbana não foi esquecida durante o período autoritário no Brasil (1964-1985). Pelo contrário, houve uma atuação marcante do governo federal na política de desenvolvimento urbano do país como a institucionalização de diversos órgãos voltados para este fim como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Ministério do Interior (Minter), o Banco Nacional de Habitação (BNH), entre outros.

que analisa o direito à cidade do ponto de vista jurídico, a função social da propriedade urbana é o que justifica a razão de ser desse direito enquanto perspectiva legal.

Conforme destacado por Trindade (2012), essa legislação representou grande progresso à materialização do direito à cidade, em termos jurídicos e enquanto plataforma política. Significou, sobretudo, uma conquista histórica de um conjunto de movimentações populares alinhados à luta pela reforma urbana no país, que teve início ainda na década de 1960. A retomada dessas movimentações culminou, inclusive, durante a constituinte de 1988, com a criação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU).

O MNRU pode ser considerado o protagonista da inclusão do capítulo sobre a política urbana na CF/88, que definiu a competência dos municípios (governo local) para aprovar o plano de desenvolvimento urbano e nele estabelecer os meios para realizar as funções sociais da cidade. De tal sorte que a atuação do MNRU obteve sucesso quanto ao reconhecimento de um amplo rol de direitos sintetizado sob a ideia de direito à cidade (CAFRUNE, 2016).

Rodrigues (2004) sublinha que os princípios do referido diploma legal possibilitam a exposição dos conflitos inerentes ao planejamento, à apropriação, à propriedade a gestão e ao uso do solo nas áreas urbanas. Para este autor, o Estatuto, por si só, não tem o poder de resolver ou eliminar os conflitos urbanos, mas os põe à mostra, evidenciando o mote de desigualdades no qual as cidades estão fundadas. Além disso, a Lei reconhece o predomínio da população urbana – que segundo o censo demográfico mais recente, realizado pelo IBGE, aproximava-se de 85% da população.

Depreende-se que o Estatuto da Cidade caracteriza uma importante ação de enfrentamentos aos problemas gerados no espaço urbano pelas desigualdades socioeconômicas e pelas políticas distribuídas desigualmente, o que por sua vez aprofundara tais problemas. Do ponto de vista histórico, como salienta Trindade (2012), as grandes cidades brasileiras surgiram e cresceram a partir da lógica da produção capitalista, dos interesses privados, em que se fez prevalecer políticas *laissez-faire* no que diz respeito à relação Estado e mercado.

### **1.1.3 Enquadramento do acesso universal à perspectiva do direito à cidade**

A discussão levantada por Lefebvre – como destacado David Harvey (2008) – resgata a reforma urbanística de Paris em meados do século XIX, durante o império de

Napoleão Bonaparte, promovida pelo encarregado das obras públicas urbanas, o Barão Georges Haussmann. Reforma essa que transformou radicalmente o espaço urbano e levou para longe das vistas da classe burguesa os trabalhadores parisienses, removendo-os das suas habitações, do usufruto da urbanidade e da vida urbana e da oportunidade de vivenciar plenamente a cidade.

Essa reorganização do tecido espacial parisiense do século XIX nos confere uma pista importante para compreendermos a relação, particularmente na nossa visão, quase simbiótica entre a universalização de políticas, como serviços de saneamento, e o direito à cidade. A saber, a Paris que se tornou “[...] “a cidade das luzes”, o grande centro de consumo, turismo e prazer” (HARVEY, 2008. p. 76) esteve longe de implementar uma reforma cujo objetivo fosse a universalização. Ao passo que o direito ao acesso universal (naquele caso, o acesso às transformações produzidas na e a partir da cidade, à qualidade de vida) fora tolhido, o direito à cidade também o foi.

O direito à cidade de Lefebvre sugere, primordialmente, o direito de experimentar e usufruir dos espaços da cidade, em que pese o valor de uso em oposição ao valor de troca, ou seja, é uma forte contraposição à lógica de produção típica do mercado capitalista. Dessa forma, somente políticas urbanas que fomentem o uso do espaço urbano de forma integral e universal pela população se caracterizam pela validação do direito à cidade que, nas palavras do próprio autor, seria o direito à (LEFEBVRE, 2008. p. 139)

[...] vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e emprego de tempo que permitem uso pleno e inteiro desses locais etc. [...]. A proclamação e a realização da vida urbana como reino do uso (da troca e do encontro separados do valor de troca) [...].

Em função da ênfase na vida urbana e no uso do espaço urbano, sem que a condição socioeconômica, política ou cultural se traduza em impedimento a este acesso, em razão principalmente, do seu caráter universalizador, o direito à cidade acaba por figurar o receptáculo no qual subjaz a concepção de cidadania e dignidade da pessoa humana, de modo que o bem estar dos habitantes da cidade seja o seu alvo. Nesse aspecto, a universalização dos serviços de saneamento caracteriza o mínimo necessário à qualidade de vida, à saúde e à segurança ambiental.

Em outro sentido, não podemos deixar de considerar nesse estudo que a cidade é composta por grupos de indivíduos que atuam para garantir que as políticas públicas atendam seus interesses, quer seja no sentido de garantir o direito à cidade, quer seja no sentido de suprimi-lo. Entre as discussões sobre essa questão, tem destaque a crítica do geógrafo e teórico marxista Harvey, que acusa a lógica capitalista em que se prioriza o direito de propriedade privada e a taxa de lucro em sobreposição a todas as outras noções de direito praticamente como oposição ao direito à cidade.

Em outros termos, “o direito à cidade, como ele está constituído agora, está extremamente confinado, restrito na maioria dos casos à pequena elite política e econômica, que está em posição de moldar as cidades cada vez mais ao seu gosto” (HARVEY, 2008. p. 87). Essa afirmação sugere que, do ponto de vista do poder político e econômico, as camadas mais empobrecidas da população arriscam-se à privação da possibilidade de participar das tomadas de decisão no âmbito das políticas públicas.

Isto foi verificado, na década de 1980, em estudo sobre a distribuição dos benefícios líquidos de investimentos em infraestruturas urbanas. Vetter e Massena destacam que os investimentos em água e esgoto, no Rio de Janeiro, naquela época, se concentravam principalmente em áreas ocupadas por grupos de rendimentos altos. Para os autores, tais investimentos eram indicadores de como as ações do Estado podiam gerar benefícios coletivos, especialmente investimentos públicos com potencial capacidade de alteração na estruturação do espaço urbano e, no entanto, havia forte concentração espacial dos investimentos nas áreas mais nobres da cidade (VETTER; MASSENA, 1982).

Mais recentemente, em estudo sobre abastecimento de água e esgotamento sanitário em localidades rurais, Sampaio (2013) concluiu que o fator renda foi preponderante quando a adoção de políticas com vistas a implementação desses serviços públicos em alguns municípios do estado da Bahia. Para este autor, determinada “classe dominante” contavam com o aparelho do Estado a seu favor, fazendo prevalecer seus interesses sobre o restante da população. Dessa maneira, os essenciais serviços públicos de saneamento enfrentam uma das suas principais limitações no sentido da universalização, na visão do autor, a relação dos setores político e econômico (SAMPAIO, 2013).

Observa-se que a prestação dos serviços de saneamento está estreitamente relacionada a outros direitos, como visto anteriormente, conectando-se com aspectos sociais e econômicos, o que qualifica a universalização como essencial à realização das necessidades individuais, e, principalmente, das necessidades coletivas da população. Nessa direção, Dias,

Raiol e Nonato (2017), consideram que a garantia dos serviços de saneamento produz “externalidades positivas” beneficiando, principalmente os segmentos mais carentes da população. O que para os autores, reafirma a necessidade de ação do poder público frente às adversidades do setor.

## 1.2 GOVERNANÇA E REGIMES URBANOS: APONTAMENTOS TEÓRICOS ESSENCIAIS

A segunda metade do século XX, especialmente entre as décadas de 1980 e 1990, foi marcada pelo surgimento de novos arranjos de produção das políticas públicas com a colaboração de atores da iniciativa privada e do terceiro setor na provisão de obras e serviços públicos. Entre tais arranjos, podemos destacar as privatizações, concessões e as PPPs, entre outras formas de parceria, caracterizadas por uma conjuntura em nível internacional que fundaria um novo paradigma para os Estados. Diante desse contexto, uma vasta literatura tem sido empregada a fim de investigar essas parcerias que, em nível local, se traduzem em articulações entre o público (poder político e decisório) e o privado (poder econômico).

A abordagem que permite melhor enquadrar a conformação desses arranjos são os estudos sobre o tema da governança, a qual emerge, enquanto conceito, a partir da literatura norte-americana entre as décadas de 1920 e 1930.

Inicialmente, o termo “governança” remetia essencialmente à organização empresarial e a regulação das atividades econômicas e designava uma matriz voltada à redução de custos, com a implementação de uma série de mecanismos de controle e regulação que incluíam protocolos entre empresas, o estabelecimento de normas comuns e a instituição de mecanismos de cooperação entre as empresas, cujo objetivo era o compartilhamento de recursos, a articulação de procedimentos e a redução dos custos de funcionamento (CHAMUSCA, 2012).

Na década de 1970, o conceito ressurgiu, também pela literatura estadunidense, desta feita, para incorporar uma ideia de modelo alternativo aos problemas enfrentados pelos governos de diversos países, com assente na cooperação institucional e no desenvolvimento de acordos firmados a fim de reduzir externalidades negativas. Já nas décadas de 1980 e 1990, houve a afirmação do conceito, enquanto substituto dos congêneres *government* e *governing* (em crescente descrédito), caracterizando-se enquanto modelo de construção de estratégias de desenvolvimento (CHAMUSCA, 2012).

A governança passa então a definir formas mais abertas de articulação entre o Estado e diferentes atores (econômicos, sociais), incluindo o estabelecimento de relações de poder, a fim de designar como, quando e de que forma seriam partilhadas as responsabilidades, a negociação entre as partes e os processos de tomada de decisão (PEREIRA, 2013). Gomes (2014) ressalta que a governança passou a ter destaque na área das políticas públicas por apresentar-se como uma resposta efetiva à resolução dos problemas locais, através da articulação entre os setores público, privado e sociedade.

Para autores como Pereira (2013) esta acepção de governança nasce colada às deliberações do Banco Mundial sobre as condições que garantiriam eficiência ao Estado, atrelado a um desenvolvimento mais sustentável. Este autor destaca que, para o Banco Mundial, a capacidade governativa dos Estados não poderia ser avaliada apenas levando-se em conta os resultados das suas políticas, mas também seria preponderante a forma como o governo exerce seu poder e como se articula, coopera e se relaciona com outros atores sociais e políticos.

Dessa forma, um novo paradigma se expressaria pela transição da forma tradicional de governar para a perspectiva de governança (Quadro 1), configurando-se uma considerável mudança no perfil dos governos, caracterizada pelo deslocamento do caráter privativo do Estado na provisão dos serviços públicos e a ascensão da participação dos atores intervenientes (atores privados, organizações não governamentais, grupos associativos, entre outros).

**Quadro 1 - Diferenças entre governo e governança**

<b>Governo</b>	<b>Governança</b>
Sistema burocrático e centralizado. Protagonista.	Sistema descentralizado. Estabelecimento de redes. Ação conjunta.
A cooperação baseia-se na instituição.	Cooperação em função dos problemas.
Executante.	Governo como mediador.
Políticas <i>top-down</i> .	Abordagens multiescalares, <i>bottom-up</i> e de parceria.

Fonte: CHAMUSCA, 2012.

Adaptação do autor.

Chamusca (2012) sustenta que as diferenças entre a forma tradicional de governo e a governança tem sido objeto de amplo debate, associando o governo às instituições formais do Estado, bem como as deliberações originárias do contexto administrativo, e a governança a uma transformação de natureza genérica, abarcando desde organizações a atitudes,

competências, estruturas e procedimentos. Ou seja, o governo detém a autoridade formal nos processos deliberativos e a governança aponta para premissa da construção de redes de cooperação intersetorial e interescalar nas tomadas de decisão.

Não obstante, outras abordagens na literatura norte-americana passaram a absorver questões correlatas à influência das empresas privadas sobre as políticas locais. Para Hervey Molotch (1976. Citado por Marques, 2016), em função dos (poucos) recursos à disposição das elites políticas locais, não restaria outra estratégia aos governos locais senão recorrer ao apoio e financiamento do setor privado para a provisão das políticas públicas. Esse quadro produziria a chamada “máquina de crescimento”, na qual as políticas orientadas pela coprodução, na qual as empresas privadas têm grande influência sobre as decisões públicas (MARQUES, 2016).

Diante dessa expressa aproximação entre governo e mercado nas cidades norte-americanas, outras abordagens trataram de explorar mais incisivamente a distribuição do poder na cidade, que seriam as discussões inspiradas nas teorias sobre o “elitismo” e “pluralismo” que, segundo Jouve (2005), se caracterizavam pela interpretação das políticas urbanas como produto da interconexão de três variáveis: o capitalismo moderno, a evolução dos sistemas institucionais nacionais e as relações políticas entre os grupos sociais na cidade.

No que se trata do pensamento expresso na perspectiva do elitismo enquanto teoria, essa passa a ganhar força a partir do estudo de Floyd Hunter, em 1953, sobre Atlanta. De acordo com Silva, Clementino e Almeida (2017), Hunter estabeleceu uma metodologia que buscava filtrar a “elite” da cidade, estabelecendo uma linha de corte em que grupos entrevistados indicavam figuras públicas com “poder” (decisório). Dessa forma o autor passou a defender “que uma nova política, dentro da estrutura de poder, normalmente tinha sua origem em discussões informais entre amigos ou em ambientes fora das estruturas convencionais (como Prefeitura ou Fóruns)” (SILVA; CLEMENTINO; ALMEIDA, 2017. p. 06).

Silva, Clementino e Almeida (2016) acrescentam que uma “reação” foi começada a partir do estudo sobre a cidade de New Haven, a partir de 1956, que consolidou suas pesquisas em 1960 com *Who Governs?*, cuja concepção basilar era de que a concorrência e a competição, entre indivíduos e grupos, fazem com que não sejam formadas elites duradouras e sim arranjos permeáveis e influenciáveis. Deste modo a ideia de elite “foi rejeitada em nome de um Pluralismo, com distribuição do poder pela comunidade de modo dinâmico, em busca do equilíbrio” (SILVA; CLEMENTINO; ALMEIDA, 2017. p. 07)

Os estudos sobre o pluralismo despontam como uma reação ao elitismo, uma vez que a ideia elite culminava na fragilização da democracia (SILVA; CLEMNTINO; AMEIDA, 2016). Os teóricos que operaram por esse viés, compreenderam que essa corrente se apresentava como um sistema de representação de interesses em que os grupos que o constituem se organizam em múltiplas categorias, voluntariamente constituídas, competitivas e sem organização jurídica (JOUVE, 2005). Desta forma, o poder não estaria concentrado, mas distribuído na cidade.

Jouve (2005) destaca que os defensores do elitismo e do pluralismo tendem a interpretar as políticas urbanas como produtos sujeitos essencialmente às lutas e influências que estruturam internamente a cidade. Mas, nem o elitismo nem o pluralismo poderiam estar completamente certo ou errado. Seria necessário encontrar um meio termo entre ambos. Nesta direção, segundo Silva, Clementino e Almeida (2016), a partir dos anos 1989, uma nova abordagem sobre a distribuição do poder na cidade passaria a ganhar força, através do estudo de Clarence Stone sobre Atlanta. Essa abordagem passou a ser chamada de “regimes urbanos”.

Para Stone (1989. Citado por MARQUES 2016), a distribuição do poder estaria associada à capacidade de realizar projetos e políticas públicas. Em razão da maior parte dos recursos estarem concentrados nas mãos do setor privado, o poder político passaria a depender da capacidade de mobilizar tais recursos e para a implementação das políticas. O caminho para isso seria a formação de coalizões entre atores políticos e privados, que estariam sujeitas aos interesses tanto dos atores privados quanto dos eleitorados das elites políticas.

### **1.2.1 A governança de modo colaborativa**

Nas últimas décadas, surgiu na literatura sobre governança um interesse particular pela estratégia de governar chamada “governança colaborativa”. Esse tipo de governança é caracterizada pela aglutinação de várias partes interessadas (cidadãos como indivíduos ou grupos organizados, órgãos e agências estatais e não estatais) para se envolver na concepção de políticas públicas, orientados a partir do consenso entre si.

A literatura sobre a governança de modo colaborativa se alimenta das relações recíprocas entre diferentes grupos e organizações, particularmente, pelo estreitamento das fronteiras entre o público e o privado e expressa uma aproximação especial com a teoria dos regimes urbanos. Enquanto a literatura sobre os regimes permite investigar o “poder” na

cidade, a governança colaborativa possibilita uma melhor compreensão da interação, dos incentivos e da participação nas coalizões (SILVA; CLEMENTINO; ALMEIDA, 2017).

Entre os estudiosos, a colaboração se apresenta como um processo no qual, a depender dos fatores envolvidos (contextos, capacidades, qualidades institucionais), agentes públicos e privados buscam coproduzir políticas públicas, enquanto os regimes correspondem, em linhas gerais, ao comportamento duradouro e produtivo dessas relações.

Doin (2016) destaca que a abordagem das relações e parcerias entre diferentes organizações incitou diversos estudiosos a defini-las de diferentes formas, tais como colaborações intersetoriais (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006); gestão pública colaborativa (MCGUIRE, 2006); parcerias intersetoriais para abordar questões sociais (SELSKY; PARKER, 2005); e governança colaborativa (ANSELL; GASH, 2007).

Neste estudo, assumimos a definição proposta por Ansell e Gash (2007, p. 544), abaixo transcrita, que definem a governança colaborativa como:

Um arranjo governamental em que uma ou mais agências públicas envolvem diretamente as partes interessadas não-estatais em um processo de tomada de decisão coletiva que é formal, consensual e deliberativo e que tem como objetivo fazer ou implementar políticas públicas ou gerenciar programas ou ativos públicos. (Tradução livre do autor).

A construção de um modelo colaborativo deve estar indexada a um território e aos múltiplos atores que aí operam (PEREIRA, 2013), supera a dicotomia “público-privado” buscando formas de articulação entre os interesses públicos e os interesses privados (SILVA; CLEMENTINO, ALMEIDA, 2017), tende a largar e legitimar a participação dos atores intervenientes na deliberação das políticas públicas (GOMES, 2014) e implica comunicação bidimensional e influência entre órgãos e atores interessados, além de oportunidades às partes (ANSELL; GASH, 2007).

Uma vez que o local seja o recipiente do desenvolvimento, como aponta a literatura especializada, a colaboração se apresenta como uma possibilidade na qual é possível conceber um projeto coletivo em que todos atores envolvidos partilham os ganhos. Embora que, como salienta Pereira (2013), a construção da colaboração não seja uma tarefa exatamente fácil, considerando a complexidade e diversidade das variáveis envolvidas (recursos para mobilizar e partilhar, envolver e motivar os atores, escolha das atividades que serão contempladas, o gerenciamento dos conflitos etc.).

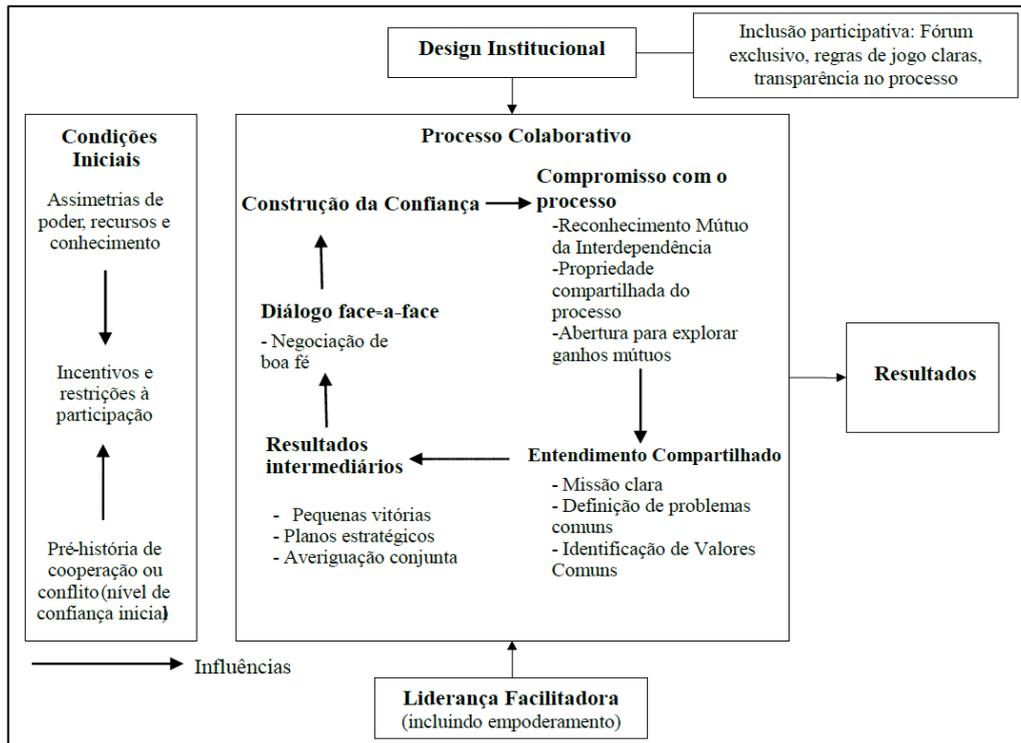
A despeito dos possíveis constrangimentos à cooperação, o modo colaborativo tem sido amplamente explorado na literatura que trata de governança, sobretudo, porque se diferencia dos principais padrões políticos de tomada de decisão: adversarismo e gerencialismo (ANSELL; GASH, 2007).

Conforme destacado por Silva, Clementino e Almeida (2017), a governança com assente na colaboração não é uma intervenção de interesses na qual o “vencedor leva tudo”, distanciando-se da perspectiva do adversarismo. Embora haja a tendência ao comportamento concorrencial entre os envolvidos, a cooperação é o objetivo desse modo de governança. No gerencialismo, os autores destacam que as agências públicas tomam decisões unilateralmente ou por meio de processos e decisões fechados, enquanto o modo colaborativo requer a inclusão das partes interessadas na tomada de decisão (SILVA; CLEMENTINO; ALMEIDA, 2017).

Alguns aspectos, outrossim, devem ser ressaltados e levados em conta no processo da colaboração: 1) a articulação é iniciada por agências ou instituições públicas; 2) atores não estatais são participantes; 3) os participantes se comprometem com a tomada de decisão, não apenas levando-se em conta para consulta; 4) o cenário é formalmente constituído e se desenvolve coletivamente 5); tem como objetivo a tomada de decisão a partir do consenso (mesmo que este não seja alcançado na prática); e, 6) o foco da colaboração é a política pública ou a gestão pública (ANSELL; GASH, 2007).

Ao analisarem 137 estudos de caso (geralmente estudos de caso único focados na governança de setores específicos, como a gestão de escolas, policiamento comunitário, gestão de recursos naturais, entre outros), Ansell e Gash (2007) chegaram à conclusão de que a governança colaborativa compreende quatro variáveis gerais: a) condições iniciais, b) *design* institucional, c) liderança facilitadora e d) processo colaborativo (Figura 1).

**Figura 1 - Modelo da governança colaborativa**



Fonte: Ansell e Gash, 2007.  
Adaptado por Doin, 2016.

As **condições iniciais**, ou condições de partida, são aquelas presentes no cenário de colaboração, incluem as assimetrias pré-existentes na distribuição do poder dos *stakeholders*, no conhecimento dos recursos e o histórico prévio de cooperação ou conflito. Na interpretação de Doin (2016), tais assimetrias moldam os incentivos e restrições que facilitam ou desencorajam o processo de colaboração entre os envolvidos e a análise conjunta dessas variáveis possibilita compreender os incentivos e restrições que influenciam as articulações.

No **design institucional** são definidas as regras básicas, prazos, participação e responsabilização e a transparência, essenciais para a legitimação da colaboração. O Desenho institucional engloba a inclusão participativa dos *stakeholders* no processo da colaboração, que se expressa em uma oportunidade de conferir voz às múltiplas perspectivas e interesses distintos (COSTA, 2016; DOIN, 2016).

Na proposição de Ansell e Gash, o **processo colaborativo** se refere a um ciclo de interação não linear, que compreende outras variáveis, quais sejam: a) o diálogo entre os atores envolvidos, b) a construção de confiança entre as partes e compromisso com a colaboração, em que pese o reconhecimento mútuo da interdependência entre as partes, c) o entendimento do que pode ser alcançado coletivamente (missões, problemas, valores

comuns), d) resultados intermediários (pequenas vitórias) e e) os resultados finais do processo de colaboração (COSTA, 2016; DOIN, 2016).

No processo colaborativo, a presença de uma **liderança facilitadora** é de fundamental importância, no sentido de garantir a integridade do processo de construção do consenso e motivar os atores intervenientes no comprometimento com a ação conjunta (DOIN, 2016). Ademais, a liderança é tida como integrante crítico e é quem deve conduzir as partes no processo de governança.

O processo colaborativo é apontado por Silva, Clementino e Almeida (2017) como uma hipótese para outros estudos interessados em identificar as condições que facilitam ou desencorajam os resultados desejados para a governança. Ainda segundo estes autores, o modelo apresentado por Ansell e Gash (2007) pode ser uma possibilidade de identificação dos principais obstáculos à governança em regimes urbanos.

Os incentivos para participar de uma coalisão estão diretamente associados às expectativas dos intervenientes sobre o processo de colaboração. Ou seja, é preponderante que as partes interessadas identifiquem que a colaboração irá produzir resultados significativos, especialmente em relação ao dispêndio de tempo, energia e recursos. Os incentivos amentam ao passo em que as partes interessadas veem uma relação direta entre a sua participação e resultados concretos na adoção de determinada política pública. Do mesmo modo, se perceberem que a sua entrada não terá impacto no sucesso da política, os incentivos diminuem (ANSELL; GASH, 2007).

Os incentivos à colaboração também estão sujeitos à convergência dos objetivos dos envolvidos, como a dependência de um bem ou recurso comum por exemplo. Nesta direção, Ansell e Gash destacam que a prevalência da governança colaborativa em disputas pela gestão de recursos locais provavelmente está relacionada à dependência coletiva dos grupos locais a um recurso comum. Embora a dependência desses recursos possa ser conflituosa, também pode concorrer na direção de um processo de colaboração bem sucedido (ANSELL; GASH, 2007).

### **1.2.2 A teoria dos regimes urbanos com enfoque na governança urbana**

Com efeito, por sua generalidade, a ideia de governança passou a ser apropriada por diferentes áreas, com contribuições relevantes da economia e da ciência política e vem sendo absorvida a partir de diferentes noções, como a “governança urbana”. Especialmente esta

noção foi intensamente alimentada por parte da literatura das ciências sociais que detalham precisamente os processos econômicos, políticos e institucionais (JOUVE, 2005), tendo como ponto fulcral a escala da cidade e do urbano.

A saber, governança urbana se apresenta na literatura como um marco analítico flexível que, para além de apontar para soluções à ordem da gestão das políticas públicas, é capaz de absorver questões caras às cidades. Conforme explica Jouve (2005), o sentido e o alcance da governança urbana pode ser entendido, em grande medida, devido a sua dinâmica acumulativa, isto é, sua capacidade de absorver diferentes questões (relativas a natureza política, econômica e social) da cidade. Dessa forma, governança urbana se presta a responder de maneira pertinente às questões inerentes a natureza e forma das relações estabelecidas no espaço urbano.

Para autores como Oubiña (2016), a teoria dos regimes urbanos, desenvolvida a partir do trabalho seminal de Stone, na década de 1980, também pode ser interpretada como manifestação de uma forma de governança urbana, posto que esta nasce com o propósito de analisar o processo de tomada de decisões na escala urbana a partir da colaboração entre atores econômicos e privados.

Por outro lado, a despeito das semelhanças, existem diferenças que delineiam traços particulares dos regimes urbanos em comparação com modelos de governança. Silva, Clementino e Almeida (2017), ao buscar estabelecer uma forma de investigar os regimes urbanos na realidade brasileira, intentam destacar (Quadro 2) como se comportam os arranjos típicos dos regimes em comparação com a governança de modo colaborativo a partir da relação de quatro variáveis: poder, incentivos, conflitos e liderança.

**Quadro 2** - Comparação entre regimes urbanos e governança colaborativa.

	<b>Regimes</b>	<b>Governança colaborativa</b>
<b>Poder</b>	Está desde o início assimetricamente distribuído na sociedade, logo é fonte de disputa e conflito – quem consegue mais poder à coalizão evita que esse poder seja compartilhado pelos demais. Há “poderes” e não um poder isolado.	Não pode haver desequilíbrio do poder durante as rodadas de negociação. Se houver, o governo deve buscar o diálogo e diminuir as arestas.
<b>Incentivos seletivos</b>	O maior incentivo a participação na coalizão é o ganho que cada integrante consegue calcular para o jogo de barganha. Busca-se o desenvolvimento urbano e a manutenção da capacidade governativa por mais tempo.	Os incentivos devem estar claramente definidos, permitindo a todos avaliar as suas pré-condições dentro da governança. Caso o incentivo não esteja presente, deve ser criado para alimentar a participação.
<b>Conflitos históricos</b>	As disputas históricas não irão sumir nos regimes, mas a forma de superá-las é no ganha-ganha dentro da coalizão. Se este terminar, o conflito reaparece e pode por fim a coalizão como um todo.	O diálogo é o mecanismo que pretende chegar ao consenso, levando os atores a compreender que suas lutas históricas devem ser superadas em prol do melhor objetivo comum.
<b>Liderança</b>	Deve haver também um líder, alguém que encaminhe essa coalizão para frente. Normalmente é um prefeito, vindo da elite dirigente, mas não é necessariamente um político profissional.	Deve haver uma liderança facilitadora, normalmente o gestor público com capacidade de agregar e dialogar com vários atores.

Fonte: SILVA; CLEMENTINO; AMELDA, 2017.  
Adaptação do autor.

Cumprir destacar que as diferenças ressaltadas entre um modelo e outro, não se trata de um distanciamento teórico entre os regimes e a governança. Antes disso, o “estado da arte” sobre a temática sugere complementariedade de ambas as perspectivas à interpretação dos arranjos formados com fins à implementação das políticas urbanas e, sobretudo, a uma compreensão dos “capitais urbanos”, envolvidos na produção da cidade – capitais de serviços, construção civil, incorporadores etc. – que, segundo Marques (2016) envolvem os circuitos de produção/acumulação e a inserção destes na economia política, compreendendo a dimensão econômica e as relações sociais e de poder.

Silva, Clementino e Almeida (2017) salientam que a confluência dos interesses do mercado, juntamente com as demandas locais, coaduna para uma “relação que os grupos disputam os demais recursos disponíveis no urbano (econômicos e simbólicos), contribuindo ao rentismo urbano e envolvendo desde donos de terrenos, empresários da construção civil, mídia ou grupos culturais” (2017. p. 08). Nesta direção, destaca-se o ator político, cujo

interesse incide no crescimento da economia urbana a fim de gerar subsídios a manutenção e funcionamento da máquina pública, alçando a economia ao centro das políticas urbanas.

A leitura do estabelecimento de relações duradouras entre os diferentes atores e agentes que compõem a cidade, a partir da abordagem dos regimes urbanos enriquece a compreensão dos processos e dinâmicas da cidade. Isto porque, nessa abordagem tematiza-se a relação dos governos locais e a formação de coalizões com grupos econômicos com fins ao desenvolvimento (econômico). Conforme destacado por Jouve, a abordagem dessas relações trata de incorporar dimensões distintas (2005. p. 74):

A composição dos Estados e do capitalismo, a importância dada pela teoria econômica à valorização dos recursos endógenos como o motor do desenvolvimento local, constituem outras trilhas de trabalho que foram inicialmente integradas por cientistas norte-americanos, e depois pelos ingleses, para destacar as diferenças na reação das entidades locais à globalização da economia e os desafios que ela coloca para a direção dos locais.

Os estudiosos da formação dessas coalizões no âmago dos arranjos de governança destacavam o “local” como o cerne das transformações advindas de processos e transformações em sentido mais amplo. Dessa forma, mostrava-se bastante pertinente uma análise desses regimes, assumindo que essa seja “uma possibilidade de discutir as diversas formas de manifestação do poder na cidade, considerando as relações capitalistas (produção, consumo, poupança, investimento etc.) mas sem subordiná-las de modo automático” (SILVA; CLEMENTINO; ALMEIDA, 2017).

No Brasil, o tema dos regimes urbanos foi inicialmente tocado a partir da relação “industrialização-urbanização”, destacado como “as formas particulares que assumem os processos de produção da espacialidade construída urbana” (ABRAMO, 1995, p.515), envolvendo as instituições que fazem a cidade e possuem interesse na acumulação urbana (valor de troca). Na perspectiva de Abramo, da mesma forma que um regime de acumulação necessitaria de mecanismo sociais que permitissem a reprodutibilidade das relações sociais de produção, os regimes urbanos necessitariam do que o autor denomina “regulação urbana”. Dessa forma, a análise dos “regimes urbanos”, para o autor, estaria colada à perspectiva da “regulação urbana”.

Para Abramo, a “funcionalidade” da estrutura urbana em relação ao processo de valorização do capital muda ao longo do tempo e do espaço, em função das características particulares do regime de acumulação em vigor. Neste sentido “as características de cada regime de acumulação particular inscrevem na espacialidade urbana a sua particularidade histórica e geográfica, sob a forma dos “regimes urbanos”” (ABRAMO, 1995. p. 511). Sendo, neste sentido, a acumulação reproduzida através de processo específico das relações entre produção, consumo e investimento e da capacidade de autonomia de fazer girar os circuitos de capital.

Em outro sentido, Silva, Clementino e Almeida (2017) destacam que os regimes constituem formas de relacionamento duráveis entre as instituições do governo e os interesses do mercado. “É, assim, uma análise abrangente com ligações com a Teoria Política (conceitos de Democracia, Participação, Elites, Escolha Pública etc.) e Economia Política crítica, com ênfase nos processos de definição do crescimento econômico na cidade” (2017. p. 05).

A busca pelo crescimento econômico é uma preocupação constante na pauta dos governos, implicando como e porque as decisões públicas devem ser tomadas de uma forma e não de outra. Uma decisão adequada pode representar uma considerável diferença no crescimento econômico local, na sua competitividade em relação a outras cidades enquanto atrativo de investimentos, nos direitos sociais e serviços que o Estado deve assegurar aos seus cidadãos etc. Neste sentido, as políticas adotadas pelos governos, mediante arranjos institucionais ou interinstitucionais, em articulação como o mercado, consistem em indubitável importância para o futuro da cidade.

Não por acaso, os estudos sobre a governança urbana e dos regimes urbanos enfocam a importância do surgimento e evolução de redes formais e informais, envolvendo desde atores governamentais e econômicos a membros e grupos da sociedade civil. Especialmente, a economia urbana encontra assento fundamental no centro das políticas, fazendo-se preponderante na estruturação das agendas de governo. Isso porque, conforme destacado por Jouve (2005), os governos locais veem-se diante da necessidade de favorecer o desenvolvimento econômico, que por sua vez é atributo para a geração de emprego e receitas fiscais indispensáveis às políticas locais.

Esse tipo de articulação – considerando a disputa pela capacidade de influenciar nas decisões governamentais inerentes aos diferentes atores envolvidos – está inevitavelmente engendrada à formação de coalizões e ao tema do poder, que se expressam em duas

dimensões: apoiadas na equivalência entre os interesses da cidade, em termos gerais; e, nos interesses dos grupos sociais e grupos econômicos, em específico (JOUVE, 2005).

De resto, cabe destacar, a seguir, algumas das principais características dos regimes urbanos.

### 1.2.3 Características dos regimes urbanos

Se por um lado, a governança colaborativa se expressa através do equilíbrio de poder entre os envolvidos e pela presença do governo para atenuar possíveis arestas e promover o diálogo na coalizão (SILVA; CLEMENTINO; ALMEIDA, 2017), por outro, **os regimes urbanos concedem lugar mais importante à política**, especialmente no interior das relações sociais e econômicas (JOUVE, 2005). A teoria dos regimes urbanos preocupa-se em identificar os mecanismos de construção das decisões coletivas, sobre o desenvolvimento urbano, destacando os atores determinantes e as razões da predominância e durabilidade das coalizões (ORUETA, 2010).

Um regime urbano aponta-se na colaboração como algo sistemático, cuja durabilidade se estende por longos expedientes e tem na cidade os mecanismos necessários à sua manutenção, quer seja a cidade como um todo, quer seja uma arena decisória. Esta perspectiva marca uma característica fundamental na forma de considerar os arranjos colaborativos, uma vez que o regime pode se mostrar como um dispositivo pelo qual se produz o governo, isto é, a tomada e execução das decisões de interesse público (SALAS, 2015).

Conforme destacado por Orueta (2010), numerosos trabalhos sobre os regimes nas cidades estadunidenses apontavam que, pela própria natureza dos regimes urbanos, é possível observar diferenças acentuadas de um regime de uma cidade à outra. Pare este autor, isso deve-se a fatores como o maior ou menor peso do mercado, o papel dos governos locais e suas instituições e a presença de movimentos urbanos que, em certa medida, introduzem variáveis importantes na coalizão, devendo-se serem levados em conta.

Destacar que a manifestação dos regimes não se dá de maneira uniforme não implica na ausência de características subjacentes à sua natureza, mas indica que as coalizões não são comandadas pelos desígnios de apenas um dos atores envolvidos. Nas interpretações sobre os regimes feitos por Jouve (2005), Orueta (2010), Salas (2015) Silva, Clementino e Almeida (2016) e Oubiña (2016) é possível observar a convergências de características comuns:

- I. Os regimes são destacados como arranjos informais, abarcando atores políticos, econômicos e sociais com interesses comuns entre si. No entanto, isso não implica ausência das estruturas institucionais formais. Pelo contrário, a colaboração através das políticas públicas desenvolvidas no espaço urbano passa pelo entendimento de que a coalizão se baseia nas estruturas institucionais constituídas sob a égide da democracia.
- II. Nos regimes, o poder de decisão dos governos ocupa um lugar muito importante entre os incentivos à formação da coalizão e o apoio dos atores econômicos à manutenção e durabilidade dos governos locais sugerem a capacidade do mercado de influenciar nas decisões públicas. No entanto, a formação da agenda ainda pode estar sujeita ao controle popular e à cultura política local.
- III. Do ponto de vista econômico, o caráter produtivo dos regimes se traduz na oportunidade de reunir recursos espalhados na cidade e canalizá-los em prol de uma agenda de desenvolvimento.

Em razão dessa perspectiva, os regimes urbanos seriam o indicativo de que as decisões públicas teriam se tornado fruto de disputas orientadas à satisfação de pressões exercidas por certos grupos organizados (mercado, grupos associativos locais). Como o equilíbrio de poder é caracterizado pelo intercâmbio assimétrico de barganhas entre os atores envolvidos, **os regimes devem ser observados como arranjos flexíveis quanto sua arquitetura**, podendo se manifestar de uma forma específica em uma cidade e, em outra, pelas condições locais (maior ou menor pressão popular, incentivos à participação, condições reais de mercado etc.), ter uma estrutura diversa da primeira.

Neste sentido, a agenda de governo tem papel central, justamente pelo conteúdo de ações e políticas cujo propósito seja manter, reformar ou transformar a cidade. Os atores envolvidos buscam a implementação dessa agenda, valendo-se da integração dos atores para realizarem o trabalho coletivo (colaboração). No entanto, não se deve supor que necessariamente toda e qualquer cidade possua um regime urbano. A teoria fornece características-chave, por meio das quais podemos identificar a existência do regime. Salas (2015), com base no trabalho de Mossberger e Stoker (2001), destaca que algumas dessas características são:

- I. É formado por um grupo informal, mas relativamente estável, com acesso a recursos institucionais que lhes permitem ter papel constante nas tomadas de decisão governamental. A colaboração é alcançada não apenas através das instituições formais, mas também em redes informais.
- II. Os regimes reduzem a distância entre o controle popular do governo e o controle privado de recursos econômicos. Para além da inclusão do governo e agentes econômicos locais, os participantes da coalizão podem variar, incluindo lideranças comunitárias, por exemplo.
- III. A cooperação não é automática, devendo ser buscada.
- IV. Os regimes podem transcender os governos e abranger várias administrações. Não necessariamente uma mudança de governo é acompanhada de uma mudança de regime, assim como mudança de regime não significa mudança de governo.
- V. Podem ser identificadas agendas políticas que são influenciadas pelos participantes da coalizão, pela natureza da relação entre os participantes e pelos recursos que eles trazem a coalizão.
- VI. O consenso se dá de acordo com a interação e estruturação dos recursos, ou seja, através de incentivos seletivos e oportunidades.
- VII. Os regimes não dispõem de um sistema de crenças e valores, mas um histórico de colaboração tenderia a produzir consenso sobre as políticas públicas.

De acordo com as características acima dispostas, podemos depreender que **o propósito dos regimes incide na organização do poder político para viabilizar uma determinada agenda**, socialmente aceita e democraticamente constituída. Em função disso, o contexto institucional e democrático dos governos locais precisa estar acompanhado da necessária existência de uma distribuição de recursos entre atores de fora do governo que estejam dispostos a canalizá-los em prol de interesses comuns.

#### **1.2.4 Os tipos de regime urbano**

Uma vez que certos arranjos possam ser considerados regimes urbanos, a literatura pode diferenciá-las a partir de quatro tipos (SILVA; CLEMENTINO; ALMEIDA, 2016):

- I. **regimes de manutenção** (maintenance) ou "zelador" – querem melhores serviços prestados, querem impostos mais baixos, querem a comunidade estável etc.
- II. **regimes de desenvolvimento** (development regimes) – buscam modificar (transformar, desenvolver, alterar) o uso do solo visando o crescimento (criação de valor).
- III. **regimes de classe média progressista** (middle-class progressive regimes) – com agendas como meio ambiente, política cultural, patrimônio histórico etc.
- IV. por fim, **regimes de “Classe C”** (lower-class opportunity expansion regimes) em expansão – crescer em oportunidades de emprego, renda e moradia acessível (propriedade).

Ademais, conforme destacado por Salas (2015) há ainda tipos mais de natureza mais genérica, que podem tangenciar os descritos acima. São os **regimes orgânicos**, baseados em manter o *status quo*, isto é, esforços para manter inalterados a distribuição de poder exclusivamente concentrado nos grupos que tradicionalmente os tenha possuído; os **regimes instrumentais**, baseados no apoio de projetos específicos, através dos incentivos adequados à coalizão e dependem mais de barganha que da correspondência de valores; e, os **regimes simbólicos** que são associados à necessidade percebida de transformar a imagem da cidade, a qual o objetivo de desenvolvimento econômico é subordinado (SALAS, 2015).

### 1.3 ABORDAGEM TEÓRICA DA DISTRIBUIÇÃO DOS BENEFÍCIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A literatura aponta que é da natureza dos “capitais urbanos” (parte interessada nas coalizões), que tem seu processo de acumulação e lucratividade a partir da produção da cidade (MARQUES, 2016), a busca pela maximização dos seus ganhos. E para isso o fator rendimento se traduz em um componente essencial na determinação de quem pode ou não acessar os serviços oriundos do mercado, o que obstaculizaria a universalização de determinado serviço, caso realizado apenas por empresas particulares. A despeito disso, a

coprodução de políticas públicas precisa respeitar nos marcos legais da administração pública, uma vez que o Estado é parte integrante e a sociedade é, em tese, a principal receptora das ações do Estado.

A discussão sobre universalidade exposta neste estudo sugere que, em uma condição ideal, todos os habitantes de uma cidade possam usufruir dos benefícios provenientes de investimentos públicos em serviços e infraestruturas urbanas e, assim sendo, corrobora o direito à cidade. Com relação ao enfoque dado às coalizões, na perspectiva da governança urbana e dos regimes urbanos, destaca-se a colaboração entre o governo e suas instituições e os interesses privados do mercado em articulação, cuja finalidade é de provisão de políticas públicas mediante a expectativa de benefícios que podem ser compartilhados entre as partes envolvidas.

Identificar a distribuição espacial dos benefícios e quem e como se apropria de investimentos, a exemplo do nosso objeto - o Programa Cidade Saneada, que envolvem elevado aporte de recursos, passa a possibilitar uma compreensão detalhada dos diversos fenômenos envolvidos nas articulações entre governo e interesses do mercado. No Brasil, parte da literatura que se debruça sobre essa temática datam das décadas de 1970 e 1980, a partir da análise de investimentos em infraestruturas urbanas, como transportes e abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Marques (1996) discute a distribuição dos investimentos em saneamento básico na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), no período de 1975 a 1991, dedicando-se especialmente à relação do padrão espacial com a distribuição da estrutura social da região. A partir da adoção de uma base espacial definida, este autor se utilizou de dados de censo demográfico de 1980 realizado, à época, pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Fibge), para identificar as tendências dos investimentos públicos na RM e suas principais causas.

Para Marques (1996), há uma dupla tendência no perfil dos investimentos (uma em direção à periferia e a outra na conservação de altos investimentos nas áreas de maiores rendimentos) que teriam conexão com as transformações na cena política da década de 1980, em que se inseriu variáveis importantes à influência na decisões dos governos, tais como a competição eleitoral e o associativismo na seara política que “teriam aumentado a pressão social e ao mesmo tempo impulsionado o Estado para uma situação de busca mais frequente de legitimação” (MAERQUES, 1996. p. 87).

Em estudo posterior, Marques observa que no período de 1975 a 1985 os investimentos no setor de saneamento básico nas áreas de baixos rendimentos na RMRJ eram proporcionalmente superiores aos investimentos feitos nas áreas de alto rendimento. Com a redemocratização, com o reestabelecimento das eleições diretas em todos os níveis da federação, houve uma inversão dos investimentos, passando as áreas com rendimentos altos, que já contavam com estoque de investimentos acumulados ao longo de muitos anos, a receberem maior parcela dos investimentos públicos (MARQUES, 2000).

Estudiosos como Vetter *et al* (1981) e Vetter e Massena (1982) buscaram compreender quais grupos se apropriariam dos investimentos do Estado no espaço urbano. Os resultados dos seus estudos sugerem que sejam três os grupos principais beneficiados com os investimentos em serviços e infraestruturas públicas: os usuários, o mercado de terras e o capital. Estes grupos, para os autores, estariam engajados na apropriação dos “benefícios líquidos” das políticas públicas.

Por benefícios líquidos de investimentos dessa natureza designa-se a diferença entre os benefícios gerados por tais investimentos – melhorias dos níveis de consumo coletivo, redução dos níveis de poluição ambiental etc. – e os custos associados, presentes na forma de tarifas mais elevadas, despesas com serviços, congestionamento, poluição ou de outros fatores que podem reduzir a qualidade ou as condições de vida na área afetada (VETTER *et al*, 1981; VETTER; MASSENA, 1982).

A abordagem da temática submetida à análise fatorial possibilitou aos autores identificar alguns dos principais componentes que interferem na distribuição desses benefícios: a) a localização e extensão do investimento dentro da área urbana; b) o efeito dessa localização sobre a estrutura dos preços da área beneficiada, especialmente sobre a renda da terra; c) as mudanças na segregação residencial, segundo grupos de rendimento, resultantes das modificações na superfície da renda da terra, nas tarifas dos serviços públicos e nos impostos locais; e, d) da influência desta segregação residencial sobre a incidência dos investimentos em políticas públicas futuros (VETTER *et al*, 1981; VETTER; MASSENA, 1982).

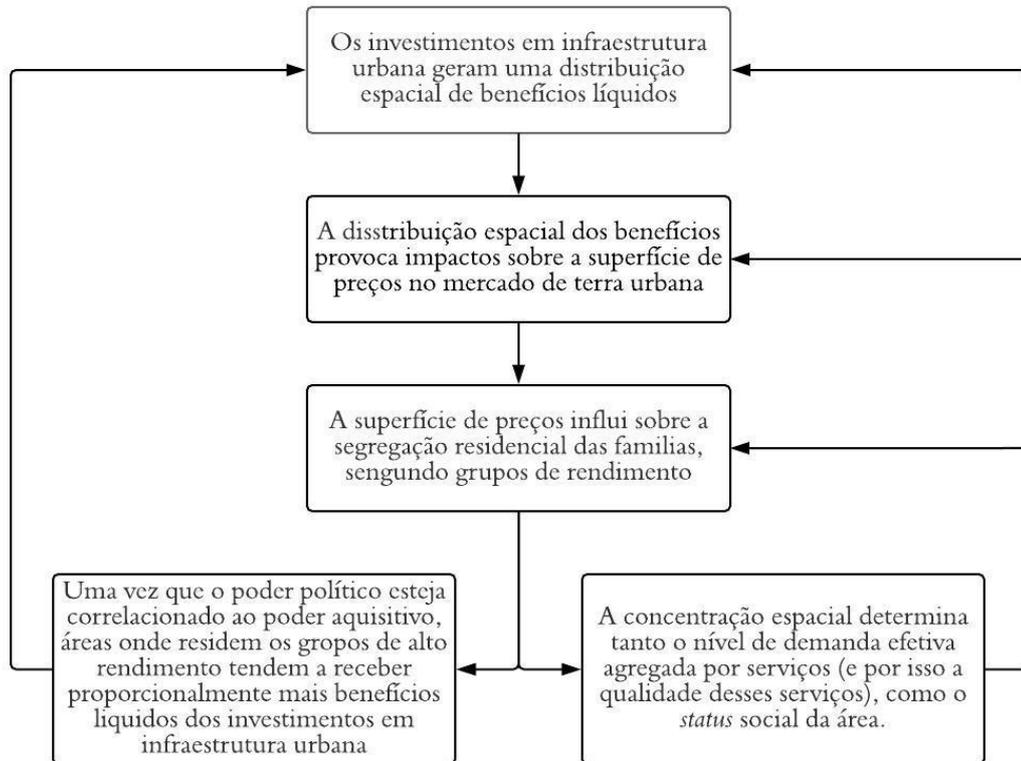
No caso dos transportes públicos, Vetter *et al* (1981) argumentam que um investimento nesse setor pode resultar em aumento da tarifas de passagem ou da renda do solo, podendo ser proporcionais ou até superiores aos benefícios percebidos pelos usuários (poupança de tempo, bem estar), porque “a companhia de transporte normalmente aumenta o preço da passagem para maximizar o retorno do capital por ela investido [...] ou para

amortizar a dívida contraída [...]” (VETTER *et al*, 1981. p. 8), no caso de empresa privada ou entidade pública, respectivamente. Para além disso, segundo estes autores, os proprietários de terras e incorporadores tendem a absorver grande parte dos investimentos, quer seja na forma de aumento de alugueis, quer seja pela valorização do mercado de terras pela montagem de uma infraestrutura.

Vetter e Massena (1982) abordaram os investimentos feitos em água e esgoto no município do Rio de Janeiro, no período de 1975 a 1977. Seus resultados salientam que tais investimentos se caracterizavam pela concentração em áreas ocupadas por grupos de alto rendimento ou em processo de ocupação por tais grupos. Além disso, estes autores mostraram que estes investimentos não apenas foram mais altos, mas também que os impostos territoriais foram mais baixos em termos relativos, o que possibilitou a geração de excedente fiscal que foi capitalizado no valor de uso.

O argumento dessa literatura é de que as cidades são compostas por moradores que atuam em grupos para influenciar as políticas públicas a seu favor. O que responderia a uma “cadeia de causação circular” (figura 1) dos investimentos públicos, no qual o espaço urbano compõe uma variável importante no processo de apropriação dos benefícios, porque a distribuição de tais benefícios geram impactos na renda fundiária e nos custos de moradia, conduzindo à cidade a uma segregação residencial por grupos de rendimento, que se traduz em concentrações espaciais de poder econômico e político (VETTER; MASSENA, 1982).

**Figura 2** - Modelo de causação circular da apropriação dos benefícios líquidos dos investimentos em infraestrutura urbana.



Fonte: VETTER; MASSENA (1981)  
Adaptação do autor.

Em análise de 3.350 contratos da Secretaria de Vias Públicas da cidade de São Paulo, entre 1978 e 1998, Marques e Bichir (2002) ressaltaram a influência do perfil político-ideológico dos governos nos padrões de investimento realizados. Para os autores, a população “ao votar em candidatos de direita ou esquerda pode prever o conjunto de políticas que eles implementarão” (MARQUES; BICHIR, 2002. p. 10), uma vez que o perfil do governante é um fator condicionante do perfil de investimento.

Essa visão introduz uma variável interessante no que concerne à espacialização dos investimentos públicos. No caso estudado, Marques e Bichir (2002) sustentam que não encontraram uma correlação direta entre os ciclos eleitorais e os investimentos e, contudo, o perfil político-ideológico dos prefeitos no poder no período estudado foram condicionantes, no sentido em que as administrações de direita investiram volumes maiores de recursos bem mais concentrados em áreas de alto rendimento e, em contraponto, os governantes de esquerda fizeram mais investimentos em áreas em piores condições sociais. No entanto, é necessário ter cautela no tratamento dessa questão. No Brasil, por sua grande diversidade, generalizações teóricas podem ser pouco assertivas.

## Capítulo 2

### **A EMERGÊNCIA DE NOVAS FORMAS DE RELACIONAMENTO ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO: o contexto brasileiro e antecedentes**

O contexto em que se inserem as atividades governamentais, especialmente dos governos locais, no Brasil é crescentemente dinâmico. As interações estabelecidas entre os diversos grupos de indivíduos, empresas e outras organizações da sociedade tem se intensificado em função de diversos fatores, dentre os quais vale a pena destacar os seguintes: a influência de fenômenos de natureza exógena na condução das políticas públicas no Brasil, sobretudo, partindo do contexto da crise que se abateu sobre o país na década de 1980; internamente ao Brasil, a transferência de responsabilidades de competência da união para os governos locais, mediante a atribuição de autonomia administrativa aos municípios; e, a adoção de estratégias de governança urbana baseada em arranjos para a articulação entre o público e o privado.

Vale ressaltar que o Brasil, desde a década de 1990, vem passando por sucessivos processos de ajustes estruturais, fortalecidos, sobretudo, pela conjuntura da crise da dívida de 1980 e pela pressão exercida pelas agências de fomento internacionais<sup>6</sup> sobre os rumos da política econômica e fiscal adotadas pelo país. Ribeiro (2017) destaca que a adesão às agendas propostas pelas agências esteve, desde então, subordinada à implementação de modelos “empreendedores” de governança, mediante os quais o governo brasileiro teria acesso a recursos a título de empréstimos. Essa exigência surgiu em virtude do entendimento dessas agências de que o setor público necessitaria de uma reforma, em nome de uma maior eficiência através de metas fiscais rigorosas.

Concorrente com essas mudanças na visão política e, conseqüentemente, na condução das políticas públicas, o país vivenciou a promulgação de uma Constituição Federal (1988) que representou a fundação de um marco de máxima importância no processo de descentralização político-administrativa, que foi exatamente reconhecer os municípios como entes federativos. É interessante registrar que isso significou autonomia aos municípios para

---

<sup>6</sup> Para autores como Pedro Arantes, a interferência das agências multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional, “constituíam uma primeira etapa de “transição” das cidades para um modelo de políticas públicas de “mercado” [...] caracterizada pela transposição da lógica das empresas para a gestão das cidades” (2006. p. 66).

elaborar e se submeter às próprias leis orgânicas, que são basicamente Constituições municipais – seguindo as competências estabelecidas pela Constituição Federal e Constituição dos seus respectivos estados. Conforme destacado por Santos Júnior (2015), no âmbito das competências dos municípios, incluem-se a organização administrativa, na forma de secretárias e órgãos e empresas municipais e a responsabilidade por todas as políticas de interesse local, na forma de organizadores e prestadores de serviços públicos e de legisladores de tais políticas.

Com o poder decisório sobre o rumo das políticas locais e, paradoxalmente, diante de um quadro de constrangimentos orçamentários<sup>7</sup> frente à demanda crescente pelos serviços públicos, em função do aumento das demandas populacionais, a possibilidade de colaboração com o setor privado para a implementação de grandes investimentos chancelou a viabilidade de articulação entre o poder público e os setores econômicos privados para a implementação de inúmeras políticas públicas.

Enfocando essas discussões, este capítulo aborda os fatores que corroboraram com o surgimento de novas formas de relacionamento entre governo e grupos da sociedade no Brasil, enfocando os mecanismos institucionais que associam o público e o privado na coprodução das políticas públicas urbanas, especialmente no setor de saneamento, com destaque para as PPPs. O capítulo está dividido em dois itens: o primeiro aborda, de maneira breve, algumas fases e processos que alteraram profundamente as esferas econômica e social dos Estados modernos, reverberando sobre os investimentos realizados no Brasil na segunda metade do século XX; o segundo item aborda, especificamente, um breve histórico dos investimentos realizados no setor de saneamento, destacando o elevado déficit de esgotamento sanitário que ainda persiste no país, as dificuldades de investimento no setor e a participação do mercado no setor de saneamento.

## 2.1 CRISE DO ESTADO INTERVENCIONISTA, REFORMAS E APROXIMAÇÃO ENTRE ESTADO E MERCADO

Entender a trajetória dos investimentos públicos em infraestruturas urbanas, particularmente os investimentos no setor de saneamento, no contexto brasileiro, implica

---

<sup>7</sup> A relação entre receitas e despesas das cidades brasileiras é caracterizada por um desequilíbrio vertical relativo às fontes de arrecadação majoritariamente concentradas na união. Em outras palavras, a transferência de responsabilidade aos municípios não foi acompanhada das condições equivalentes para implementação das políticas de interesse local.

compreender também as mudanças nas formas de relacionamento entre o Estado e mercado, o que, por sua vez, remete às mudanças inerentes ao próprio Estado e à economia, em nível mundial, primeiramente, e, em nível nacional, por conseguinte. Ao embarcar nessa discussão, é necessário revisitar, brevemente, alguns dos grandes paradigmas decorrentes das diversas fases do capitalismo que se expressaram através de momentos cíclicos de crise, precedidos de intensas transformações nos rumos da economia e da sociedade.

Partimos do ano de 1929, quando houve a manifestação de uma forma de crise que, além de um alastramento simultâneo em quase a totalidade dos países capitalistas desenvolvidos, se apresentou como uma crise de superprodução e baixa demanda. Tal superprodução seria fruto do reestabelecimento das economias europeias após a primeira guerra mundial (1914-1918), tendo em vista que este era o principal mercado do Estados Unidos da América (EUA), que lucravam com a exportação de alimentos e produtos industrializados e experimentavam um crescimento pujante da sua produção.

Com a falta de demanda para o escoamento da sua produção, os EUA dispunham de mais produtos do que consumidores, desdobrando-se na queda da produção e elevado desemprego. Na segunda metade de 1929 a bolsa de valores de New York teve as suas ações completamente desvalorizadas, levando milhares de acionistas a perda de tudo da noite para o dia, o que acarretou o fechamento de muitas empresas. A repercussão dessa crise afetou diversos países, como por exemplo o Brasil, que se viu diante da redução das exportações de café, cujos principais compradores eram os norte-americanos.

Bresser Pereira (1998) atribuiu o surgimento da crise ao mau funcionamento do mercado. Acrescente-se que o grande salto de progresso técnico empregado na indústria, especialmente norte-americana, atrelado ao paradigma fordista na atividade produtiva, que se caracterizava, essencialmente, pela racionalização da produção capitalista, acelerou o ritmo de produção sem equivalente aumento dos custos de produção, em especial, do salário pago ao trabalhador que, com baixo poder de compra, não conseguia se inserir no mercado consumidor.

Essa situação redundou em uma estagnação econômica que persistiu sobre a década de 1930, motivo pelo qual veio a se chamar “grande depressão dos anos 30” e, apenas após a segunda guerra mundial (1939-1945), através do modelo econômico preconizado pelo economista inglês John M. Keynes veio a encontrar solução. Tal solução consistia na modificação dos “postulados da macroeconomia clássica liberal, mediante a introdução de

uma nova componente nas leis que regem a economia: a forte intervenção do Estado, investindo, controlando e regulando o mercado” (VASCONCELOS, 2011. p. 31).

Conforme Vasconcelos (2011, p. 31):

Esta teoria econômica, que passou a ser denominada de keynesianismo, veio se tornar a base dos três modelos de Estados contemporâneos, que emergem no pós-guerra, a saber: o Estado de Bem-Estar Social (típico dos países capitalistas avançados do mundo ocidental), o Estado Desenvolvimentista (característico dos países periféricos do capitalismo, do chamado Terceiro Mundo) e o Estado Socialista (próprio dos países de economia planificada do Leste Europeu). Estes três modelos têm em comum, como características básicas, o Estado como categoria central e a sua consequente intervenção na ordem econômica, política e social.

Durante os anos 1950 e 1960, o mundo experimenta a expansão dos modelos de Estados assentados nos moldes keynesianos, com a expansão da acumulação de capital atrelada à alternativa fordista de produção com a forte intervenção do Estado, a partir do crescimento da economia, expansão do consumo em massa e a valorização da força de trabalho e do poder de compra do trabalhador.

Também deve ser levado em conta que, em função da reconstrução pós-guerra dos países capitalistas, a difusão do Estado keynesiano também pode ser atribuída ao acordo de Bretton Woods com a instituição do dólar como nova moeda de câmbio internacional, paritária como padrão ouro<sup>8</sup>, e criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (Bird) para financiar a reconstrução das economias destruídas pela guerra; e, ao Plano Marshall, cujos objetivos preconizavam a reconstrução material das economias capitalistas já citadas.

No período em que se instalam os modelos de Estados baseados no intervencionismo estatal (1945-1975), houve um grande crescimento dos gastos públicos para sustentar os serviços de caráter social implementados. Motivo pelo qual os Estados de Bem Estar Social, e suas variações como é o caso do Estado Desenvolvimentista, experimentaram grande desenvolvimento.

---

<sup>8</sup> Com o acordo de Bretton Woods, o dólar americano veio a se tornar a principal moeda de troca internacional. Para tanto, cada dólar deveria ser equivalente a uma quantidade fixa de ouro.

Contudo, conforme aponta Vasconcelos (2011. p. 33), a partir da segunda metade da década de 1970, a expansão dos Estados intervencionistas começa a demonstrar sinais de esgotamento

a partir dos dois choques provocados pelo aumento dos preços do petróleo, e da decisão unilateral dos Estados Unidos da América – EUA de acabar a paridade do dólar com as reservas em ouro, bem como de aumentar a taxa de juros internacional para combater seu déficit público, fatores que vão causar aumento da taxa de inflação, desequilíbrios no sistema de trocas internacionais e nos mercados internos, e na capacidade de absorção da mão-de-obra.

A alternativa keynesiana consistia no investimento estatal direto, incentivando o crescimento da produção e a expansão dos mercados de consumo, ao mesmo tempo em que prestava o papel de assegurar a reprodução da força de trabalho, com as políticas sociais de caráter redistributiva. A partir da década de 1970, a expansão desse intervencionismo se via diante de barreiras de difícil transposição: uma crise de natureza fiscal, em função do excesso de demanda associada a baixa capacidade de arrecadação e gestão estatal; a crise do modelo de intervenção, que se expressa pelo crescimento excessivo do Estado e consequente engessamento das suas ações; que levou o Estado a uma crise burocrática (VASCONCELOS, 2011).

Não obstante, frente ao esgotamento das condições de expansão asseguradas por décadas, havia um excedente de capital nos países capitalistas centrais, que requeria novas oportunidades de realização. A propriedade de acumulação, antes concentrada na esfera produtiva, desloca-se ao sistema financeiro e o capital excedente, nos países centrais do capitalismo, voltam-se para o Estado nos países periféricos na forma de empréstimos externos (PANIAGO, 2009).

Coaduna para isso as transformações que emergem com a “Nova Ordem Internacional”, que preconizava um conjunto de ações voltadas a questões como as *commodities*, o sistema monetário internacional e financiamento do desenvolvimento dos países pobres, a partir da industrialização desses países, da transferência de tecnologia e regulamentação e controle das multinacionais e da promoção de cooperação entre os países em desenvolvimento (TRINDADE, 1984).

Na década de 1980 se estabelece o que veio a ser conhecido como “a Grande Crise dos anos 1980” que pode ser entendida como um problema estrutural, cujas raízes estão no declínio do Estado intervencionista do século XX.

No ano de 1989, o conjunto de ideias que veio a ser conhecido como “Consenso de Washington” se tornou a base para o que hoje denomina-se “neoliberalismo” nos países subdesenvolvidos. Tais ideias se expressavam na suposta intenção de combater as crises e pobreza nos países da periferia do capitalismo, especialmente na América Latina. Consistia, basicamente em duas recomendações: reforma fiscal, alterando profundamente o sistema tributário para diminuir os tributos para que as grandes empresas pudessem aumentar seus lucros; e, na abertura comercial, a fim de proporcionar o aumento das importações e exportação pela redução de tarifas alfandegárias.

Entre as décadas de 1980 e 1990, os Estados na América Latina enfrentam graves problemas caracterizados por uma estagnação econômica e altas taxas de inflação. Durante a década de 1970, com as possibilidades de créditos externos, os Estados latino-americanos vivenciaram um momento de grande crescimento das suas economias em função dos grandes investimentos realizados – razão pela qual, no Brasil, esse período veio a ser chamado de “milagre brasileiro”. Contudo, o segundo choque do petróleo, o choque da taxa de juros e recessão internacional convergem para instalar uma crise sem precedentes em praticamente todos os países da América Latina.

A solução preconizada pelo Consenso de Washington visava combater, essencialmente, dois problemas que seriam os causadores da crise: em primeiro lugar, o tamanho agigantado do Estado, que se traduzia em protecionismo comercial, regulação excessiva das atividades produtivas privadas e o número elevado de empresas públicas; e, o populismo econômico, proveniente do descontrole do déficit público e da necessidade de manter sob controle as demandas salariais dos setores público e privado (BRESSER PEREIRA, 1991a).

Conforme apontado por Bresser Pereira (1991a. p. 4), entre as décadas de 1980 e 1990, a América Latina enfrentava uma crise nunca antes sentida, em que muitos países viviam um “processo de espiral inflacionária intermitentemente incorporado por congelamento de preços”. Ainda segundo o autor, na Bolívia (1985), no Peru (1988/90), na Nicarágua (1988/89), na Argentina (1989/90) e no Brasil (1990) a situação se caracterizava por uma hiperinflação.

O Brasil, na década de 1980, atravessava um período de grave estagnação econômica e altas taxas de inflação, cujas causas estariam associadas ao endividamento de Estado, contraído na década de 1970. Autores como Ometto, Furtuoso e Silva (1995), enfatizam que tal crise, em sua fase inicial, se manifesta como uma crise de endividamento, mas que, rapidamente, se traduz no desajuste interno da economia em razão das políticas adotadas na década anterior, que prestigiavam a manutenção do crescimento econômico mesmo diante de sinais da necessidade de ajustamento, após o segundo choque do petróleo.

Resta compreender como o país veio a superar a crise, quais os mecanismos adotados e seus reflexos para os campos econômico e social.

### **2.1.1 Reforma do Estado brasileiro**

De início, cumpre ressaltar que o Estado, aqui expresso, consiste na organização burocrática que tem o poder de legislar e tributar a população dentro dos limites de um território. A reforma do Estado, neste sentido, presume a redefinição do papel desempenhado pelo Estado.

O Estado Brasileiro vivenciou, no decorrer do século XX, algumas experiências que podem ser caracterizadas como reformas do Estado. Em um primeiro momento, do período de 1930 a 1945, durante o primeiro governo de Getúlio Vargas a partir da aproximação com o modelo burocrático weberiano; posteriormente, em 1967, via edição do Decreto-lei 200, que estabeleceu as diretrizes para a reforma administrativa daquele mesmo ano; e, por fim, o processo que começou na década de 1990 e se estende aos dias atuais. Esta última é mais pertinente ao estudo, razão pela qual iremos nos ater a ela.

Com o declínio do paradigma keynesiano, no plano internacional, verifica-se que a reforma do Estado, caracterizada pela redefinição do papel deste, nos países capitalistas desenvolvidos, ocorreu diante de um contexto marcado pela “escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e o avanço da ideologia privatizante” (ABRUCIO, 1988. p. 178).

A crise que atingiu os Estados modernos se traduz na descontinuidade da capacidade dos governos financiarem suas atividades. Neste sentido, os Estados fustigados pelo déficit criado para financiar seus investimentos, diante da necessidade de reduzi-lo e sem a possibilidade de aumentar os tributos, tinham como única alternativa o corte dos investimentos. Para Bresser Pereira (1996), o resultado disso foi a estagnação da economia,

uma vez que o Estado ficou impossibilitado de formular e executar políticas públicas em favor do crescimento econômico.

Ao passo em que se dissemina a ideia de que o controle excessivo do Estado, expresso na burocracia, se caracterizava como um modelo ultrapassado, moroso e inflexível de organização da atividade estatal, a administração empresarial começa a ganhar considerável destaque, como um modelo a ser atribuído também ao setor público. Para este fim, seria necessário passar o conhecimento da administração empresarial para o setor público e, dessa forma, supostamente, otimizar o seu desempenho.

A ascensão conservadora, expressa na eleição de Margaret Thatcher (1979), na Inglaterra, e Ronald Reagan (1980), nos EUA, instala a vanguarda das reformas dos países desenvolvidos e reflete nas condições para a reforma dos Estados do capitalismo periférico.

Com o esgotamento do Estado desenvolvimentista, no Brasil, há uma ebulição de questões no bojo da administração pública, parte em função de distorções burocráticas que não encontravam respostas no modelo da burocracia weberiana. A Constituição de 1988 incrementa tais questões, introduzindo a necessidade de uma nova orientação para a administração pública.

Vale ressaltar que o movimento de reforma do Estado coincide, em um primeiro momento, com o processo de reabertura democrática e um desgaste evidente da matriz político-institucional que orientou a atividade estatal durante o período autoritário. Conforme ressaltado por Vasconcelos (2011), entre 1985 a 1995, a ênfase na reforma se deu em função da democratização das instituições do governo, aproximação do Estado com a sociedade e descentralização político administrativa.

Do ponto de vista institucional, a Carta Magna inaugurou uma série de mecanismos de participação e controle social atribuídos aos cidadãos, representando um avanço na direção de um modelo institucional redistributivo. Foram assegurados novos direitos e princípios nos processos de formulação das políticas públicas, objetivando um modelo de proteção social universal e igualitário.

A recente Constituição passa a conferir o *status*, para o cidadão, de sujeito nas arenas decisórias, o que significa dizer que o cidadão, em tese, passa a ser corresponsável pela busca de soluções para os problemas coletivos. Ademais, a redemocratização possibilitou que as demandas sociais, antes concentradas na União, fossem distribuídas aos governos dos estados e, sobretudo, aos municípios, mediante a atribuição de autonomia administrativa a estes.

É interessante destacar que, nesse contexto criado após 1988, a sociedade civil passa a compor o grupo de ofertantes dos serviços públicos, levando-se em conta que aquele foi um período de forte ebulição de Organizações Não Governamentais (ONGs) que traziam às arenas públicas novas forma de articulação entre Estado e sociedade no provisão de serviços públicos. Esse movimento, se traduz como uma flexibilização à delegação de atividades estatais de interesse público, neste caso, em grande parte, de políticas sociais, para serem executadas por atores fora da máquina do Estado.

No que concerne a descentralização político administrativa do Brasil, autores como Santos Júnior (2015) destacam que esse foi um processo crescente de fortalecimento da esfera local de governo, tendo em vista a municipalização das políticas públicas. Ademais, para o autor, esse processo representou mudanças na organização e no funcionamento dos governos locais, com a incorporação de formas diferenciadas de interação com a sociedade (canais de gestão democrática, instrumentos redistributivos).

Cumprido destacar que a Carta de 1988 representou a fundação de um marco de máxima importância ao reconhecer os municípios como entes federativos. É interessante ressaltar que isso se traduziu em autonomia aos governos locais para elaborar e se submeter a sua própria legislação (leis orgânicas), respeitando as competências estabelecidas pela CF/88 e constituições dos seus respectivos estados. No âmbito dessas competências incluem-se a organização administrativa, na forma de secretarias, órgãos e empresas municipais e a responsabilidade por todas as políticas de interesse local, na forma de organizadores e prestadores de serviços públicos e de legisladores de tais políticas.

Ainda conforme destacado por Santos Junior (2015, p. 25)

É preciso reconhecer que as transformações recentes nas instituições de governo local e sua revalorização política integram um movimento que está em curso em grande parte dos países em desenvolvimento, no quadro das transformações associadas à globalização e à implementação das reformas macroestruturais.

Para Santos Júnior, a introdução da visão neoliberal sobre a descentralização municipal estaria pautada pela necessidade das reformas institucionais que favorecessem a parceria entre os setores público e privado. O autor destaca que (2015, p. 45)

Diante da crise fiscal, é proposta uma nova modalidade de financiamento do poder público, fundada em recursos financeiros captados através da ação do Estado enquanto ator no mercado, em parcerias com o setor privado. Nesse caso, o financiamento do setor público deixa de estar fundado na captação de recursos fiscais pessoais e abrangente e passa a estar vinculado aos recursos financeiros, captados na lógica de funcionamento do mercado, de difícil controle social.

Conforme destacado por Vasconcelos (2011), em paralelo à reconstrução do arcabouço institucional, os primeiros governos do pós redemocratização voltaram suas atenções para o controle da crise econômica, em função dos distúrbios que dela decorrem, isto é, da aceleração do processo inflacionário, do desemprego, da estagnação da economia, a elevação do custo de manutenção e expansão do investimentos públicos, o desequilíbrio das contas públicas e o aumento do déficit fiscal do Estado.

Não obstante, a instabilidade econômica permanecia como um problema a se resolver. Restava garantir o reestabelecimento do equilíbrio monetário, que seria componente necessário para garantir a estabilidade econômica. Isso veio a acontecer via Plano Real, em meados da década de 90. Para Vasconcelos, o Plano Real corrobora com processo de reformas no Brasil uma vez que “veio a permitir se vislumbrar um cenário de estabilização econômica capaz de possibilitar a adoção de um conjunto de políticas estruturadoras e de se resgatar o planejamento governamental” (2011, p. 65).

A partir de 1995, com a concepção do Plano Diretor do Aparelho do Estado, tem início a segunda etapa do processos de reformas do Estado no Brasil. Este Plano Diretor (PD) tinha como enfoque a administração pública federal, em que preconizava que o Estado deixaria de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se como promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, 1995).

Via PD, o Estado passa a reduzir o seu papel de executor e prestador direto de serviços, e estabelece-se enquanto regulador e provedor destes, especialmente dos serviços de educação e saúde. Nesta perspectiva, como promotor, o Estado continuaria subsidiando os serviços públicos.

Diante do diagnóstico de que houve um encarecimento acentuado no custeio da máquina do Estado, tanto em gastos com pessoal quanto em gastos com bens e serviços, e um aumento da ineficiência do Estado, sobretudo pelo que vem a ser tratado como “o retrocesso

burocrático de 1988”, o PD traça objetivos claros e orientados a conferir eficiência e racionalidade ao Estado (BRASIL, 1995), os quais sejam:

- Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos;
- Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada;
- Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União;
- Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União.

Para entendermos tais objetivos, é de fundamental importância entender que o PD distingue o Estado em quatro setores: I) **Núcleo Estratégico**, que corresponde aos poderes legislativo e judiciário, ao Ministério Público (MP) e ao poder executivo (Presidente da República), ministros e seus auxiliares; **Atividades Exclusivas**, que consistem nos serviços que apenas o Estado pode realizar (o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar); **Serviços não Exclusivos**, que são áreas em que o Estado pode atuar em conjunto com organizações públicas não estatais e privadas; e, **Produção de Bens e Serviços para o Mercado**, que seriam as atividades econômicas voltadas para o lucro que pertencem ao Estado (como o setor de infraestruturas).

Estes setores estariam submetidos a duas formas de gestão tidas como relevantes: a burocrática, que embora seja alvo de críticas, oferecia as vantagens de conferir segurança e efetividade às decisões públicas; e, a gestão gerencial, caracterizada especialmente pela questão da eficiência. A vista disso, o Quadro 3, a seguir corresponde a uma síntese dos objetivos traçados pelo referido PD.

**Quadro 3** – Síntese dos objetivos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995).

	<b>Estatal</b>	<b>Público</b> Não estatal	<b>Privada</b>	<b>Burocrática</b>	<b>Gerencial</b>
<b>Núcleo Estratégico</b>	●				●
<b>Atividades exclusivas</b>	●				●
<b>Serviços não exclusivos</b>	<u>Publicização</u> → ●				●
<b>Produção para o mercado</b>	<u>Privatização</u> → ●		●		●

Fonte: BRASIL, 1995.  
Adaptação do autor, 2018.

Nesta direção, a reforma englobava múltiplos aspectos: o ajuste fiscal; a liberalização comercial, abandonando a estratégia protecionista de substituição de importações; as privatizações de empresas públicas; a transferência para o setor privado da tarefa de produção, uma vez que esta seria realizada com mais eficiência; e, a transferências de serviços não exclusivos do Estado para o setor público não estatal.

### 2.1.2 A Nova Gestão Pública

Após essa breve passagem pelo histórico recente da reforma do Estado, é conveniente estabelecer uma abordagem sobre as mudanças que incidiram, de forma geral, sobre organizações públicas mediante as transformações preconizadas por esta reforma. Recorta, nesse sentido, a administração pública, que pode ser entendida como o aparelho do Estado, organizado para a realização dos serviços que lhes competem.

Na transição para o modelo gerencial estão as transformações advindas da onda ideológica neoliberal, que se inspirava nas estratégias de gestão das empresas privadas, caracterizando o que veio a ser chamado de “reforma da gestão pública”, ou administração pública, cujas bases nasce da teoria chamada “Nova Gestão Pública”. Tratava-se essencialmente de um conjunto de ideias, desenvolvidas no final da década de 1980, para buscar a geração de administrações públicas mais autônomas e responsáveis.

Em princípio, a literatura especializada sugere uma passagem, embora não completamente, do modelo burocrático da administração pública para formas mais abertas de

relação entre governo, mercado e sociedade, em que o Estado se coloca como regulador e provedor dos serviços públicos.

O modelo burocrático, surge no século XIX, no Estado liberal, como uma forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista, constituindo-se de princípios ao seu desenvolvimento e profissionalização. Abarcava, em seu arcabouço, a ideia de carreira, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo orientado pelo poder “racional-legal” (do Estado, reconhecido pela sociedade), incorporando o pensamento do sociólogo alemão Max Weber (BRESSER PEREIRA, 1988).

Conforme destacado por Silva (2017), a idealização do modelo burocrático tinha como objetivo proteger a coisa pública. No Brasil, essa lógica de administração foi implementada nos anos 1930, com a criação do Departamento Administrativo do Setor Público (DASP), durante o governo Vargas. Para este autor, o desafio do modelo burocrático no país seria suplantando o modelo patrimonialista, levando-se em conta, sobretudo, os ideais democráticos em efervescência na época que exigiam a adoção de um modelo de administração pública profissionalizada.

Quando esse modelo entra em crise, no mundo e posteriormente no Brasil, com as já referidas crises dos anos 1970 e 1980, incrementadas pela ingovernabilidade dos Estados e o aumento do poder do capital privado, subjaz pelo menos três dimensões: a econômica (nos moldes keynesianos), a social (estados de bem estar e suas variações) e a administrativa (estruturas pesadas e obsoletas no aparelho do Estado). O modelo burocrático weberiano passou a ser associado a uma forma de organização do Estado “guiada por procedimentos rígidos, forte hierarquização e total separação entre o público e o privado” (ABRUCIO, 1998. p. 178).

Tendo em vista o contexto crise que se desdobra sobre o modelo burocrático da administração pública, emerge na segunda metade do século XX o modelo gerencial, citado anteriormente, que vem como uma resposta ao crescimento das funções sociais e econômicas do Estado, bem como ao progresso tecnológico e à crescente globalização da economia. Neste sentido, o modelo gerencial constituiria em uma ruptura, até certo ponto, com o modelo burocrático.

Bresser Pereira (2010) ressalta que o modelo gerencial, ou reforma gerencial, surge como consequência administrativa do Estado Social e, concomitantemente, como instrumento e fator fundamental para a sua legitimação, uma vez que o Estado Social apenas pôde ser pensado e estabelecido porque a administração pública burocrática proporcionava pouca

eficiência, o que lhe tornava economicamente viável. Além disso, o autor argumenta que na medida em que avançavam as reformas sociais, a eficiência se tornava cada vez mais necessária.

Para Angelis (2015), uma distinção flagrante entre esses os modelos (burocrático e gerencial) é a forma de tratamento com o cidadão, que no modelo burocrático é percebido como usuário dos serviços públicos, enquanto no modelo gerencial os cidadão recebem o tratamento de cliente, cujas necessidades requerem um atendimento que lhes faça jus, introduzindo, dessa maneira, novos princípios que o Estado deveria perseguir: foco no cidadão (cliente), eficiência e transparência.

Quando o modelo gerencial é implementado no Brasil, em 1995, via edição do PD daquele mesmo ano, esteve sujeito a acusação de ser eminentemente neoliberal. Todavia, conforme consta em Bresser Pereira (2010), essa crítica foi sendo esquecida a medida em que o tempo foi passando, especialmente, porque a consequência foi o fortalecimento do próprio Estado e não o inverso, como requereria a ideologia neoliberal.

Bresser Pereira (2010) destaca duas experiências significativas no Brasil, frutos da experiência gerencial. A primeira delas foi com o Sistema Único de Saúde (SUS), durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (p. 116):

Quando começou o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, o Sistema Único de Saúde, criado pela Constituição de 1988 para garantir o direito universal aos serviços de saúde, estava em crise. Não se havia ainda logrado estabelecer um sistema de financiamento para o SUS, e os hospitais envolvidos ofereciam serviços deficientes e se envolviam com frequência em denúncias de corrupção. A norma que regulava os serviços não dava conta do problema.

A segunda experiência foi percebida no governo Lula, com o Programa Bolsa Família (BRESSE PEREIRA, 2010. p. 116):

Inicialmente, a ideia era a de distribuir cestas básicas em um programa denominado Fome Zero. Entretanto, logo se verificou que esse programa estava mal formulado e mal administrado. Optou-se, então, por unificar e administrar gerencialmente as diversas bolsas em dinheiro e espécie que

existiam até então, dar a todas o nome de Bolsa Família e aumentar consideravelmente sua abrangência. O resultado foi positivo.

A mudança para o modelo gerencial, todavia, passa a enfrentar dificuldades, tanto no sentido de delinear estratégias (o que e porque fazer), quanto no que se refere ao planejamento (como fazer). Isto porque as organizações públicas brasileiras enfrentam obstáculos, até certo ponto, desafiadores: “a síndrome da estabilidade”; a cultura do “conhecimento é poder”; treinamentos técnicos repetitivos; processos de seleção por testes de memória; legislação antiga; e a crise de confiança, que abala a transferência de conhecimento entre gestores, e entre estes e os órgãos públicos (ANGELIS, 2015).

## 2.2 UMA BREVE PASSAGEM PELAS POLÍTICAS DE SANEAMENTO NO BRASIL

Saneamento básico é entendido como um conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais, compreendendo abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. Neste estudo, abordamos especialmente a questão do esgotamento sanitário, segundo consta na definição da Lei 11.445/2007:

constituído pelas atividades, pela disponibilização e pela manutenção de infraestrutura e das instalações operacionais de coleta, tratamento e disposição final adequados de esgotos sanitários, desde as ligações prediais até à sua destinação final para a produção de água de reuso ou o seu lançamento final no meio ambiente.

A política de saneamento, no Brasil, pode ser caracterizada por fases distintas. Mostra-se necessária, portanto, abordarmos processos e fases anteriores pelos quais o setor de saneamento esteve sujeito e a importância destes na evolução do setor ao longo do tempo. Para além disso, a política de saneamento não se desenvolveu de forma linear, estando sujeita a processos políticos, transformações nas ordens social e econômica em diversas fases.

Um primeiro processo importante consiste no adensamento populacional vivenciado no século passado em áreas urbanas. Conforme ressaltado por Vasconcelos (2011), a taxa de crescimento populacional associada a taxa de urbanização, no Brasil, especialmente entre os

anos 1930 e 1980, concorreram para um alargamento paulatino da demanda pelos serviços de saneamento nas cidades (Tabela 1).

**Tabela 1** -Taxas de crescimento populacional e urbanização brasileiras (1950-2010)

Ano	População total		População urbana	
	Mil habitantes	Taxa de crescimento anual (%)	Mil habitantes	Taxa de urbanização (%)
1950	51.944	2,4	19.783	36,0
1960	70.070	3,0	31.303	45,0
1970	93.139	2,9	52.085	56,0
1980	119.003	2,5	80.436	68,0
1991	146.917	1,8	110.876	75,0
2000	169.799	1,7	137.961	81,25
2010	190.732	1,02	160.879	84,0

Fonte: VASCONCELOS, 2011.

IBGE, 2010.

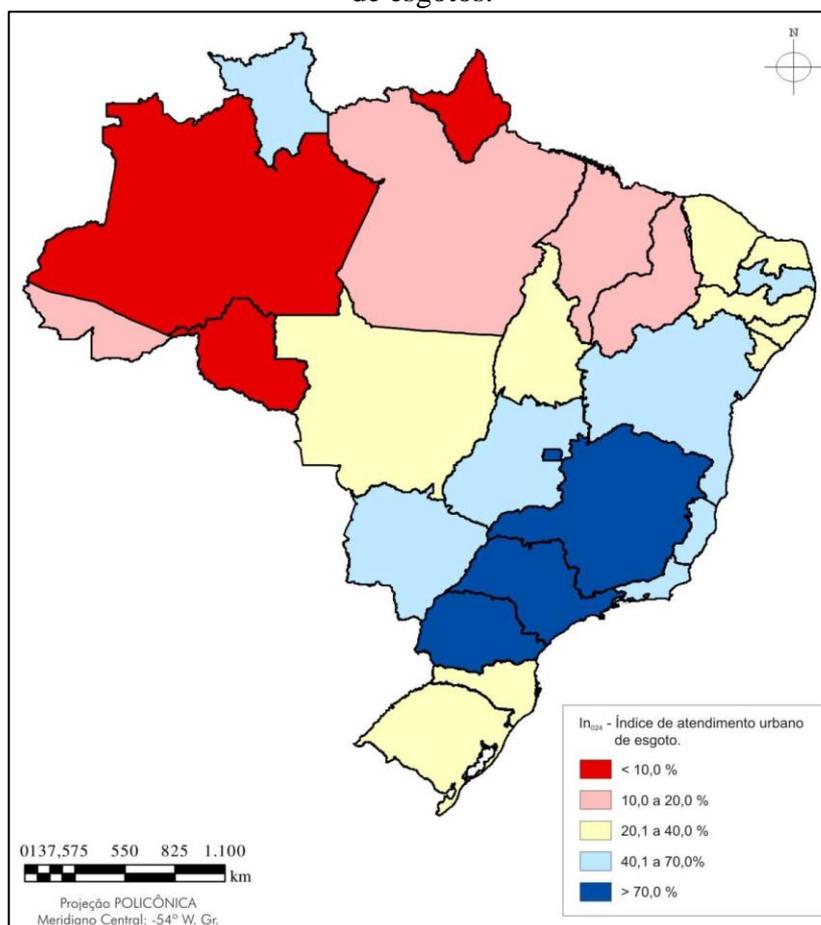
Adaptação do autor, 2018.

Conforme destacado no Tabela 1, a urbanização brasileira tem crescido incessantemente desde 1950. Um dos fatores associados a este fenômeno é o processo conhecido por migração campo-cidade, que levou grande contingente populacional das áreas rurais para a cidade. Em consequência disto, houve um aumento significativo das concentrações populacionais em áreas urbanas e, não necessariamente esse fenômeno foi acompanhado das infraestruturas necessárias para se garantir condições de salubridade a estas populações.

É possível observar que, na década de 1970, a população brasileira passou a ser predominantemente urbana. Heller (2007) associa o elevado crescimento populacional urbano deste período à carência de políticas na área rural e, no mesmo momento, o país vivia um momento de prosperidade econômica, especialmente nas cidades, com a entrada de vultosos investimentos provenientes de capital estrangeiro.

No setor de saneamento, essa situação se expressou pela ampliação de graves deficiências no setor que vieram a se traduzir na reprodução de problemas sociais, sanitários e ambientais. Tais deficiências perduram até os dias atuais, especialmente no que concerne à área de esgotamento sanitário, por elevado déficit deste serviço no país, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste (Figura 3).

**Figura 3** - Representação espacial do índice médio de atendimento urbano por rede coletora de esgotos.



Fonte: SNIS, 2016.

Um segundo processo de grande importância remete ao histórico de gestão do setor de saneamento no Brasil. Até o início da década de 1960, o modelo de gestão do setor de saneamento no Brasil era baseado em iniciativas locais, essencialmente, pela descentralização política, subjacente a pontuais “atos de liberdade dos governos estaduais e municipais” (ALBUQUERQUE, 2011. p. 48). Apenas a partir da segunda metade da década de 1960 o setor de saneamento passa a fazer parte da agenda pública do governo federal. Como marco institucional para apoiar o setor (bem como para as políticas de habitação no mesmo período), foram criados o Banco Nacional de habitação (BNH), em 1967, e o Sistema Financeiro do Saneamento (SFS), em 1968.

O BNH ocupou o papel de gestão do SFH, gerando uma centralização institucional atípica, isto é, uma vez que, conforme destacado por Vasconcelos (2011), o BNH passou a gerir dois sistemas financeiros independentes (de habitação e de saneamento) e passou a ser

responsável pelos programas inerentes aos dois setores, acumulou, contraditoriamente as funções de financiador e executor.

Ambos os sistemas financeiros contavam com os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Especialmente o setor de saneamento contava com 50% do financiamento dos investimentos a serem realizados provenientes do BNH, enquanto a outra metade competia aos Fundos Estaduais de Água e Esgotos (FAEs). Desenhava-se, assim, a o esforço inicial para o enfrentamento do déficit dos serviços de saneamento no país, com investimentos federais no setor (VASCONCELOS, 2011).

No ano de 1971, foi criado o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), cujo objetivo era avançar sobre a carência pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. De acordo com Albuquerque (2011), em decorrência do Planasa, o saneamento básico recebeu grande aporte de investimentos entre as décadas de 1970 e 1980 e, como resultado, houve um aumento nos níveis de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Brasil.

Sampaio (2013) ressalta que, com a instituição do Planasa, os estados foram estimulados a criar suas Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) que contemplavam, em nível estadual, a implementação dos sistemas de saneamento, ao mesmo tempo que retiravam do município tal função. Para Albuquerque, a constituição e fortalecimento das empresas estaduais condicionava a canalização de recursos provenientes dos SFS, o que, segundo este autor, “induziu as administrações municipais a conceder a exploração dos serviços locais para as CESBs” (ALBUQUERQUE, 2011. p. 48).

Estudiosos como Leoneti, Prado e Oliveira (2011) ressaltam que o Planasa deu ênfase ao atendimento dos serviços de abastecimento de água, mas, a despeito disso, pouco avançou para diminuir o déficit nos serviços de esgotamento sanitário. Para Vasconcelos (2011), o Planasa atribuiu prioridade ao abastecimento de água (sobretudo entre meados dos anos 1970 e início da década de 1980) em razão de que os investimentos neste segmento correspondiam, por habitante, metade dos investimentos aplicados em esgotamento sanitário.

No decorrer da década de 1980, o modelo da política de saneamento encampada pelo Planasa passa a sofrer um forte esgotamento, a saber, em função do contexto da crise que afetava o Brasil. Com o país diante de uma grave crise econômica, o BNH, que era o órgão financiador das políticas públicas de saneamento, é afetado e levado a uma crise financeira que redundou na insustentabilidade econômico-financeira do modelo. Como registrado por Peixoto (2011), os serviços de saneamento, assim como qualquer atividade laboral ou produtiva, têm custos associados e, coincidentemente, a maior concentração dos pagamentos

dos financiamentos concedidos às empresas públicas e aos fundos estaduais deveria acontecer no período em que se estabelece a crise.

Ainda conforme Peixoto (2011, p. 176), de fato a crise econômica corroborou com o esgotamento do Planasa. No entanto, outro aspecto importante deve ser levado em conta, sendo este, segundo o autor:

falta de experiência ou qualificação técnica dos agentes executores desse plano, a interferência e desvirtuamento político da gestão das empresas estaduais junto com a falta de transparência e de controle social das mesmas e, principalmente, a omissão político-administrativa dos titulares dos serviços delegados às empresas estaduais, abandonando-os à sorte e aos interesses políticos e econômicos dos respectivos estados e de suas corporações.

Com a extinção do BNH, em 1986, o braço executor do Planasa, suas atribuições foram transferidas para a Caixa Econômica Federal que, segundo Vasconcelos (2011), assume a função de um “simples agente financiador”, esvaziando-se das características de organismo de formulação e implementação das políticas de saneamento. De modo geral, o fim do BNH significou a falência do Planasa, que foi oficialmente encerrado no ano de 1992, face à inexistência de recursos para a sua manutenção.

Com o dismantelamento das estruturas de financiamento criadas no final da década de 1960 e início da década de 1970, restava ao governo federal, o desafio de reorganizar o provisionamento dos serviços. Diante do contexto de crise que atingiu o setor de saneamento, juntamente com o processo de reabertura democrática, a CF/1988 instaura uma série de dispositivos cuja finalidade se expressa pela exigência de regulamentação para o setor. Conforme destacado por Vasconcelos (2011, p. 123), entre esses dispositivos, destacavam-se “o gerenciamento dos recursos hídricos, as concessões e permissões dos serviços e a questão difusa da titularidade”.

Neste ínterim, a emergência, no plano internacional, da problemática ambiental vem incrementar tal questão, introduzindo novas formas de tratamento com o meio ambiente, especialmente à preservação de recursos naturais. Isso levou os legisladores a abordar a questão ambiental na Carta Magna em um capítulo dedicado a essa finalidade. Este dispositivo se desdobrou pela criação, no ano de 1997, do Sistema de Gestão da Água e, no ano 2000, a instituição da Agência Nacional de Águas.

Ainda na década de 1990, o governo federal passou a adotar uma série de iniciativas, como a instauração de novos programas para o setor de saneamento, a exemplo do Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos (Pronurbe), o Pró-Saneamento, o Programa de Ação Social em Saneamento (PASS), contando, inclusive, com créditos externos advindos das agências multilaterais, como o Banco Interamericano Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (Bird) (ALBUQUERQUE, 2011). O que significou uma reorganização dos recursos disponíveis e das fontes de financiamento para as políticas de saneamento.

Naquele período, a estratégia do Bird para avançar sobre a redução da fome e da pobreza se expressava pela oferta de serviços sociais básico à população carente. Pagnoccheschi (1989. p. 91), chama a atenção para a influência do Bird, bem como do BID, sobre o setor de saneamento no Brasil:

O documento de assistência estratégica ao Brasil ressalta que, em 1995, foi instalada uma comissão mista Banco Mundial/Governo brasileiro para propor ações de promoção de maior efetividade ao portfólio de projetos financiados no país. O relatório final da comissão indicava a necessidade de novos caminhos a serem exploradas para às operações do Banco Mundial no Brasil. As recomendações incluíam projetos de múltiplos estágios, divididos em fases sucessivas, programas-envelope (nos quais, após a aprovação de um marco de assistência, pudessem ser preparados projetos específicos), descentralização, para explorar melhor as vantagens locais e simplificação dos procedimentos de ambos os lados. Efetivamente, as operações com o Brasil foram beneficiadas por melhorias significativas. A performance do portfólio em 1996 foi apontada como a melhor, em mais de uma década, tanto em nível de desembolso como a de qualidade dos projetos.

Iniciou-se, no ano de 1996, a implantação do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), cuja finalidade era a organização de dados operacionais, gerenciais, financeiro e de qualidade sobre o atendimento aos serviços de água e esgotamento sanitário. A criação do SNIS preconizava um sistema de abrangência nacional, administrado na esfera federal e em articulação com subsistemas estaduais. Nesta direção, o SNIS se constituiu como um importante banco de dados sobre o setor de saneamento.

No que se refere aos investimentos no setor, a partir de 1999, em função do contexto de crise internacional, que afetou o Brasil, houve uma nova retração em decorrência do aumento de restrições imposta pelo governo federal para a contenção do endividamento público. No ano 2000, com a edição da Lei 101/2000 (Lei de responsabilidade Fiscal), houve uma redução dos investimentos como um todo, em função da restrição de gastos (VASCONCELOS, 2011).

Conforme destacado por Sampaio (2013), a partir do ano de 2003, o governo federal passa a reestruturar e fortalecer o setor de saneamento básico, a partir de intervenções significativas na política de saneamento. Segundo o autor, atesta para isso a criação do Ministério das Cidades (Minc) e de sua Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, cobrindo um vazio institucional que ainda pairava sobre o setor ainda como resquício dos anos 1980 e 1990.

Vasconcelos (2011) salienta que, após o ano de 2003, o governo federal passou a empenhar esforços para diminuir as restrições ao financiamento no setor de saneamento. Mas, apesar disso, muitas dificuldades permaneceram, sobretudo, devido ao fato de que as instituições financeiras não conseguiram expandir o crédito para saneamento por já estarem comprometidas com outros setores.

O provisionamento dos serviços de saneamento, no Brasil, tem como principal financiador o setor público, através de arrecadação fiscal e dos fundos administrados pelo poder público. As principais fontes de investimentos disponíveis para o setor de saneamento do Brasil são: I) do FGTS e do Fundo de Amparo ao trabalhador (FAT), ambos sob gestão do governo federal; II) recursos oriundos Orçamento Geral da União do (OGU) e dos orçamentos dos estados e municípios; III) recursos próprios dos prestadores de serviços, resultante das cobranças pelos serviços IV) também recursos advindos de empréstimos internacionais adquiridos junto às agências multilaterais (especialmente, o BID e o Bird) (SNIS, 2016).

Apenas com a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no ano de 2007, o setor de saneamento voltou a receber um volume de recursos realmente significativo, que na sua primeira edição contou como um investimento de R\$ 40 bilhões para serem aplicado entre os anos de 2007 e 2010. A fonte desses recursos seriam R\$ 12 bilhões de origem de financiamentos descontingenciados, R\$ 8 bilhões do OGU, R\$ 4 bilhões da Fundação Nacional da Saúde (Funasa), R\$ 8 bilhões. O programa também tinha a previsão de mais R\$ 8 bilhões para apoio a projetos patrocinados pelo setor privado. Os R\$ 8 bilhões restantes decorrem de contrapartidas das entidades financiadas (ALBURQUERQUE, 2011).

Conforme apontado por Sampaio (2013), no bojo da reestruturação do setor de saneamento, nos últimos anos, a maior parte dos recursos disponíveis para aplicação no setor concentrou-se no PAC (1 e 2). Contudo, Leoneti, Prado e Oliveira (2011) enfatizam que deve ser levado em conta, para além da falta de recursos para investir no setor, a falta de avaliação de custos ambientais, econômicos e sociais relacionados à implantação e operação e manutenção de investimentos que corroboraram com o déficit na prestação dos serviços, especialmente os de esgotamento sanitário.

### 2.2.1 Modelos de gestão dos serviços de saneamento

A compreensão dos mecanismos de natureza institucional que têm interface com o setor de saneamento no Brasil, atualmente, é essencial para que possamos compreender, também, o cenário atual da política de saneamento. Nesta direção, se faz necessário abordarmos as tratativas que regulamentam as atividades de organização e operação enquanto modelos de gestão e até mesmo de negócios aplicáveis no setor.

Em linhas gerais, pode-se dizer que os principais instrumentos que regulamentam os modelos existentes são as seguintes: a Lei de concessão e permissão dos serviços públicos (Lei 8.987/1995); a Lei das PPPs (Lei 11.079/2004); a Lei dos consórcios públicos (Lei 11.107/2005); e, a própria Lei do saneamento (Lei 11.445/2007).

A Lei 8.987/1995 disciplina e regulamenta o regime geral de concessões de serviços públicos e define o conceito de **concessão de serviço públicos**, entendido como “a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado”.

A concessão de serviço público pode, ou não, ser precedida de obra pública. Neste caso, a **concessão de serviço público precedido de obra pública**, é percebida na lei como “a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público” igualmente feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização.

As **PPPs** podem ser caracterizadas como formas de concessão dos serviços públicos. De acordo com a Lei 11.079/2004, PPP é o contrato administrativo de concessão que pode se dar sob a modalidade **patrocinada** (§ 1º, art. 2º), que é a concessão de serviços públicos ou

obras públicas de que trata a Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995<sup>9</sup>, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado; e, **administrativa** (§ 2º, art. 2º) percebido como o contrato de prestação de serviços de que a administração pública seja usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

A concessão patrocinada é um tipo de contratação equivalente a um tipo comum de concessão de serviços públicos, com a diferença da figura da contraprestação do parceiro público ao privado que se justificaria em função da celebração de contratos em áreas cuja receita tarifária não fosse suficiente para assegurar a cobertura dos custos do contrato, bem como da taxa de retorno para o concessionário. Já a concessão administrativa distancia-se das concessões comuns, e até mesmo da concessão patrocinada, em função da não admissão da cobrança de tarifas, ficando toda a remuneração do concessionário a cargo do parceiro público.

A Lei 11.079/2004 difere-se da Lei 8.987/1995 em função das suas características: o instituto das PPPs estabelece um valor mínimo de contrato de R\$20 milhões (art. 2º, § 4º, I) e um prazo mínimo de cinco e máximo de 35 anos para os contratos de parceria firmados, já incluindo a possibilidade de prorrogação (art. 5º, I).

Os **consórcios públicos** são pessoas jurídicas formadas, exclusivamente, por entes da federação, cujo objetivo seja a cooperação interfederativa voltadas a realização de ações de interesse comum, podendo se constituir em “autarquias interfederativas” ou “associação pública” (autárquica), podendo ocorrer vertical ou horizontalmente.

A **Lei do saneamento**, como dissertado anteriormente, cumpre o papel de definir as diretrizes para o setor. Em linhas gerais, o diploma legal determina que aos titulares pelos serviços de saneamento cabe a responsabilidade de: formular as políticas de saneamento; elaborar os planos de saneamento básico; prestar diretamente autorização ou delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, assim como os procedimentos de atuação deste; definir parâmetros de atendimento dos serviços.

Os instrumentos jurídicos acima abordados se refletem na forma de organização das atividades estatais e privadas sobre o setor de saneamento. Nesta direção, cumpre ressaltar os principais modelos de organização da prestação dos serviços de saneamento, atualmente, os quais, segundo Heller (2007) são os seguintes: serviços vinculados à administração direta

---

<sup>9</sup> Lei de Concessão e Permissão da Prestação de Serviços Públicos.

municipal, autarquias municipais, companhias municipais, companhias estaduais e Empresas privadas.

- **Serviços vinculados à administração direta municipal:** são os serviços organizados e operados através de unidades administrativas das prefeituras municipais, que são responsáveis pelas atividades de planejamento, projeto, operação e administração dos sistemas de saneamento;
- **Autarquias municipais:** é a prestação do serviço caracterizada pela organização e operação através da administração indireta. As autarquias são entes administrativos autônomos, criadas por lei específica, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio e atribuições outorgadas na forma da lei;
- **Companhias municipais:** são modelos empresariais de gestão e operação dos serviços de saneamento através de concessões dos titulares dos serviços, os municípios. As empresas desse caráter se constituem concessionárias dos municípios por prazo determinado por meio de contratos administrativos;
- **Companhias estaduais:** as CESBs também se caracterizam como modelos de gestão empresarial para a gestão e operação dos serviços de saneamento. Neste caso, são empresas de economia mista. Conforme destacado anteriormente, as CESBs foram criadas a partir do Planasa para serem os principais agentes de prestação dos serviços de saneamento, mediante a concessão municipal.
- **Empresas privadas:** são modelos de gestão caracterizados pela prestação dos serviços de saneamento por meio de capital privado. Conforme destacado por Heller (2007), a primeira experiência desse tipo de prestação dos serviços de saneamento foi em 1996, na cidade de Lima, no estado de São Paulo. Em seguida outros municípios os serviços a empresas privadas.

Os aspectos inerentes à prestação dos serviços de saneamento são, sobretudo complexos. Para Peixoto (2011), o panorama atual da organização institucional e da gestão administrativa dos serviços de saneamento é reflexo de um confuso processo de evolução das intervenções dos diferentes entes da federação na gestão desses serviços. Para o autor, as características principais de tal processo se expressam na falta de ordenamento adequado em relação ao setor no transcurso do tempo.

São numerosos os arranjos institucionais da organização e gestão dos serviços públicos. Embora essa flexibilidade seja vista positivamente, Peixoto (2011) aponta que tal flexibilidade possa convergir para o surgimento de confusões no que concerne aos titulares encontrarem a solução mais adequada para o problema enfocado. O Quadro 4, reproduzido a seguir, ilustra uma matriz de organização desses arranjos.

**Quadro 4** - Matriz de arranjos organizacionais da gestão de serviços públicos.

Tipo de gestão	Gestor	Regulador	Formação de prestação	Instrumento de outorga	Prestador
Direta	Titular	Órgão ou entidade do titular	Direta	Lei	<b>Órgão ou entidade do titular</b> Órgão da administração direta Autarquia Empresa pública Empresa de economia mista Fundação
					Entidade do titular ou entidade conveniada de outro ente do respectivo estado
		Autorização	Cooperativa de usuários Associação de recursos		
Associada	Consórcio público (entes consorciados)	Entidade de cada titular ou consórcio público ou entidade conveniada de outro ente consorciado	Associada direta	Contratos de consórcio de programa	Consórcio público
			Associada indireta	Contratos de consórcio e de programa	<b>Órgão ou entidade do ente consorciado</b> Órgão da administração direta Autarquia Empresa pública Empresa de economia mista Fundação
					Contrato de consórcios e de concessão ou de permissão
				Contratos de consórcio ou autorização	

	Entes conveniados	Entidade do titular ou entidade do ente conveniado	Associada indireta	Convênio de cooperação e de contrato de programa	<b>Órgão ou entidade de ente conveniado</b> Órgão da administração direta Autarquia Empresa pública Empresa de economia mista Fundação
--	-------------------	----------------------------------------------------	--------------------	--------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Peixoto, 2011.

### 2.2.2 As Parcerias Público-Privadas na gestão do setor de saneamento

O Reino Unido é considerado o primeiro país a implementar investimentos baseados na articulação público-privado, quando, em 1992, lançou o programa de parcerias denominado *Private Finance Initiative* (PFI) (VASCONCELOS, 2011). Posteriormente, o programa passou a ser chamado de *Public-Private Partnership* (CARDOSO; MARQUES, 2014).

As justificativas para as adoções de PPPs no contexto do Reino Unido foram: expectativa de melhoria dos serviços públicos; crença de que as empresas privadas podem ser mais eficientes e melhor geridas do que as empresas públicas; a expectativa de melhoria da eficiência no uso dos recursos públicos, em benefício da sociedade; a possibilidade de transferência e de compartilhamento de riscos com o setor privado; a expectativa de capacitar-se e adquirir expertise pelo acesso ao setor privado; a superação de dilemas fiscais, possibilitando o aumento de investimentos públicos por meio da participação de recursos privados; o engajamento dos cidadãos e grupos cívicos na governança e no monitoramento dos serviços (PECI; SOBRAL, 2007; LIMA; PAULA; PAULA, 2007).

A estratégia foi seguida por diversos outros países, os quais podem ser divididos em três categorias: I) os países maduros, são aqueles com grande quantidade de contratos e dos projetos antigos, entre os quais se destacam: o Reino Unido, Austrália, Japão, Portugal, Espanha, Irlanda, Grécia, Holanda e Chile; II) países com potencial futuro, cujas legislações sobre o assunto são posteriores a 2003. São países que têm boas perspectivas de desenvolverem esta modalidade de investimento, dos quais fazem parte: o Canadá, França, EUA, Brasil, Índia, México e África do Sul; III) países iniciantes, entre os quais a China e Marrocos, que se encontram com projetos pilotos de PPPs em fase de experimentação (VASCONCELOS, 2011)

É interessante destacar que este tipo de articulação entre Estado e iniciativa privada deriva das mudanças estruturais que impactaram fortemente os padrões de organização das atividades econômicas nos Estados contemporâneos. Em especial, a crise fiscal que se abateu sobre o mundo capitalista na década de 1980. As PPPs surgem como uma medida de caráter gerencial, cujas características, em tese, se expressam no compartilhamento de riscos com o setor privado, estímulos à inovação, modernização e aperfeiçoamento, encurtamento dos tempo de implementação dos empreendimentos, controle de qualidade e redução de custos.

Vale a pena ressaltar que, os governos de diversos países, incapacitados de financiar ou dar continuidade a altos investimentos públicos (característicos do intervencionismo estatal), identificaram nas PPPs uma alternativa para viabilizar grandes projetos públicos e para o provisão de serviços de infraestrutura necessários ao desenvolvimento econômico. Como o caso Inglês (especialmente Inglaterra), em que, de acordo com Peci e Sobral (2007), a experiência “público-privado” apresentou grande sucesso, principalmente, no quadro das reformas estruturais implementadas pelo Estado, na década de 1990 (PECI; SOBRAL. 2007; LIMA; PAULA; PAULA. 2007).

As PPPs entram em cena, no Brasil, por meio das reformas adotadas pelo Estado brasileiro na década de 1990. Como destacado anteriormente, aquele momento se caracterizava pela busca de racionalidade para a gestão pública e, neste sentido, essa modalidade de parceria se insere como um meio para atrair o setor privado para a realização de investimentos em áreas carentes de investimentos públicos. Conforme ressaltado por Peci e Sobral (2007. p. 1), “as PPPs são apresentadas como a nova estratégia de recuperação da capacidade de investimento público”.

No Brasil, Cardoso e Marques (2014) ressaltam que, antes da aprovação da Lei da PPP, em 2004, a legislação brasileira já demonstrava sinais de aproximação com prática das PPPs, entre outros aspectos, pela redução do papel do Estado na atividade econômica através das privatizações, o estímulo a competição nos serviços públicos, o perfil regulador do Estado e fomento a parceria entre o público e o privado.

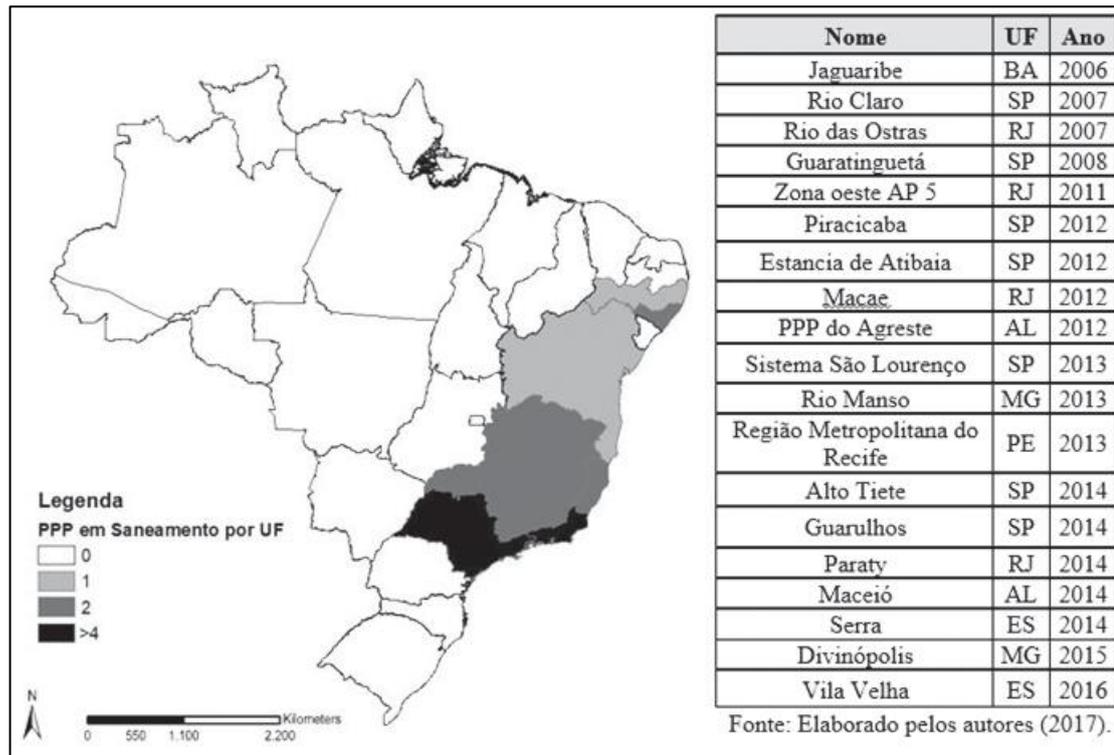
Os investimentos em infraestrutura possuem características que se diferenciam dos investimentos tradicionais em projetos ou serviços públicos. Exige-se um grande volume de recursos e um prazo razoavelmente longo para a sua maturação. Essas características sujeitam os investimentos em infraestrutura à capacidade de investimento do Estado, o que se dificulta consideravelmente pela falta de receita. Para Vasconcelos (2011), as PPPs são instrumentos

indicados para viabilizar empreendimentos que, por razões técnicas e/ou econômicas, não seja possível a sua realização contando apenas com modelos tradicionais de investimentos.

Conforme ressaltado por Archanjo (2006), no entanto, o emprego das PPPs oferecem algumas vantagens tanto ao parceiro público quanto ao privado, o que favorece sua viabilidade, dentre os quais vale a pena destacar os seguintes: maior eficiência econômica; Investimento privado no empreendimento, o que permite um aumento da oferta de infraestruturas sem o aumento do endividamento do Estado; Redução do prazo para a implementação do empreendimento; e, compartilhamento de riscos entre os parceiros público e privado.

O setor de saneamento se insere entre os empreendimentos passíveis ao emprego das PPPs em função tanto dos custos elevados para sua implementação, quanto pela carência de infraestruturas, conforme observado anteriormente, que refletem diretamente na qualidade de vida da população. Não obstante, um dos fatores que contribuem para a complexificação dessa estratégia é a dificuldade de conciliação entre a defesa do interesse público com os objetivos do setor privado (lucro).

Ferreira e Henrique (2018) destacam que entre o anos de 2006 e 2017, no Brasil, foram registradas 19 experiências de PPP no setor de saneamento, distribuídas entre as regiões Sudeste (com maior número de experiências) e a região Nordeste, conforme é possível observar na Figura 4 reproduzida a seguir.

**Figura 4** - Mapa das PPPs em saneamento no Brasil.

Fonte: Ferreira e Henrique, 2018.

Para Ferreira e Henrique (2018), os 19 contratos de PPP em de saneamento existentes no país demonstram apenas uma parcela do potencial de capitalização do setor. Autores como Albuquerque (2011), Leoneti *et al* (2015), defendem que a doção da ferramenta da PPP possa superar as dificuldades enfrentadas pelo setor saneamento, visto que se configura como uma alternativa de captação de recursos da iniciativa privada, alavancando os serviços de infraestruturas necessárias.

Em relação a outras estratégias para o setor de saneamento (concessões comuns, privatização etc), as PPPs apresentam a vantagem de que, quando precedidas de um planejamento adequado, têm potencial de incrementar as infraestruturas em áreas ainda não atendidas pelo Estado. Para além disso, a legislação que rege o setor de saneamento preconiza o atendimento subsidiado para o atendimento das populações mais carentes, enquanto a instituto das PPPs oferece garantias de retorno de capital ao setor privado.

## Capítulo 3

### **A CONSTITUIÇÃO DO PROGRAMA CIDADE SANEADA**

No conjunto das transformações no papel do Estado brasileiro, apresentado de maneira breve no capítulo anterior, a institucionalização de novas formas de articulações entre governo e mercado, sobretudo na escala local, abriu um amplo espaço para a atuação do mercado em diversos setores, antes sob a tutela do Estado.

No período reportado como “desenvolvimentista”, investir em grandes obras e serviços públicos de infraestrutura, que sempre demandaram enorme aporte de recursos, era uma prerrogativa do Estado para que a economia pudesse crescer, de forma geral. Neste novo contexto, o Estado não mais dispõe recursos suficientes para promover grandes investimentos, fazendo-se necessário a atração de capital privado para investir, implantar e manter setores onerosos como infraestruturas.

Entre os instrumentos criados como o surgimento dessas novas formas de articulação, primeiro em um plano internacional e, posteriormente, nacional, destacamos a figura da PPPs como uma das formas mais promissoras dessas articulações, tendo experiências já realizadas e diversos países. Como visto anteriormente, essa é uma tendência a qual o Brasil se insere há pouco tempo, mas já conta com uma série de iniciativas em diversos setores.

Entre tais setores, o de saneamento, cuja titularidade é municipal, se insere como uma área de grande carência por investimentos, especialmente no que se refere ao esgotamento sanitário. Isso caracteriza o setor como potencial alvo dessas formas de parceria entre o público e o privado para viabilizar a oferta dos serviços de saneamento, que geram benefícios sociais coletivos, os quais o Estado não poderia mais ofertar com a mesma brevidade que ofertaria em parceria com o setor privado.

A exemplo disso, o estado de Pernambuco, que desponta no Brasil como um dos pioneiros em emplacar a figura das PPPs para setores de grande importância para o desenvolvimento socioeconômico do estado (como transporte, mobilidade, uso do solo e saneamento), conta desde 2013 com uma política pública de dimensão metropolitana, o Programa Cidade Saneada, que foi constituído a partir de uma PPP para universalizar o

esgotamento sanitário da Região Metropolitana do Recife (RMR) e que deve se estender por um longo período nessa regi (35 anos).

Como este é um estudo sobre as articulações estabelecidas entre governo e mercado para execução de políticas públicas, consubstanciada pelas abordagens teóricas da governança e dos regimes urbanos, adotando o Programa Cidade Saneada como objeto empírico, insurge discutir algumas questões sobre o referido Programa: quais dificuldades enfrentadas no setor de saneamento, localmente, levaram a instauração de uma PPP para executar os serviços de esgotamento sanitário para a RMR? Quais foram os grupos (econômicos, políticos, sociais, sindicais) que participaram do processo de construção do modelo da PPP para o esgotamento sanitário da RMR? Qual é a real perspectiva de universalização dos serviços que serão ofertados a partir desta PPP à população? Quem terá acesso e quais as áreas contempladas pelos serviços? Havia outras alternativas para atender as demandas de esgotamento sanitário da RMR que não fosse uma PPP?

Para contemplar essas questões, este capítulo objetiva uma abordagem analítica sobre a articulação que permitiu o surgimento do Programa Cidade Saneada, buscando discutir a natureza e forma do processo, partindo da entrada do assunto na agenda do governo e abrangendo os principais aspectos da formulação do programa. Para isso, buscamos dados e informações a partir de duas fontes: a análise documental, onde foram consultados atas de reuniões, documentos e sites oficiais do governo, o edital de licitação, o contrato de concessão e seus principais anexos e os estudos realizados para a viabilização do projeto de parceria; e, a aplicação de roteiros de entrevista semiestruturados com endereço aos principais atores envolvidos com a PPP.

No entanto, é necessário fazer uma ressalva, desde agora. Mesmo diante de inúmeras tentativas de contato, via e-mail e telefone, não foi possível acessar a qualquer ator autorizado a responder pelo parceiro privado na PPP. O contato com a empresa foi prejudicado, sobretudo, pela venda da Odebrecht Ambiental à Brookfeild (BRK). Tentamos contatar, também, os representantes da BRK e, no entanto, novamente, não houve sucesso. Por essa razão, parte da presente análise, que seria enriquecida com a fala de atores ligados ao parceiro privado, encontra-se prejudicada.

O capítulo está dividido em três itens: no primeiro item, abordamos o demanda dos serviços de saneamento na RMR, com vistas à caracterização do setor, que servirá de subsídio aos itens seguintes; no segundo item, analisamos a entrada do Programa Cidade Saneada na agenda do governo do estado, onde ressaltamos o fenômeno do surgimento de inúmeras PPPs

recentemente no estado de Pernambuco; o terceiro item relaciona e discute alguns pontos da formulação do programa com a fala de alguns dos atores mais relevantes no processo de surgimento e instrumentalização do programa a partir da PPP do saneamento. É importante ressaltar que no contexto mais amplo de análise do Programa na RMR, buscamos aprofundar as questões relativas à sua implantação na cidade do Recife, que se constitui o recorte espacial de maior aprofundamento desse estudo.

### 3.1 ASPECTOS ANTECEDENTES: A DEMANDA REPRIMIDA DO ESGOTAMENTO SANITÁRIA NA RMR

Para mostrar o *status* de atenção governamental sobre o esgotamento sanitário da RMR, partimos de uma rápida abordagem acerca do histórico de planejamento no setor, que reporta ao início do século XX, a saber, no ano de 1909, com o advento da criação da Comissão de Saneamento pelo governo estadual, chefiada pelo engenheiro sanitário Saturnino de Brito. A partir daquele momento começou-se a implantar um sistema completo de esgotamento sanitário na cidade do Recife (PINTO, 2006).

Entre os anos de 1910 e 1918, houve a implementação da primeira etapa do Sistema de Esgotamento Sanitário (SES) Cabanga, situado na cidade do Recife, que contava com 115 km de rede coletora que escoava os efluentes de 86 mil pessoas para uma Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) que, por sua vez, lançava os rejeitos (apenas com tratamento primário) ao mar. Levando-se em consideração que aquele contingente populacional correspondia a aproximadamente 35% da população recifense, na época, a distribuição dos investimentos restritos a uma pequena parcela se traduzia em um baixo nível de atendimento desde os primeiros anos da construção do SES (COMPESA, 2011).

A segunda etapa de implementação do SES Cabanga só veio a ser realizada na década de 1940, acrescendo ao sistema 34 km de rede coletora. No entanto, conforme destacado por Júnior (2012), na década de 1940 o mundo capitalista ressentia-se com graves crises internacionais, inclusive a II Grande Guerra, e ao mesmo tempo, no Brasil, ganhava dinamicidade o processo de crescimento demográfico experimentado pelas cidades brasileiras que redundou, no caso particular da cidade do Recife, em um aumento paulatino da população recifense, que chega a triplicar até década de 1970 (JÚNIOR, 2012).

O cenário de crise internacional, que refletia na economia e, conseqüentemente, nos investimentos feitos no Brasil, associado ao crescente adensamento populacional na cidade do

Recife, tendia para o alargamento da distância entre demanda e oferta dos serviços de esgotamento sanitário local. Isso se verificou com o “retardamento das obras de ampliação do sistema de esgotamento sanitário, ficando claro que a expansão urbana já superava o serviço sanitário existente” (JÚNIOR, 2012. p. 29).

Já na década de 1960, houve uma reforma no SES Cabanga, quando, em 1965, o Departamento de Saneamento do Estado, através do engenheiro Antônio Figueredo Lima, iniciou a construção de uma estação depuradora, instaurando o tratamento dos efluentes coletados.

Ainda na década de 1960, teve início a construção do SES Peixinhos, já com tratamento secundário (atualmente o SES Peixinhos contempla os municípios de Recife e Olinda). Vale a pena lembrar que na década de 1960, em plano nacional, foi assinado o Decreto de criação do Planasa, de onde sucedeu a criação das companhias estaduais de saneamento e que, no ano de 1971, no estado de Pernambuco, os sistemas de saneamento passaram a ser responsabilidade do governo do estado, após a criação da Compesa.

A Compesa é uma empresa de economia mista de direito privado, cujo maior acionista é o governo do estado de Pernambuco. Foi fundada em 1971, pela Lei 6.307/71, com o propósito de ofertar os serviços de água e esgotamento sanitário para o estado e, desde então houve uma grande evolução da cobertura de municípios que concederam os serviços à empresa. Atualmente, a Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) atende 173 de 185 municípios pernambucanos, além do arquipélago de Fernando de Noronha.

Neste sentido, a companhia passou a ser responsável pela execução da política governamental de abastecimento de água e esgotamento sanitário, assim como das políticas inerentes aos recursos hídricos do Estado de Pernambuco. Considerando que a titularidade destes serviços é municipal, esse trabalho é realizado através das concessões municipais, conforme estabelecido pelo marco regulatório do setor (Lei Federal nº 11.445/2007).

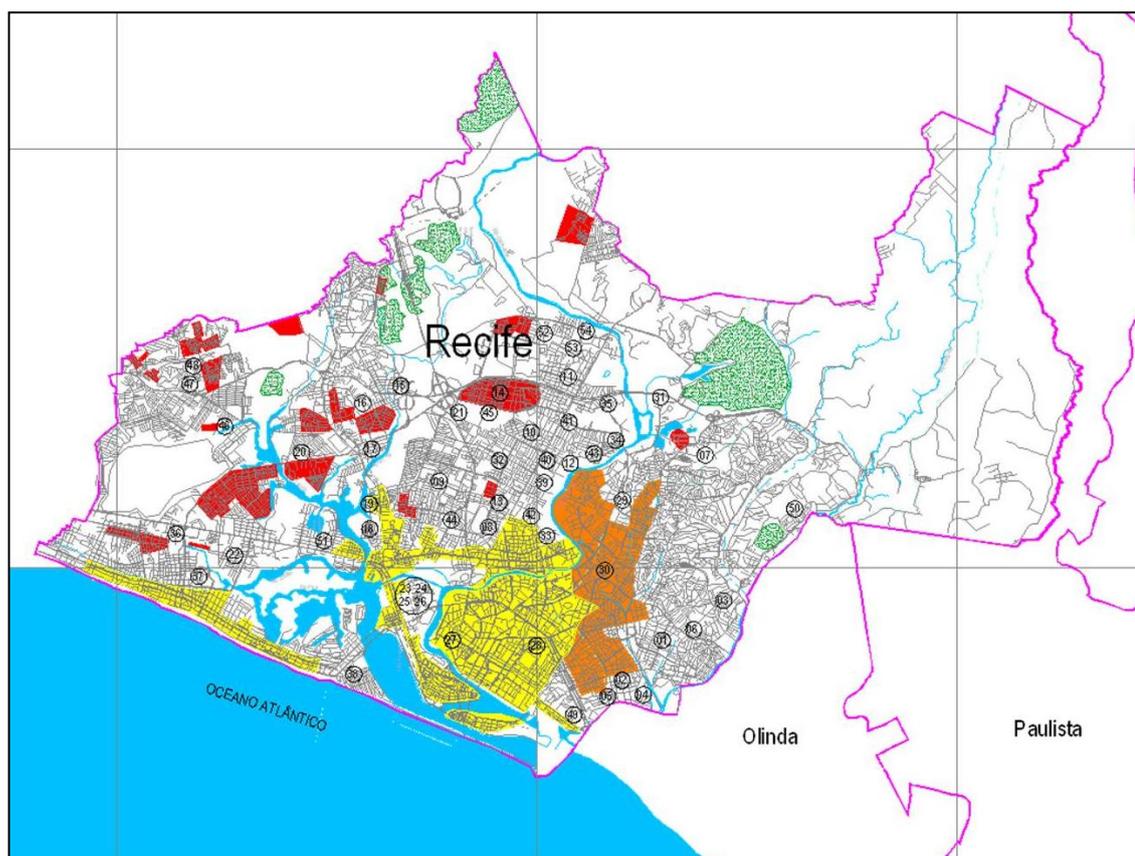
Sua origem remonta ao contexto de institucionalização das CESBs, caracterizado pela necessidade das administrações estaduais de assumirem os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário como uma orientação para atender ao Planasa, visando à garantia de viabilidade econômico-financeira entre o estado e a União.

Em 1971, havia duas entidades de saneamento no estado pernambucano, a Saneamento Recife e a Saneamento Interior de Pernambuco. Em um primeiro momento, ambas passaram a ser subsidiárias da Compesa, quando em 1974 foram finalmente extintas.

No momento da sua fundação, a Compesa já contava com a existência dos SES Cabanga e Peixinhos, que somavam 19 estações elevatórias, 02 estações de tratamento de esgotos e cerca de 450 km de rede coletora, cobrindo uma área de 22% do território urbano da cidade do Recife. A rede de esgoto atual do Recife é originária, essencialmente, dos serviços implantados com esses dois SES.

Nas décadas seguintes, na cidade do Recife, houve a realização de investimentos em sistemas de menor porte, basicamente, sistemas isolados (destacados por numeração na Figura 5). Conforme salientados por Júnior (2012), entre 1986 a 1988, foram implantadas aproximadamente 15.500 ligações de esgotos através de sistemas de coleta condominial e o governo do estado implantou mais 10.500 ligações. Contudo, não houve a criação de nenhuma estrutura para construção, operação e manutenção desses pequenos sistemas, ficando boa parte destes sob a responsabilidade da Compesa (JÚNIOR, 2012).

**Figura 5** - SES construídos isoladamente na cidade do Recife



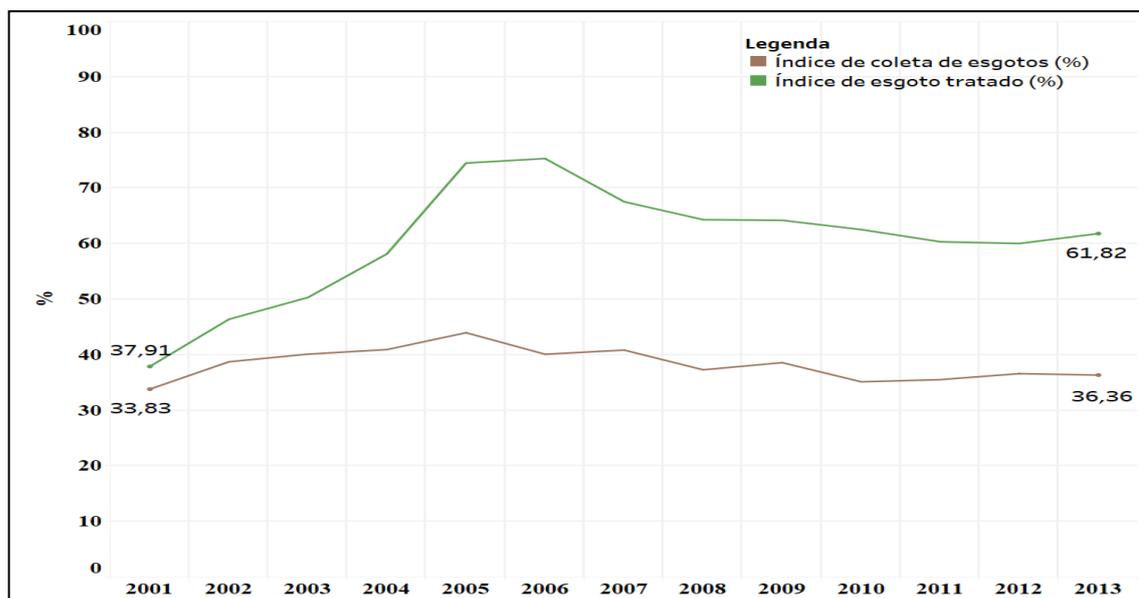
Fonte: VASCONCELOS, 1995.

Ademais, algumas outras ações foram feitas no sentido de ampliação da cobertura de esgotamento sanitário em ações individuais protagonizadas pelos municípios ou programas gerais implementadas pelo governo do estado na RMR, tais como:

- O Plano Diretor de Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana do Recife (PDES/RMR) (1980);
- O Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife (1991), que tinha um caráter também metropolitano e vinculava-se ao PDES/RMR;
- O Projeto de Modernização do Setor de Saneamento (1993), voltado à análise de viabilidade de concessão privada do setor;
- O Plano de Ordenamento do Sistema de Esgotos do Recife (1994), cuja proposta básica era atualizar o Plano Diretor de Esgotos da RMR, que havia sido elaborado pela Compesa na década de 1980;
- O Projeto de Qualidade das Águas e Controle da Poluição Hídrica das bacias dos Rios Beberibe, Capibaribe e Jaboatão (PQA) (1997);
- O Plano de Gerenciamento da Drenagem em Águas Pluviais e do Esgotamento Sanitário para a Região Metropolitana do Recife (Plano JICA) (2001);
- O Modelo de Saneamento Integrado (2002), que preconizava a articulação dos serviços de saneamento com a implantação de outros serviços de urbanização do Recife;
- O Programa Estruturador do Recife (2008), com recursos provenientes do PAC, que prometia elevar de 35% para 77% o índice de residências atendidas com saneamento básico na cidade, até o ano de 2010; entre outras ações pontuais.

A despeito de todas essas ações, os índices de esgotamento sanitário permanecem distantes daqueles desejados, quando em 2013 a coleta de esgoto na RMR correspondia a insatisfatórios 28% de coleta e apenas 7% de tratamento do esgoto produzido. Para cidade do Recife, em particular, embora dados do SNIS apontem relativa vantagem da cidade em relação à RMR no que se refere a estes dois índices (36% de coleta e 61% de tratamento), a situação se mostra muito abaixo do desejado (Gráfico 1).

**Gráfico 1** - Evolução da cobertura de coleta e tratamento de esgoto na cidade do Recife (2001-2013)



Fonte: SNIS, 2016.

De acordo com um dos dirigentes da Compesa, a quem nominaremos de A1, a PPP do saneamento foi uma medida necessária, sobretudo por considerar a falta de recursos para investir no setor. Para A1,

O setor de saneamento, de forma geral, no país, e, mais particularmente nas regiões com dificuldades sociais, talvez a região Nordeste, Norte e Centro-Oeste, a maior dificuldade de investimentos em esgotamento sanitário é a questão mesmo da ausência de recursos suficientes para a ampliação e a melhoria dos serviços, seja de água, seja de esgoto principalmente, na velocidade que se quer.

Além disso, a qualidade dos serviços se reflete nas estruturas implantadas com os sistemas antigos (já subdimensionados, considerando a verticalização e o adensamento experimentado pela cidade do Recife desde a década de 1940), manifestando-se na poluição ambiental e deterioração das condições de salubridade do sistema hídrico (sobretudo porque Recife é uma cidade anfíbia, cortada por cinco rios) e faixas litorâneas.

Todavia, é notória a presença do tema esgotamento sanitário em ações governamentais (estaduais e municipais) na RMR, ao longo do tempo, o que sugere que a questão há bastante tempo compõe a lista de prioridades dos governos na região. É de fácil

suposição que melhorias globais nos sistemas de esgoto na RMR, que se constitui um problema comum, são de interesse coletivo dos municípios. Contudo, mesmo sendo um problema recorrente na agenda pública dos governos e sendo de interesse coletivo, o baixo índice de esgotamento sanitário na RMR aponta para um baixo êxito das ações implementadas, sendo caracterizada basicamente por uma demanda reprimida.

Tal demanda, por sua vez, associada à inviabilidade do setor público de resolver o problema sozinho, se configura como o principal argumento dos dirigentes da Compesa e do Governo do estado para a contratação da PPP. É, pois, na perspectiva de aprofundar essa questão que ela será melhor discutida na seção que segue.

### 3.2 O PROGRAMA CIDADE SANEADA NA AGENDA PÚBLICA

Conforme discutido no Capítulo 1, a formação de agenda é um processo inclinado à aglutinação de forças políticas e econômicas em prol da satisfação de interesses diversos. Cumpre destacar que a agenda pública constitui uma relação de determinados pleitos ou necessidades sociais que adquirem *status* de prioridade de atenção do poder público. De acordo com Saravia (2006), a inclusão de determinado assunto na agenda designa o estudo e a explicitação de um conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir a condição de “problema público”, o que faz com que tal assunto se torne objeto de intervenção pública.

Conforme pudemos observar, o esgotamento sanitário constitui um problema público de notória ciência das autoridades públicas e que, a despeito de todas as ações anteriormente empreendidas, pouco se avançou no sentido de universalizar este serviço na RMR. A solução preconizada pelo governo do estado com a instituição do Programa Cidade Saneada, contudo, se pauta pela promessa de superar essa dificuldade e um prazo de 12 anos, beneficiando aproximadamente 3,7 milhões de pessoas. Passemos então a discutir como essa ideia surgiu e como evoluiu na agenda pública.

Desde o ano 2005, o estado pernambucano conta com legislação própria para viabilizar a formação das PPPs, pela instauração do **Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas (PEPPP)**, por meio da Lei Estadual 12.765/2005. O PEPPP, conforme a referida legislação, conta com a seguinte estrutura (TCE, 2015):

- Um **Comitê Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público Privadas (CGPE)**, que é o órgão superior de decisão do PEPPP. A presidência e Vice-Presidência do

CGPE, conforme a Lei 12.765/2005, art. 19, § 1º, alterada pela Lei 15.466/2015, são ocupadas pelo Vice-Governador do estado e pelo Secretário de Desenvolvimento Econômico de estado;

- Uma **Secretaria Executiva**: o CGPE terá um Secretário Executivo;
- Uma **Comissão Permanente de Licitação (CPL)** que é vinculada ao CGPE e tem como atribuições privativa e exclusiva a análise e julgamento das licitações referentes ao programa Estadual de Parcerias Público-Privadas; e
- Uma **Unidade Operacional de Coordenação das Parcerias Público-Privadas**, que foi criada pela Lei 12.976/2005, com o objetivo de executar atividades operacionais e de coordenação de Parcerias Público-Privadas, assim como assessorar o CGPE.

Interessa para esse estudo destacar que, com relação ao procedimento de implementação das PPPs, o estado de Pernambuco segue ritos diferentes de outros entes federados, incluindo a União, especialmente porque, o CGPE (Resolução Normativa RN/CGPE-001/2006, de 06 de fevereiro de 2006) abre espaço para agentes da iniciativa privada com interesse em determinado setor provoque o estado para os procedimentos de realização dos estudos prévios à contratação das parcerias (NASCIMENTO, 2015).

É importante levar em conta que a constituição de uma PPP exige um alto grau de complexidade. Suas proposições e projetos devem estar alinhados a uma modelagem econômico-financeira, à definição de garantias e contrapartidas dos parceiros público e privado, às performances no desempenho do serviço ou obra a ser determinada pelo contratante e dos riscos envolvidos tanto em obras quanto na exploração do setor alvo da parceria.

A despeito disso, conforme destacado por Nascimento (2015), o CGPE utiliza-se do que veio a se chamar “Procedimento de Manifestação de Interesse” para obter, de consultores externos ou empresas com interessem em disputar futuros contratos de concessão, estudos de viabilidade sobre projetos que estão na agenda de governo do estado.

Essa característica peculiar do CGPE pode se desdobrar em dois problemas graves:

- O primeiro é uma deficiência na publicidade das informações acerca dos estudos e projetos que sustentem o lançamento dos editais de concessão, que sem a devida publicidade impede qualquer iniciativa de participação popular no planejamento da

política pública, a não ser pelas legalmente asseguradas audiência ou consulta públicas, todavia, após o momento em que a decisão em favor da parceria for tomada;

- Tão ou mais grave que o primeiro é a possibilidade de realização dos estudos de pela mesma empresa que participará da competição pela concessão da política pública, que por sua vez, praticamente prescinde a existência de concorrência pela desvantagem que isso pode gerar.

Para além disso, a constituição de uma PPP envolve um complexo arranjo de governança. Haja vista que para uma mesma política pública são mobilizados diferentes setores e órgãos do governo e agências de regulação e controle, em se tratando de uma articulação com o setor privado, o rol de entidades envolvidas se expande também para o mercado. Outrossim, o número de participantes mobilizados na parceria, expressos em uma coalizão entre atores públicos e do mercado, envolve os mecanismos políticos e econômicos para construção das decisões de como e onde aplicar os investimentos da política pública.

Entre os setores com assente na agenda de prioridades do governo pernambucano, o esgotamento sanitário aparece como um dos mais problemáticos, sobretudo na RMR, para o qual se constituiu uma PPP com a finalidade de implementar o Programa Cidade Saneada. A referida PPP foi formada em entre a Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) e o Consórcio Grande Recife, liderado inicialmente pela empresa Foz do Brasil (Odebrecht Ambiental), que posteriormente vendeu seus ativos à canadense Brookfield (BRK).

Diante do que se pode observar, o esgotamento sanitário circula de forma reiterada na agenda dos governos na RMR e sem soluções efetivas. Essa questão pode sugerir que, de fato, o abjeto de apreciação dos promotores do Programa Cidade Saneada possa ser, na verdade, a própria PPP. Leve-se em conta o contexto acima expresso, associado ao fenômeno de que, entre 2011 e 2014, o estado de Pernambuco experimentou grande disposição para investir em PPPs (NASCIMENTO, 2015). Mostra-se importante refletirmos sobre essa questão.

Vale lembrar que a leitura teórica que consubstancia este estudo destaca a agenda como um elemento central para a estruturação dos investimentos no espaço urbano, que por sua vez desencadeia uma série de transformações (econômicas, sociais, ambientais etc.). De acordo com os estudiosos, certos grupos organizados na sociedade disputariam pela captura dos benefícios das ações governamentais a partir da inserção de determinados temas entre as

prioridades do governo, de modo que, dessa forma, ações governamentais possam representar a satisfação de pressões exercidas por tais grupos.

Cabe destacar que, conforme apontado em relatório do IPEA (2015), entre iniciativas e projetos de PPPs em execução no estado de Pernambuco, o grupo Odebrecht (líder da SPE concessionária da PPP do saneamento da RMR) praticamente domina os empreendimentos, fazendo-se presente na maioria dos processos licitatórios inerentes ao PEPPP, conforme é possível observar no Quadro 5, reproduzido abaixo.

**Quadro 5 - PPPs em curso e iniciativas no estado de Pernambuco no ano de 2015**

Área	Projeto	Objetivo	Situação	Recursos (R\$)
<b>Mobilidade</b>	Complexo viário do Paiva	Construção e Operação da ponte e via de acesso à Reserva do Paiva, um novo acesso ao litoral sul. Permitir a construção de um bairro planejado de alto padrão (habitação, setor de negócios e serviços)	Em operação pela concessionária da <b>Odebrecht</b> com o Grupo Cornélio Brennand	73 milhões
<b>Transporte/ Mobilidade</b>	Via Expressa	Concessão de um novo sistema de acesso e vias internas em Suape, integrado a uma nova rodovia de 43 quilômetros sentido Porto de Galinhas	Em obras pela concessionária da <b>Odebrecht</b> com a Invepar	450 milhões
<b>Transporte/ Mobilidade</b>	Arco viário metropolitano	Construir e operar uma via expressa de 77 km, novo contorno da RMR	Consórcio da <b>Odebrecht</b> , Invepar e Queiroz Galvão elaborou projeto para participar da licitação, que não chegou a acontecer.	1,21 bilhão
<b>Transporte/ Mobilidade</b>	Sistema Monotrilho da RMR	Construção de novo transporte público sobre trilhos	Estudos entregues ao governo do estado pela <b>Odebrecht</b> .	Não revelado
<b>Transporte/ Mobilidade</b>	Rota do Capibaribe e Ramal da Copa de 2014	Ligar o norte e o centro do Recife oeste metropolitano através de um prolongamento da atual Avenida Beira Rio, começando no Bairro da Torre	Em estudos pela <b>Odebrecht</b>	490 milhões
<b>Uso do solo</b>	Arena Multiuso da Copa de 2014	Construir e operar a Arena Pernambuco, potencializar uma nova centralidade na RMR (Bairro Planejado)	Arena Pernambuco Negócios e Investimentos S.A. (SPE entre as empresas <b>Odebrecht Participações</b> e Investimentos S.A., <b>Odebrecht Properties Entretenimento S.A</b> )	523 milhões
<b>Saneamento</b>	Programa Cidade	Universalização do esgotamento sanitário da	Consórcio da <b>Odebrecht</b> e Lidermarc Construções	4,5 bilhoes

	Saneada	RMR		
--	---------	-----	--	--

Fonte: IPEA, 2015.

Atualização do autor, 2018.

É flagrante a presença do nome “Odebrecht” a frente de projetos de grande importância para o estado pernambucano, simultaneamente. Vale ressaltar que seu enorme porte permitiu várias divisões, atuando em diferentes setores. Aparentemente, estas frentes obtiveram grande êxito no estado. Isso aponta para uma falta de competição real, uma vez que, entre projetos executados, em execução ou em fases de estudos, apenas uma empresa tem se destacado a frente dos empreendimentos no estado.

Sendo assim, não é surpreendente que a PPP do saneamento tenha sido estruturada a partir dos estudos de viabilidade econômica, realizados pela empresa Holandesa *KPMG Structured Finance*, entregues à Compesa e os estudos e anteprojetos de engenharia realizados através de contrato de prestação de serviço e executados pelas empresas ABF Engenharia, Construtora Andrade Gutierrez e Foz do Brasil (Odebrecht).

Entre 2007 e 2014, o grupo político que assume o poder no estado de Pernambuco vinha sendo liderado pelo ex-governador e ex-candidato à presidência da república Eduardo Campos, que tinha como uma das principais vitrines de governo o desenvolvimento econômico, atestando para isso a atração de grandes fabricantes como a Fiat (no município de Goiana que até então não fazia parte da RMR) e BRF, que é uma das maiores multinacionais do mundo no ramo alimentício, para que montassem plantas no estado. Arelado a essa dita vitrine, insere-se o setor de infraestrutura, para o qual, durante os governos Campos foram desenvolvidos projetos vultosos no formato de PPPs.

Concorre para esse argumento a grande efervescência de notícias sobre a contratação de PPPs no estado de Pernambuco a partir de 2011, veiculadas em diversos portais de notícia. Um destes portais, o Jornal do Comércio, noticiou em 22 de abril de 2011 que as parcerias público privadas despontavam, até aquele momento, com três projetos implantados. O texto da notícia trazia a seguinte informação:

O início efetivo do programa de PPPs do Estado remonta ao governo Jarbas Vasconcelos, em 2006. Foi quando a primeira lista de prováveis parcerias entre empresas e governo começaram a ser estudadas. Naquela época, duas empresas do grupo Odebrecht solicitaram o que seria a primeira PPP e primeira concessão rodoviária

de Pernambuco, o acesso viário da Reserva do Paiva, que só entrou em operação em junho do ano passado (Sic).

No governo Eduardo Campos, porém, as parcerias se multiplicaram. Duas outras já saíram do papel, a Arena da Copa e o Centro de Ressocialização de Itaetinga. Ambos são investimento milionários e que, por não serem considerados rentáveis sozinhos, exigem uma contrapartida pública no período de execução do contrato, de 33 anos.

No entanto, as PPPs não ficaram restritas àquele período. Outra fonte, a FolhaPE, divulgava, em 11 e fevereiro de 2017, matéria com o seguinte título: “Estado de olho nas PPPs viárias”. Conforme, destacado na matéria:

A ideia de delegar à iniciativa privada a missão de construir e cuidar das suas rodovias faz parte das discussões estatais há décadas. Desde a conclusão da Rota dos Coqueiros e da Rota do Atlântico - construída em 2011 para facilitar o acesso ao Complexo Industrial Portuário de Suape [...]. Nos últimos meses, no entanto, a discussão voltou à tona com força. Afinal, o Governo Federal tem incentivado a aproximação do capital público com a iniciativa privada através do Programa de Parceria de Investimentos (PPI). E esta proposta tem sido cada vez mais bem aceita em função da crise econômica, que deixa o poder público sem os recursos necessários para a realização de investimentos de infraestrutura.

É importante ter em mente que a entrada da PPPs na agenda do governo do estado de Pernambuco consiste em um fluxo de decisões públicas orientadas a introdução de novas formas de relação entre o público e o privado, com a provisão de bens e serviços públicos essenciais repassados à exploração pela iniciativa privada. Para estudiosos das políticas públicas como Saravia, tal fluxo aponta para diversos fins “todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório” (2006. p. 28).

Mostra-se intrínseco a aglutinação de forças políticas e econômicas em volta de setores cuja viabilidade seja promissora ao mercado que, rememorando o marco teórico desse

estudo, se expressam no propósito obter benefícios com a política pública. É necessário, no entanto, fazer menção a participação discreta das forças políticas municipais na implementação das PPPs no Estado, o que sugere muito mais força do governo do estado em promover alianças com o mercado que o municípios. Por outro lado, a maior parte dos empreendimentos anteriormente citados tem como localização a RMR.

A PPP do saneamento, quando formulada, estendia-se para além da RMR, contemplando o município de Goiana (onde se instalou a montadora da Fiat, no governo Campos). Vale destacar que o município de Goiana, mesmo constando no escopo do Programa Cidade Saneada desde o início, apenas veio a ser integrado à RMR recentemente (em janeiro de 2018). Conforme destacado por A1, essa foi uma decisão técnica pois, principalmente porque “Goiana sempre fez parte da estrutura de gestão da região metropolitana, na Compesa, mesmo não sendo formalmente região metropolitana”.

No que se refere especialmente às PPPs no setor de saneamento no país, é necessário fazer mais uma observação: no ano de 2013, foi lançado o Plano Nacional de Saneamento Básico (PNSB), que preconizava a promoção da universalização do saneamento básico (Decreto nº 8.141/2013). Naquele mesmo ano, foi proposto pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR), a difusão de PPPs estaduais para garantir a ampliação dos investimentos em saneamento.

A PPP do saneamento é anterior PNSB, datando o início dos estudos o ano de 2007. Contudo, quando assinado o contrato de concessão em 2013, alinha-se às diretrizes do PNSB, prometendo a universalização do esgotamento sanitário na RMR em 12 anos, incluindo a recuperação dos SES existentes e a construção de 41 SES novos.

Inclusive, os baixos índices da oferta dos serviços de esgotamento sanitário e o sucateamento das infraestruturas existentes, somado a baixa capacidade do poder público resolver o problema com investimentos próprios, foram os principais argumentos utilizados para a contratação da PPP, conforme podemos observar em algumas das apresentações, sobre o Programa Cidade Saneada, realizadas pelos dirigentes da Compesa, reproduzidas abaixo:

**Figura 6** - Relação entre a baixa oferta de serviços de esgotamento sanitário e desenvolvimento como argumento para contração da PPP do saneamento.



Fonte: Compesa, 2013. (disponível em: [http://www.cbic.org.br/migracao/sites/default/files/palestra\\_ppp.pdf](http://www.cbic.org.br/migracao/sites/default/files/palestra_ppp.pdf)).

Essa primeira figura ressalta a imbricação atual entre a baixa oferta dos serviços essenciais de esgotamento sanitário e passivos sociais em oposição ao que se colocou como “desenvolvimento acelerado”. Ou seja, a PPP seria a inovação necessária para suplantar o déficit existente na oferta do serviço e o mercado, cujo potencial de investimento superaria o da Compesa no setor, teria melhores condições de gerir os serviços. Neste sentido, seguiria os princípios da governança com uma maior eficiência e racionalidade econômica na alocação dos recursos. Esse argumento se verifica na figura seguinte.

**Figura 7** – Estimativa de investimentos público e privado com a PPP do saneamento.



Fonte: Compesa, 2013. (disponível em: <http://desafio-global.org/wp-content/uploads/presentations/Tavares%20Panel%203.pdf>).

Vale destacar que os dirigentes da Compesa e o governo estadual estavam diante de um problema de difícil solução: de um lado a Companhia havia esgotado a sua capacidade de investimento, de outro, o governo estadual, seu principal acionista, face à questão fiscal também não dispunha de recursos para investir. Dados da Caixa Econômica Federal mostram que, no ritmo em que os serviços de saneamento avançaram em direção à universalização (contando apenas com recursos públicos), essa expansão levaria mais de 60 anos para ser concluída, levando-se em conta que a RMR apresentava índices de coleta (28%) e tratamento (7%) muito inferiores à média nacional (55,5% e 37,5%, respectivamente).

Em outro sentido, é interessante notar que as PPPs em Pernambuco apenas ganham publicidade quando há decisão em favor de lançar o edital de concessão. Essa questão chama atenção, pois diferente de outros estados, a divulgação seja em Diário Oficial, mídias impressas ou digitais de grande alcance é antecedida das decisões. Destaca-se a falta de condições adequadas à competição pelos contratos de licitação: todos os caminhos levam a “a quase onipresente Odebrecht”, conforme destacado na manchete do Jornal do Comercio em 02 de fevereiro de 2013.

Cabe refletir, neste estudo, se o foco principal destas ações da PPP do saneamento é, de fato, a universalização do esgotamento sanitário na RMR, uma vez que em estudo semelhante, Nascimento (2015) ressaltou que o reflexo principal do aumento de licitações

dessa natureza, no país, serviu principalmente ao crescimento do setor da construção a partir da mercantilização do saneamento.

### 3.3 APONTAMENTOS À FORMULAÇÃO DO PROGRAMA

O processo de formulação de uma política pública consiste na definição de alternativas diante de um problema. Essencialmente, a formulação tem um caráter político e técnico, que pode ser entendido como um instrumento de expressão de poder, dadas as possibilidades de escolha das alternativas pelos formuladores. Este processo é posterior à entrada de determinado problema na agenda de governo (que tem uma natureza também política), e pode ser considerada como uma fase pré-decisória.

Entende-se as alternativas como soluções que, para autores como Capella (2018), estão relacionadas às consequências esperadas diante da adoção de determinadas medidas; envolvem a instrumentalização, que está relacionada à indicação de medidas concretas e procedimentos formais, como leis, normas, programas, entre outros; são representadas em conexão com os problemas; por fim, legitimam a ação governamental esperada.

No caso do objeto focado neste estudo, o problema colocado se traduz na diferença entre o “estado da arte” do esgotamento sanitário na RMR e um cenário ideal, que seria a universalização da oferta deste serviço. Como destacado na seção anterior, o setor de saneamento, mais precisamente na dimensão do esgotamento sanitário, fazia parte de um rol de setores prioritários do governo do estado de Pernambuco, compondo a lista de setores passíveis de parceria com o setor privado no âmbito do PEPPP.

De início, é importante termos em mente que as políticas públicas, como é o caso do Programa Cidade Saneada, são desenhadas por meio de instrumentos que são capazes de traduzir as intenções dos formuladores em ações (ou soluções). Tais instrumentos são destinados à produção de mudança social, influenciando diretamente as atividades e comportamentos de indivíduos e grupos sociais na produção, distribuição e consumo de bens públicos. Passemos então a uma rápida abordagem sobre o processo de instrumentalização do Programa Cidade Saneada, para que tentemos apreender os interesses dos formuladores, assim como dos atores intervenientes e formadores de opinião relevantes no processo de formulação do Programa.

Neste sentido, recorreremos a uma reconstrução do caminho percorrido pela PPP do saneamento até à sua concretização, com a assinatura do contato entre a SPE Foz do

Atlântico, recortando alguns dos principais e mais relevantes pontos do processo, a partir da análise de documentos e sites oficiais do governo, dos estudos de viabilidade e estudos de anteprojetos necessários à constituição da parceria com o setor privado e o contrato de concessão e seus principais anexos.

Data de agosto de 2007 a reunião ordinária do CGPE em que figurava como um dos pontos da pauta, a “análise de sobre a inclusão de novos projetos como projetos prioritários do PEPPP, e concessão de novas autorizações para realização de estudos e projetos básicos”. Para o setor de saneamento, foi definido, por iniciativa do então Secretário de Recursos Hídricos, João Bosco de Almeida, que o escopo para uma possível PPP em nível de RM seria coleta e tratamento de esgotos, incluindo as estruturas existentes, porém ficaria de fora o abastecimento de água.

Àquela altura já havia provocação da iniciativa privada para que fossem realizados estudos para a realização de uma possível parceria, cuja iniciativa partiu da empresa Andrade Gutierrez, que juntamente com a empresa local ABF Engenharia e a Foz do Brasil (Odebrecht), se encarregou de realizar os estudos de anteprojetos necessários a formação da PPP do Saneamento. O documento produzido pelos estudos registra os SES necessários para a dotação de esgotamento sanitário na RMR, segundo os quais (COMPESA, 2011, p. 5)

Tendo em vista a complexidade do problema do esgotamento sanitário da Região Metropolitana do Recife, foram definidas, **em conjunto com os contratantes**, rotas metodológicas e definições de circunscrição que possibilitassem seu tratamento em um estudo como este, de ambição larga e prazo exíguo. (Destaque do autor).

Vale salientar que a fase de estudos, a definição das áreas de intervenção e toda a parte técnica e operacional referente à execução das obras necessárias à realização da parceria foram realizadas entre 2007 e 2011, e considerando o trecho reproduzido acima, que foi extraído do Produto 01 dos estudos realizados, este processo foi feito com, no mínimo, a concordância dos contratantes quanto à disposição das possíveis intervenções a serem realizadas. À despeito disso, não foram encontrados registros de publicitação dos referidos estudos em meios oficiais ou de grande circulação antes do ato de anúncio da decisão pela PPP, em janeiro de 2011 (Figura 8).

**Figura 8** - Divulgação de lançamento da PPP do saneamento em Diário Oficial



Fonte: Diário Oficial do estado de Pernambuco, 2011.

O anúncio da PPP foi realizado pelo ex-governador Eduardo Campos quando, juntamente com o Secretário Estadual de Recursos Hídricos e do Presidente da Compesa, realizou uma visita a obras de abastecimento de água em implementação no município de Moreno, na RMR, onde afirmou que “a Região Metropolitana do Recife vai ser a primeira no Nordeste brasileiro a ter esse padrão” ao falar do ambicioso objetivo de universalizar o esgotamento sanitário na região (DOE/PE, 12/01/2011).

Em 2011, mesmo sem a PPP, Pernambuco era tido como um dos estados brasileiros que mais investia em saneamento, tendo sido a Compesa a quarta empresa que mais aplicou recursos no setor no país no ano anterior, com cerca de 613 milhões em investimentos (Figura 9). Em outubro daquele ano, o presidente da Compesa anunciou, em evento promovido pelo Instituto Trata Brasil, que haviam sido concluídos os estudos técnicos sobre a modelagem da PPP do saneamento, cujo relatório fora entregue ao CGPE.

As falas de “ausência de recursos”, ou “recursos insuficientes”, no entanto, foram as mais presentes nas entrevistas realizadas com os dirigentes da Compesa para justificar a opção pelo modelo de PPP, conforme é possível observar no trecho transcrito abaixo, proferido por um representante da Compesa, nominado A2:

Se tivesse recurso disponível para outras linhas de financiamento do governo federal, principalmente, que é o grande financiador, ainda, do setor, poderia ter sido uma alternativa. Poderia ter sido feito uma parceria, o estado e a Compesa poderiam ter feito um contrato e teriam tocado suas obras normalmente por uma licitação que não uma PPP. Mas acontece que, se a gente fosse fazer por esse modelo, a gente continuaria com as mesmas

deficiências históricas. Há um recurso que muitas vezes é garantido e aí, ao longo da execução das obras, entra-se em uma crise econômica, por exemplo, como foi o caso, nos últimos anos, e aí aquele recurso que está teoricamente garantido não consegue efetivamente vir para o estado e a Compesa tocarem as obras.

**Figura 9** - Evolução dos Investimentos em Saneamento realizados pela Compesa (R\$ milhões)



Fonte: Compesa, 2013.

Mesmo diante dos investimentos expressivos destacados acima, a área do esgotamento sanitário na RMR persistia como uma área carente por investimento, motivo pelo qual o Presidente da Companhia relatou (DOE/PE, 22/10/2011):

Nós temos um déficit histórico em relação a saneamento que estamos tentando recuperar. Com a atual forma de financiamento do setor, demoraríamos 60 anos para investir tudo que a região precisa. Mas com a parceria público-privada, que estamos propondo, será feito um investimento de R\$ 4,5 bilhões e em 12 anos vamos atingir entre 90% a 95% da Região Metropolitana de Recife com serviços de saneamento básico.

O conteúdo do referido relatório, dividido em dois volumes, trata de agrupar e categorizar as porções territoriais na área do Programa sob três situações: (i) áreas com sistema em funcionamento; (ii) áreas cobertas por sistema existente (embora não estivesse em

funcionamento); e, (iii) áreas sem cobertura de sistemas ou projetos de esgotamento sanitário. **Há uma quarta situação que merece destaque** para feito de análise, que é justamente aquela para a qual **“foi definida encomenda especial, que é a das geralmente chamadas áreas de baixa renda”**, caracterizadas por uma infraestrutura urbana deficiente (COMPESA, 2011, p. 14).

No estudo, foram definidos os tipos de assentamento considerados com “infraestrutura deficiente” (COMPESA, 2011):

- a. **Ocupações das margens de rio e córregos** – considera-se que **nesses assentamentos não devem receber ação de implantação de SES, devendo o Poder Público encaminhar a sua remoção**, seja pela insalubridade e risco a que estão sujeitas as famílias, seja pelos problemas, que são crescentes em gravidade e impacto, que trazem para a drenagem das cidades (como a área denominada Coelhos, no centro do Recife).
- b. **Ocupações em que o arranjo urbanístico indica ser necessária intervenção prévia à chegada dos SES**, de modo a organizar a ocupação do espaço e possibilitar a dotação mínima de elementos infraestrutura, entre eles o esgotamento sanitário (por exemplo, a área denominada Curral das Éguas, no bairro Torrões, no Recife).
- c. **Ocupações em que, ainda que desordenadas, é possível a dotação de esgotamento sanitário**. Exemplo desse tipo de ocupação é a área denominada Ponte do Maduro, no bairro Santo Amaro, no Recife.

Nesse aspecto, o Recife aparece como um dos municípios mais problemáticos no contexto da RMR, o que justifica a sua definição, neste estudo, como recorte espacial para aprofundamento da análise de implantação do Programa Cidade Saneada. De um lado, é o município que concentra o maior percentual de população (41,6%) e de moradias (42,4%) da RMR, apesar de ocupar apenas 7% do território metropolitano; de outro lado, se destaca historicamente pelo elevado número de assentamentos informais.

Dados mais detalhados sobre esses assentamentos nos são fornecidos pelo *Atlas de Infraestruturas Públicas das Comunidades de Interesse Social do Recife*, promovido pela Prefeitura municipal, que oferece um quadro relativamente recente das condições de precariedade das áreas onde habitam as comunidades pobres da cidade. Concluído em 2014, esse Atlas compreende o mapeamento e o cadastro não censitário de todas as 545

comunidades de interesse social<sup>10</sup> identificadas no Recife, com foco nas infraestruturas públicas, o que possibilita uma avaliação das condições de saneamento dessas áreas, que ocupam uma extensão de 4.513 ha, o que representa 20,4% de todo o território municipal e 32,3% de sua área urbana ocupada. Segundo o Atlas, as CIS abrigam cerca de 286.756 moradias e 817.538 pessoas, contribuindo com mais da metade das moradias (60,9%) e da população (53,2%) do Recife. (RECIFE, 2014).

Com a constatação de que cerca de 1/3 do território do Recife é ocupado por comunidades de interesse social, que vivenciam algum tipo de precariedade, é de relevada importância analisar a implantação do Programa Cidade Saneada, no contexto desta cidade, especialmente porque os critérios para a implantação do referido Programa fazem ressalva às áreas precárias, conforme acima mencionado<sup>11</sup>.

É importante ressaltar que na cidade do Recife, além da PPP, parte das obras nos sistemas de saneamento tem sido executadas pela Empresa de Urbanização do Recife (URB/Recife). Neste sentido há uma tentativa de articular os projetos que já eram tocados pela prefeitura com os projetos preconizados pela PPP. O que, no entanto, tem sido uma tarefa desafiadora, conforme é possível observar do trecho transcrito a partir de entrevista com uma das diretoras da URB, a quem identificaremos como C2:

Eu acho que a gente ainda tem muita dificuldade com a questão dos tempos e do alinhamento dos serviços. A gente está aprendendo a lidar com a PPP, até porque a gente tem dificuldades deste acesso. A gente tem o interveniente, que é a Compesa, então o nosso pacto é sempre com a Compesa. A gente trata com a Compesa, a gente não tem vínculo com a PPP.

O contrato de PPP firmado entre a Compesa e a SPE Foz do Atlântico, restringiu o atendimento às áreas de baixa renda àquelas que já tenham passado por processo de urbanização, excluindo assim o atendimento um grande contingente da população alvo, apesar de ter como finalidade promover a universalização dos serviços de esgotamento sanitário na RMR, Diante de tal restrição, emergem duas questões de grande relevância: (i) ficando fora

---

<sup>10</sup> No âmbito da prática de interação política - entre as comunidades, organizadas no decorrer da luta contra as práticas de erradicação de seus espaços de moradia, e o poder público, “o termo ‘comunidade’ foi ativado, para além do seu sentido antropológico ou sociológico, bem como foi adotado pela mídia para efeito de denúncias da precariedade da qualidade das infraestruturas públicas”, tendo sido, também, adotado no Atlas. (Recife, 2014, p. 16)

<sup>11</sup> Essa questão será aprofundada no capítulo seguinte

do raio de atendimento às áreas de baixa renda, a universalização fica comprometida, e sendo assim (ii) por que razão as lideranças comunitárias aceitaram passivamente a instituição da PPP?

Uma das principais interrogações feita durante as entrevistas aos dirigentes da Compesa diz respeito exatamente a essa questão. A resposta foi praticamente unânime, sendo proferida da seguinte forma (A1):

Isso pode comprometer? Pode. Mas a gente tá falando de um percentual, na nossa estimativa, de áreas críticas, mesmo, de entrar, de 10% da região de cada município [...] não quer dizer que todas as áreas de ZEIS não vão ter sistema. Apenas aquelas que a urbanização seja tão precária que impeça.

Por outro lado, ao se abordar essa questão no conteúdo do relatório, demonstra-se que tais áreas foram observadas com alguma preocupação no processo de formulação da política pública, sobretudo pelo fato de que uma porção territorial significativa da área do programa é conformada pela presença de assentamentos urbanos precários, especialmente na cidade do Recife, como acima citado. Grande número de CIS, incluem-se nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que contam com representação institucionalizada – o Fórum do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS).

Coaduna para isso o trecho abaixo transcrito, retirado da entrevista com C2:

A URB, ela tem papel de executar as políticas. A gente não deixa de ter uma interface com a PPP, haja vista termos alguns processos de urbanização, obras de urbanização, acontecendo dentro do território. Por exemplo, a gente tem a unidade de tratamento no Cordeiro, que tem várias áreas, tem comunidades que já estão completamente saneadas feitas com recursos do governo federal e, envolve não somente saneamento como também toda a parte de infraestrutura urbana, inclusive saneamento, tanto esgotamento sanitário como pavimentação e drenagem. Então, a gente está executando essas obras, porque é o seguinte, desde a PPP, **essa interface com as áreas ZEIS cabe ao governo do estado o saneamento das áreas formais e ao município o saneamento das áreas críticas, que seriam justamente essas áreas informais, de ocupação desordenada, irregulares, as mais**

**complicadas dentro da cidade do Recife e que seriam as mais difíceis de entrar.**

Em 17 de dezembro de 2011, por meio do DOE/PE, o governo do estado anuncia a abertura de consulta pública (Figura 10), que é um instrumento democrático de construção conjunta de decisões governamentais, permitindo a colaboração de empresas, movimentos e organizações da sociedade, que poderiam enviar comentários, sugestões e contribuições entre os dias 17 a 31 de dezembro de 2011. O objetivo do governo, com a abertura da consulta, seria discutir com a sociedade o projeto de PPP para universalizar o esgotamento sanitário da RMR.

**Figura 10** - Divulgação em Diário Oficial da aprovação de consulta pública para realização da PPP do saneamento



Fonte: Diário Oficial do estado de Pernambuco, 2011.

A despeito disso, a decisão pela PPP já havia sido tomada, restando ao espaço aberto pela necessidade de realização de consulta pública a divulgação da proposta. Atesta para isso a declaração do então presidente do CGPE, Maurício Rands, publicada na mesma edição do DOE, ao se referir à consulta pública: “Pernambuco vive um momento histórico e dá exemplo ao resto do Brasil. Esta é uma experiência pioneira que deve ser replicada em todo o país”.

Outra fala que aponta para isso é a de uma das lideranças comunitárias entrevistadas para este estudo, a quem nos referiremos como B1: “Nós não participamos de nada. Participação popular? Isso foi pouco. Quando tomei conhecimento da PPP, já não era mais Compesa quem fazia os serviços”. A mesma afirmação pode ser percebida na fala das demais lideranças entrevistadas.

Por outro lado, é notória a tentativa de demonstrar que houve participação da sociedade na formulação do Programa, via comunicação oficial do governo. A edição de 07 de março de 2012 do DOE/PE destaca que, durante aquele mês, a Compesa estaria dedicada em apresentar o projeto da PPP do saneamento à sociedade “em atendimento à recomendação do governador Eduardo Campos, que incumbiu o secretário do Governo, Maurício Rands, e o Presidente da Compesa de executar tal programação”. Participaram da apresentação, cujo objetivo era colher contribuições para o edital de licitação da PPP, o Tribunal de Contas do Estado (TCE) e Sindicato da Indústria da Construção Civil de Pernambuco (Sinduscon/PE).

Uma das primeiras reações contestatórias à realização da PPP foi iniciada a partir março de 2012, quando o debate sobre o tema chegou à Assembleia Legislativa de Pernambuco (Alepe) por iniciativa de deputados estaduais Luciano Siqueira (PCdoB) e Daniel Coelho (PSDB), que requereram à Comissão de Meio Ambiente e de Cidadania da Casa a realização de um debate com o governo do estado. O encontro ocorreu no dia 12 daquele mês e possibilitou aos dirigentes da Compesa a apresentação da proposta.

A proposta foi recebida com tom amistoso<sup>12</sup> por parte dos membros da Casa. De acordo com informações divulgadas no site da Alepe, uma das maiores preocupações do legislativo estadual seria eventual aumento de tarifas, o que foram prontamente dirimidas pelo presidente da Compesa, ao afirmar que a discussão tarifária se daria apenas entre a Companhia e a Agência de Regulação de Pernambuco, mas que não acarretaria aumento do valor das tarifas.

Contudo, mesmo com argumentos favoráveis à PPP, houve manifestação do Sindicato dos Urbanitários de Pernambuco (Sindurb/PE), representado por José Barbosa, presidente da entidade, que declarou que aquele modelo de intervenção seria excludente. Para o sindicalista “o ente privado não vai querer sanear áreas de baixa renda. Outra alternativa seria a parceria entre instituições públicas, a exemplo das prefeituras” (ALEPE, 2012).

Outro entrevistado entre as lideranças comunitárias, a quem chamaremos de B2, a despeito da observação do Sindurb/PE, avaliou positivamente a PPP, apesar de demonstrar que não tinha conhecimento sobre a mesma até a sua consumação:

Pra nós, foi uma surpresa. Então quando teve a questão do governo do estado praticamente terceirizar a questão do saneamento básico, ainda na gestão de

---

<sup>12</sup> Disponível em: < <http://www.alepe.pe.gov.br/2012/03/14/meio-ambiente-debate-ppp-do-saneamento-para-rmr/> >.

Eduardo Campos, pra gente foi bom. Quando começou a fazer a manutenção na minha área, que tem esgoto condominial, na Mangueira e na Mustardinha, melhorou muito e hoje não se vê muito a questão da reclamação sobre a manutenção de saneamento nessas áreas.

Essa oposição de julgamento sobre a PPP deve ser lido com certa cautela, principalmente porque o Sindurb/PE se tornou o principal movimento de oposição à PPP, por considerar que aquele seria um movimento de privatização da Compesa, uma vez que o sindicato é ideologicamente refratário a essa ideia. Quanto às lideranças da população, pode-se depreender, a partir das entrevistas, que o envolvimento destas com a formulação do Programa foi desproporcionalmente pequeno em relação à importância que o Programa tem sobre as áreas, sobretudo as mais carentes.

Com o apoio da Federação Regional dos Urbanitários do Nordeste (FRUNE), e entidades locais como o Fórum de Reforma Urbana de Pernambuco, o Movimento Popular de Pernambuco e da Associação de Grupamento Superior da Compesa, o Sindub/PE chegou a elaborar documentos, tais como o “Dossiê de denúncia à tentativa de privatização da Compesa”, a carta aberta à população com denúncia ao que se intitulou de “Pernambuco está sofrendo o maior golpe da sua história” e o editorial “Movimento contra a privatização da Compesa”, todos disponíveis no site do sindicato<sup>13</sup>.

Em 30 de abril de 2012, foi realizada uma audiência pública na sede da Compesa (Figura 11) com o objetivo de apresentar mais uma vez a PPP à sociedade e colher sugestões para serem avaliadas pelo CGPE e, possivelmente, incorporadas ao edital de concessão, na fase de reformulação – alguns setores como os já mencionados Sinduscon/PE, TCE e Alepe, e, outros como a Associação de Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco (Ademi/PE) e Trade Turístico, já acompanhavam a discussão desde o início de março daquele ano, conforme destacado no DOE/PE, na edição de 03 de maio de 2012.

---

<sup>13</sup> [www.urbanitarios-pe.org.br](http://www.urbanitarios-pe.org.br)

**Figura 11** - Audiência pública sobre a PPP do Saneamento realizada no auditório da Compesa



Fonte: DOE/PE, 2012.

Em maio de 2012, em reunião com a Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (AESBE), o ex-governador Eduardo Campos anunciou a autorização à licitação da PPP, onde argumentou que “é insustentável ver tantas crianças pisando no esgoto. Temos dados que comprovam que cerca de 1.500 crianças morrem por ano pela ausência da coleta e tratamento de esgoto. A PPP vai mudar esses quadro” (DOE/PE, 2012). Após o anúncio da autorização no DOE, em 25 de maio de 2012, as empresas interessadas tiveram 45 dias para apresentar suas propostas.

A licitação foi disputada entre Consórcio Grande Recife, composto pelas empresas Foz do Brasil e Lidermarc Construções, e o Consórcio OAS/AGBAR. Como anunciado anteriormente, o vencedor foi o Consórcio Grande Recife, que passou a constituir a Sociedade de Propósito Específico (SPE) Foz do Atlântico Saneamento S.A. O contrato de concessão para a implementação e exploração dos serviços de esgotamento sanitário foi firmado em fevereiro de 2013. Trata-se de um contrato de natureza administrativa que, como vem sendo retratado neste estudo, possui pretensões bastante ambiciosas: alcançar a universalização do esgotamento sanitário em toda a RMR.

Contudo, alguns pontos do contrato não ficaram muito claros, e por esse motivo a PPP tornou-se alvo de objeção de algumas entidades, como o TCE/PE que questionou sobre a verificação de viabilidade econômica da Compesa, que passará a ter a maior perda de receita

com esgotamento sanitário durante os 35 anos de concessão deste serviço<sup>14</sup>, mesmo que a companhia continue como responsável pela gestão e exploração dos serviços de abastecimento de água dos municípios na área do Programa e dos demais serviços de saneamento nos municípios onde a Companhia tem a titularidade.

No que se refere a este empasse, em 03 de fevereiro de 2013, uma matéria do Jornal do Comercio<sup>15</sup>, sob o título “A guerra fria em torno da PPP da Compesa”, trazia o seguinte conteúdo:

[...] a PPP da Compesa, tem sido objeto de uma queda de braço silenciosa, travada nos bastidores, entre o governo Eduardo Campos (PSB) e o Tribunal de Contas do Estado (TCE). O tribunal apontou uma série de irregularidades no negócio, que envolve mais de R\$ 16 bilhões para 35 anos de PPP, já alertou que a melhor saída seria abortar o atual projeto e refazer o edital, mas a versão é rebatida com veemência pela gestão socialista. A reportagem teve acesso a trechos de um relatório preliminar do tribunal que indica 12 vícios na contratação da PPP. Nos dois principais pontos, os auditores alertam para um sobrepreço de R\$ 5,1 bilhões e a possibilidade de sucateamento futuro da Compesa. [...] Segundo o relatório do TCE, há “irregularidades relacionadas à economicidade” que se forem consertadas pelo governo, a operação cairia de R\$ 16,6 bilhões para R\$ 11,5 bilhões, e que não ficou demonstrado a garantia do equilíbrio-financeiro da Compesa após a concessão do esgotamento sanitário – a parte lucrativa do negócio – ao futuro parceiro privado por 35 anos.

O futuro “sócio” da companhia tomaria cerca de 90% dessa arrecadação, assumindo o ônus de investimento para universalizar o esgotamento sanitário na Região Metropolitana e Goiana.

Outra questão que se tornou alvo de contestação dos movimentos organizados pelo Sindurb/PE, foi a não divulgação prévia de minuta do edital e de contrato a consulta pública,

---

<sup>14</sup> Disponível em: <<http://www4.tce.pe.gov.br/internet/index.php/2013-05-30-15-40-36/2013-06-11-11-04-23/codigo-de-etica/50-noticias/2012/novembro/760-tce-realiza-analise-do-edital-da-ppp-do-saneamento-da-compesa>>.

<sup>15</sup> Disponível em: <<https://jconline.ne10.uol.com.br/canal/politica/pe/2013/02/03/a-guerra-fria-em-torno-da-ppp-da-compesa-72201.php>>.

conforme preconizado pela Lei das PPPs (11.079/2004), que, em seu artigo 10º, parágrafo VI determina que a

submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital.

Para além disso, outra questão importante levantada diz respeito ao alcance das intervenções às diferentes populações contingentes na área do projeto que, segundo o contrato (anexo VII: Localização do Projeto):

A presente concessão abrange os aglomerados urbanos existentes (áreas urbanizadas) e as áreas em processo de urbanização ou potencialmente urbanizáveis, com exceção das ocupações de margens de rios e córregos, das ocupações cuja ausência de urbanização impede a implantação de sistema [...].

No que se refere às “ocupações cuja ausência de urbanização impede a implantação de sistema”, essa questão se tornou objeto das principais reivindicações dos movimentos de contestação da PPP, capitaneados pelo Sindurb/PE em associação com FRUNE, que constantemente denunciavam que o discurso de universalização não era verdadeiro. Apesar disso, não foi observado movimentação das lideranças das ZEIS no mesmo sentido, sendo que estas, supostamente, seriam as principais áreas afetadas pela restrição contida no contrato de concessão.

Resta analisar, no Capítulo seguinte, se a universalização prometida pelo pacto entre o governo e o setor privado pode ser alcançada ou não, aprofundando essa análise na cidade do Recife.

## Capítulo 4

### A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA CIDADE SANEADA

Iniciamos este estudo estabelecendo uma relação entre a ideia de universalidade, expressa como um princípio orientador para muitas Políticas Públicas e apresentado como o objetivo maior do nosso objeto empírico, e o conceito do direito à cidade, cujo espectro compreende e fomenta a interação dos diferentes grupos sociais à construção coletiva da cidade. Sendo assim, mostrou-se oportuno destacar, no Capítulo anterior, que no processo de constituição da PPP, houve a abertura de espaço formal para que a sociedade pudesse contribuir (audiência e consulta pública).

No entanto, ao apresentarmos como o Programa Cidade Saneada se constituiu, pudemos observar principalmente uma baixa adesão das comunidades mais carentes nas discussões sobre a formulação do Programa em contraponto ao interesse demonstrado por diversos outros grupos que extraem lucratividade da cidade e, diante disso, surge uma barreira restritiva à realização de investimentos em determinadas áreas, caracterizadas por condições precárias de urbanização, que representa uma porção significativa da cidade.

Abordamos, também no início deste estudo, a existências de alguns fatores que podem interferir na distribuição dos investimentos em infraestruturas urbanas que, por sua vez, geram diferentes formas de apropriação dos benefícios decorrentes da política pública. O Programa Cidade Saneada se pauta por uma série de intervenções potencialmente capazes de modificarem diversos aspectos da vida urbana (social, econômico, ambiental) na área em que se inscreve. Faz-se necessário, diante disso, discutir melhor alguns aspectos da proposta de intervenção, no presente Capítulo.

O capítulo tem o objetivo de discutir a implementação do programa, tanto do ponto de vista institucional, englobando as principais organizações envolvidas, quanto no que se refere à espacialização e localização das intervenções nas áreas do Programa. Para este fim, nos utilizamos da minuta do contrato de concessão e seus principais anexos, da base cartográfica produzida para os estudos de viabilidade da PPP, dados do Censo demográfico de 2010 (dados mais próximos do período em que se formou a parceria), e no caso particular do recorte deste estudo, dados da prefeitura municipal do Recife.

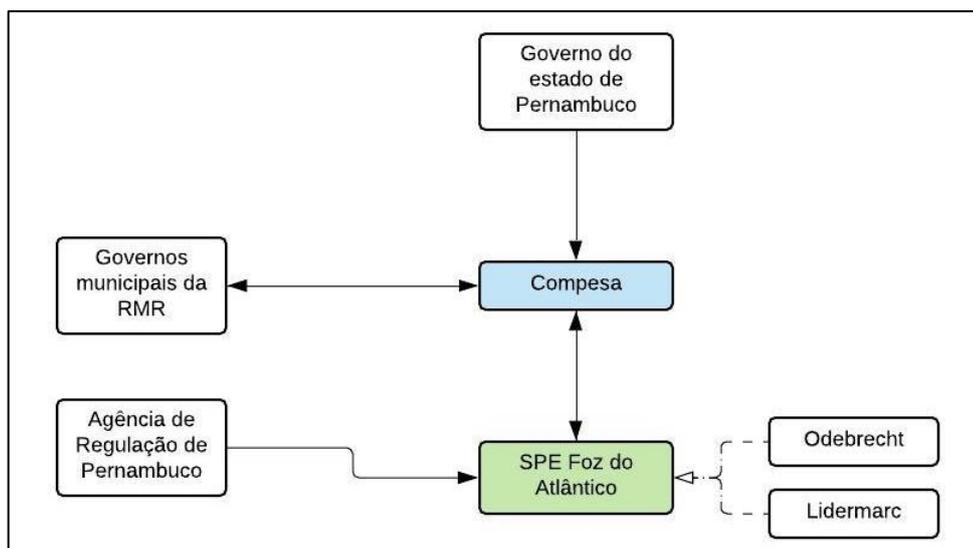
O capítulo foi dividido em três itens: o primeiro tem apresenta alguns dos principais aspectos do processo institucionalização da PPP junto à COMPESA; o segundo item apresenta as intervenções gerais previstas para o Programa na RMR; e, por fim, o terceiro a partir do recorte na cidade do Recife, busca discutir quais e como serão distribuídos os benefícios decorrentes da PPP, com ênfase, sobretudo, para as áreas da cidade mais carentes da oferta desse serviço.

#### 4.1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA

O Programa Cidade Saneada é, de certa forma, recente e ainda se encontra em curso. Por essa razão, é necessário tratar com cuidado as informações aqui apresentadas. Além disso, há poucos estudos que tenham se debruçando sobre a questão, que é uma política pública de grande importância para RMR, tanto no que se refere a questões sanitárias e ambientais quanto a econômicas e sociais, mas que não há ainda indicadores suficientes para uma análise profunda dos impactos (positivos e/ou negativos) que ela pode gerar.

A PPP do saneamento envolve, para além dos parceiros público (Compesa) e privado (SPE Foz do Atlântico), o governo do estado de Pernambuco, principal acionista da Compesa e promotor das PPPs por meio do PEPPP; os governos municipais da RMR, que têm interesses convergentes quanto ao objetivo de ampliar a oferta dos serviços de esgotamento sanitário na RMR; e, órgãos de controle e regulação encarregados de acompanhar o Programa Cidade Saneada, especialmente a ARPE. A figura 12 a seguir é uma representação esquemática de como essas organizações estão ligadas.

**Figura 12** – Organizações diretamente envolvidas na institucionalização do Programa Cidade Saneada

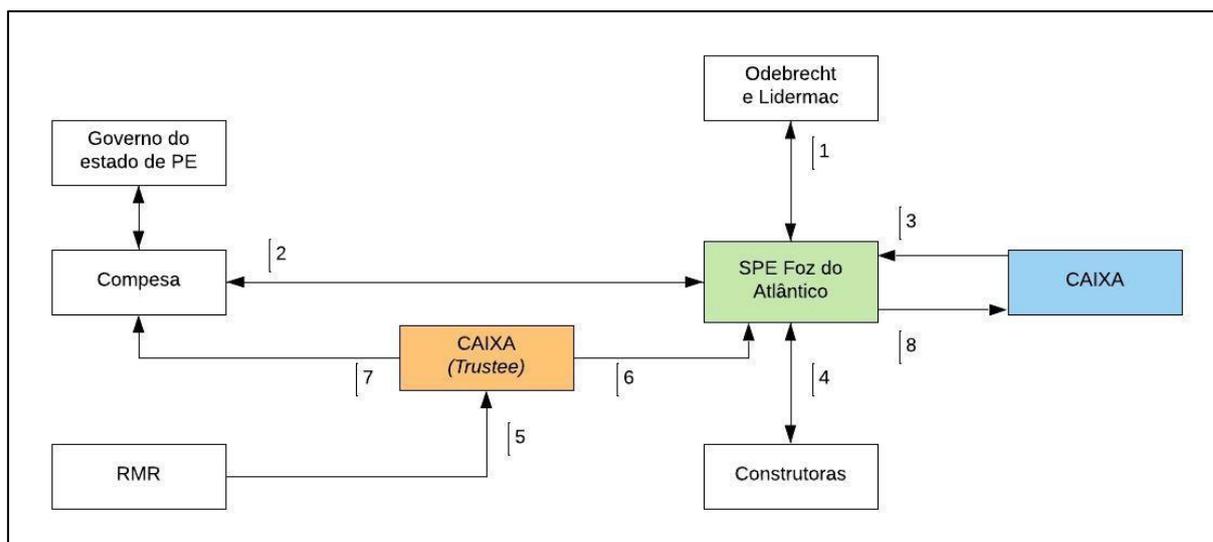


Fonte: elaboração do autor, 2018.

É importante destacar que os municípios participam do Programa tanto como receptores das intervenções, para as quais foram celebrados convênios de cooperação entre estado e municípios para a outorga do fornecimento e exploração dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário à Compesa, quanto como executores, especialmente em áreas de ocupações desordenadas, em que a PPP não entrará. Nestes casos, o município assume a responsabilidade pela implementação das intervenções necessárias.

Cabe destacar também que a fiscalização da oferta e exploração dos serviços de esgotamento sanitário e da implantação das intervenções ficou por conta da ARPE que, além de fiscalizar, deve cumprir o papel de fixar e atualizar o valor das tarifas incidentes à oferta dos serviços.

O projeto da PPP foi estudado e discutido durante seis anos (2007 a 2012), até a formação do modelo que seguiu para licitação. Neste ínterim, conforme relatório do IPEA (2015), o tema teria sido discutido por todos os prefeitos e câmaras de vereadores das cidades contempladas, contando, inclusive, com a realização de audiência e consulta públicas formais. Após o processo de licitação, que teve início com o lançamento do edital em maio de 2012, a PPP resultou, no ano de 2013, na seguinte estrutura:

**Figura 13 - Modelagem do Programa Cidade Saneada**

Fonte: COMPESA, 2013.

- 1) Instituição da Sociedade de Propósito Específico (SPE);
- 2) Contrato de PPP administrativa, celebrado com a Compesa, definindo a SPE como responsável pela prestação de serviços de coleta e tratamento do esgotamento sanitário da RMR;
- 3) Contratos financeiros feitos pela concessionária junto à agência de fomento;
- 4) Contrato de construção, realização dos investimentos previstos;
- 5) Pagamento de boletos (gestão fiduciária);
- 6) Remuneração conforme a participação no faturamento de esgoto;
- 7) Remuneração à Compesa, proveniente do faturamento de água e esgoto;
- 8) Amortização de juros e pagamento da dívida contraída pela concessionária.

A PPP do saneamento, enquanto modelo de negócio, se sustenta a partir de um arranjo em que os entes público e privado compartilham a implementação das intervenções e o parceiro privado explora comercialmente os serviços de esgotamento sanitário na RMR. Contudo, empreendimentos dessa natureza, para que se configurem, exigem a intersecção de vários processos e entidades. Neste sentido, faz-se necessário, nos subitens que segue, apresentarmos os principais aspectos do empreendimento.

#### **4.1.1 investimentos previstos**

Conforme já mencionado, os investimentos previstos para o Programa consistem basicamente na implantação de redes de esgoto, estações de tratamento, estações elevatórias,

obras e compra de insumos. A previsão de investimentos contempla duas fases distintas: a primeira diz respeito à recuperação e ampliação dos SES existentes e implantação de novos, de modo que se alcance a cobertura total da área do projeto em 12 anos; a etapa seguinte refere-se essencialmente à adequação dos SES ao crescimento vegetativo da população, de forma a garantir o fornecimento adequado dos serviços durante a vigência do contrato de concessão. A disposição dessas fases pode ser visualizada graficamente a seguir:

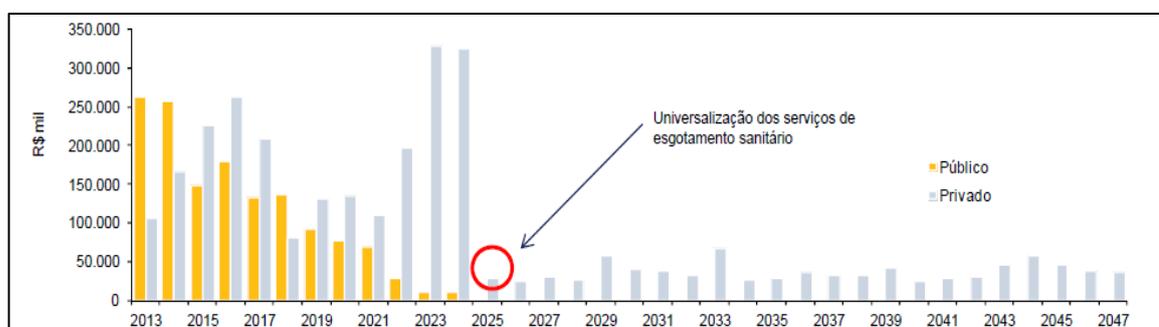
**Gráfico 2 - Investimentos anuais totais previstos (2013-2047)**



Fonte: KPMG, 2011.

É importante destacar que período que recebe maior volume de investimentos é justamente aquele em que há contrapartidas de ambos os parceiros (Gráfico 3), de modo que as intervenções necessárias possam estar articuladas. Essa questão pode ser positiva do ponto de vista da fluidez necessária à implementação do Programa, desde que superadas as dificuldades já mencionadas no capítulo anterior de descompassos no tempo de execução das intervenções.

**Gráfico 3 - Projeção de investimento a partir do parceiro público e do parceiro privado na PPP do saneamento (2013-2047)**



Fonte: KPMG, 2011.

A sintonia nos tempos de execução das intervenções é qualidade indispensável ao atendimento das metas estabelecidas pelo programa. A despeito disso, é conhecida a maior dificuldade do setor público na realização de grandes investimentos, considerando, sobretudo, os limites impostos pela burocracia que, por vezes, se traduzem em atrasos consideráveis.

Além disso, cabe destacar o seguinte: depois de firmado o contrato de concessão administrativa, o sistema existente (bens, instalações e infraestruturas) fora transferido à concessionária e permanecerá sob sua responsabilidade até o término da parceria. De igual maneira, a execução de investimentos, quer seja pelo parceiro público, quer seja pelo parceiro privado, durante o período da concessão constituem a relação de bens do parceiro privado durante a vigência do contrato.

Em grande parte, os investimentos realizados pelo parceiro público têm origem em políticas anteriores à institucionalização da PPP, e em outros como os SES Cabanga e Peixinhos, que se tinha como implementados, embora houvesse elevada deterioração e subdimensionamento das suas infraestruturas.

#### **4.1.2 Compartilhamento de risco**

O compartilhamento de riscos é uma das questões mais importantes nos contratos de longo prazo, como é o caso das PPPs. A distribuição adequada dos riscos pode possibilitar maior eficiência no decorrer do contrato e conferir maior racionalidade na partilha dos ônus e, conseqüentemente, maior estabilidade do contrato. Não por acaso, a lei que regulamenta a PPPs (Lei 11.079/2004) preconiza a “repartição objetiva de riscos entre as partes”.

Diferentemente dos contratos administrativos, sob o prisma da Lei 8.666/1993, em que a administração pública assume os riscos inerentes à contratação de obras ou prestação de serviços públicos e, diferentemente das concessões comuns, regidas pela Lei 8.987/1995, cujo risco se atribui prioritariamente ao parceiro privado, o compartilhamento dos riscos nas PPPs se expressa como uma novidade que tem como objetivo uma maior atratividade aos parceiros privados.

Não obstante, o compartilhamento dos riscos não vem a ser detalhado pela Lei das PPPs. Tal pormenorização é objeto do contrato de concessão ao qual se estabelece a parceria entre as organizações pública e privada, em cláusula prevendo a repartição objetiva dos riscos entre ambos. No caso da PPP do saneamento, a alocação dos principais riscos se deu da seguinte forma:

**Quadro 6** - Compartilhamento dos principais riscos associados à implementação da PPP do saneamento da RMR

<b>Riscos</b>	<b>Responsabilidade</b>	
Demanda	Compesa	Concessionária
Inadimplência	Compesa	
Investimento de capital público	Compesa	
Investimento de capital privado		Concessionária
Despesas operacionais		Concessionária
Riscos ambientais	Compesa	Concessionária

Fonte: Minuta do Contrato de concessão. Elaboração do autor, 2018.

Conforme acordado no contrato de concessão da PPP (Cláusula 28), o compartilhamento dos ganhos econômicos em função da redução do risco de crédito, que é o *spread* de risco cobrado pelo financiador, decorrentes dos investimentos necessários para a prestação dos serviços será de 50% para cada parte. Não obstante, os ganhos econômicos das partes são sujeitos ao risco de demanda, que é em menor grau compartilhado entre os parceiros público e privado, como é possível observar no Quadro reproduzido a seguir:

**Quadro 7** - Compartilhamento de risco de variação do faturamento dos serviços

<b>Faturamento a maior</b>	<b>Faturamento a menor</b>
100% - 110%: o excedente de receitas é destinado à concessionária	90% - 100%: a responsabilidade pelas perdas de receita é exclusiva da concessionária
Acima de 110%: o excedente de receitas é compartilhado em 50% para cada parte	80% - 90%: a responsabilidade pelas perdas de receita é compartilhada em 50% para cada parte
	> 80%: a responsabilidade pelas perdas de receita é responsabilidade exclusiva da Compesa

Fonte: Minuta do Contrato de concessão. Elaboração do autor, 2018.

Sendo assim, a concessionária tem seus lucros assegurados, inclusive porque, o pagamento da SPE é feito pelo volume faturado, mesmo que os valores não sejam arrecadados (por inadimplência).

### 4.1.3 Indicadores de desempenho

Os indicadores têm a função de verificar a qualidades dos serviços prestados pela concessionária e são componentes imprescindíveis para efeito de pagamento da Contraprestação da Concedente para Operação do Sistema (COS), considerando que o valor a ser pago mensalmente à concessionária será calculado em função da nota do Quadro de Indicadores de Desempenho (QDI).

Conforme fixado no contrato de concessão, os indicadores foram definidos, consoante à prestação dos serviços, nos seguintes aspectos:

- I. **Responsabilidade operacional:** que compreende os serviços relacionados à operação da concessão;
- II. **Construção:** que corresponde às obras de construção das infraestruturas necessárias;
- III. **Responsabilidade ambiental:** que corresponde às políticas de preservação e fomento do meio ambiente, através do controle da poluição, do desmatamento, proteção e preservação de acidentes ambientais;
- IV. **Responsabilidade social:** inerente ao tratamento dispensado aos usuários na área da concessão, bem como políticas de caráter social que venham a ser implementadas pela concessionária; e,
- V. **Responsabilidade financeira:** que diz respeito ao gerenciamento de custos, otimização de investimento, endividamento e práticas contábeis transparentes.

Estabeleceu-se que a aferição do conjunto de indicadores, subjacente aos aspectos acima expressos, deve ser feita em diferentes períodos, podendo ser:

- **mensal:** tratamento do esgoto coletado, isto é, a quantidade de esgoto coletado e encaminhado para as estações de tratamento; atendimento de solicitações para desobstrução, correspondente à capacidade de resposta da concessionária às solicitações dos usuários; eficiência nos prazos de atendimento, isto é, a capacidade de atender aos compromissos nos prazos estabelecidos; disponibilidade de estação elevatória, calculada do número de estações elevatórias disponíveis para operação e o

número total de estações elevatórias necessárias na área da concessão; qualidade do efluente final, em que é avaliada a eficiência do tratamento dos esgotos; licenciamento ambiental, isto é, o cumprimento dos condicionantes ambientais.

- **trimestral:** estrutura de capital, verificando a alavancagem financeira da concessionária; liquidez corrente, onde é avaliada a capacidade da concessionária de honrar com os compromissos financeiros de curto prazo; geração de caixa; cobertura dos serviços da dívida, avaliando a capacidade da concessionária honrar com as dívidas contraídas junto aos credores; fluxo de caixa livre, que avalia a de recursos do projeto para o investidor; demonstrações financeiras, onde é avaliada a entrega das mesmas; custo x receita líquida, avaliando a eficiência da concessionária.
- **semestral** campanhas junto à comunidade, no desenvolvimento de programas de educação ambiental, conscientização quanto a correta disposição de esgoto e manutenção das redes coletoras e equipamentos dos sistemas; campanha nas escolas, promovendo ações de sensibilização e apoio aos projetos ambientais em parcerias com as escolas; projeções financeiras, levando em conta os resultados obtidos e os resultados projetados até o fim do prazo da concessão.
- **anualmente:** a cobertura do sistema de esgotamento sanitário, definida pelo quociente entre o número de unidades (economias) localizadas na área da concessão e o número total de unidades; adesão ao sistema, que é definida como o número total de unidades localizadas na área da concessão para as quais os serviços de esgotamento sanitário estejam disponíveis.

Ademais, a **cada conclusão e obra ou expansão**, tem a aferição dos indicadores de: entrega do *as built*, referente aos sistemas implantados ou ampliados pela concessionária; operacionalidade da rede coletora implantada, operacionalidade das estações elevatórias implantadas e operacionalidade de estação de tratamento implantada, onde se avalia as condições de funcionamento de tais obras nos sistemas de esgotamento; e, reconstrução de pavimentação em vias e passeios públicos.

#### 4.1.4 Compartilhamento de ganhos e estrutura remuneratória

A partir do início da operação dos serviços de esgotamento sanitário, a concessionária passa a receber contraprestação mensal da Compesa, aferida proporcionalmente ao seu desempenho. De acordo com o contrato, a concessionária será

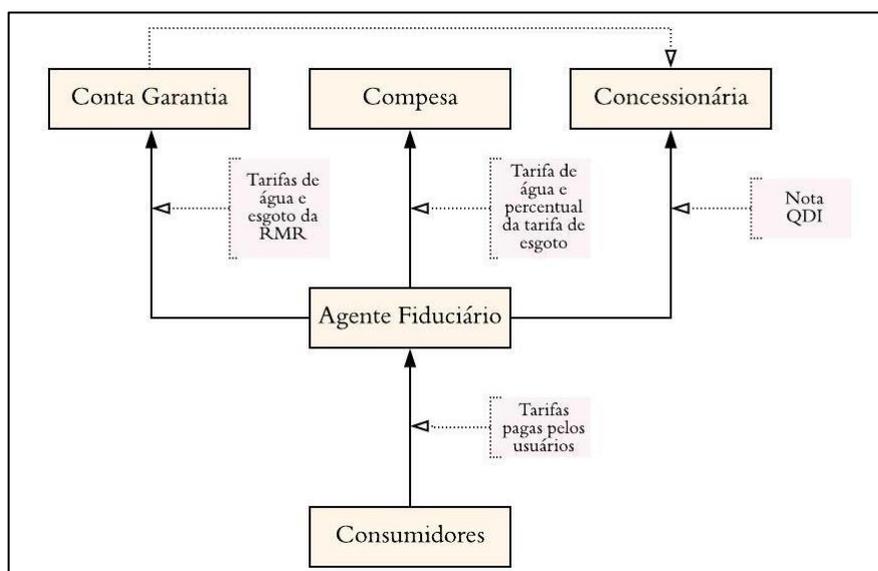
remunerada pela prestação de serviços associados e via Contraprestação Básica da Concedente para Operação do Sistema (CBOS), que faz parte do valor total da COS.

Compreendem os serviços associados: a gestão da cobrança das tarifas de água e esgoto, instalação, substituição e remoção de hidrômetros, instalação de caixas protetoras, instalação de kit e conexões e leitura e emissão simultânea de contas; Quanto a CBOS, trata-se da remuneração mensal e anual derivada do percentual sobre o faturamento dos serviços de esgotamento. O valor aferido de todos os serviços associados não deve ultrapassar 5% do valor da CBOS, sendo que nos dois primeiros anos o percentual para a definição da CBOS foi estabelecido nos valores de 50% e 70% (respectivamente, primeiro e segundo ano) da receita dos serviços e, a partir do terceiro ano, esse valor se estabelece em 90% da receita.

A concessionária precisará extrair receita suficiente para cobrir os custos de amortização e juros de financiamentos, tributos pagos pela concessionária, ao atendimento das condições operacionais do sistema, quais sejam a substituição de tubulações rompidas por outras novas, reposicionamento de tubulações deslocadas, desobstrução de redes e ramais, dimensionamento e substituição de ramais de esgoto subdimensionados e, remuneração ao capital investido pelos sócios da SPE.

O valor da contraprestação à concedente está subordinado aos indicadores de desempenho embelecidos no contrato, os quais foram abordados a acima. Tais indicadores de desempenho são aferidos por um verificador independente, que é uma empresa contratada pela Compesa para o monitoramento permanente do desempenho da concessionária.

A garantia de remuneração da concessionária pela Compesa se expressa pela vinculação de parte da receita futura da Compesa (referente às tarifas de água e esgoto da área da PPP pelo prazo de vigência do contrato) a uma “conta-garantia” aberta pela concedente junto ao agente fiduciário (Banco) para o cumprimento das suas obrigações pecuniárias. O recolhimento das tarifas pagas pelos usuários é feita pelo agente fiduciário, que faz os repasses dos valores auferidos aos parceiros público e privado, conforme é possível observar esquematicamente na figura a seguir.

**Figura 14** - Estrutura da remuneração dos parceiros público e privado

Fonte: elaboração do autor, 2018.

Em linhas gerais, este é um mecanismo com vista à garantia de lucro do parceiro privado. Mesmo que não haja faturamento suficiente pela oferta do serviço, sobretudo nos anos iniciais em que se pretende fazer a expansão e construção do SES, mesmo que haja atrasos, o parceiro privado não deixa de receber a contraprestação que nesse caso, será complementada com parte do valor dos serviços arrecadados pelo fornecimento de água na RMR e do interior do estado.

#### 4.2 INTERVENÇÕES GERAIS NA ÁREA PROGRAMA

A RMR, atualmente, é composta por 15 municípios – Recife, Olinda, Jaboatão dos Guararapes, Paulista, Abreu e Lima, Igarassu, Cabo de Santo Agostinho, Itamaracá, Araçoiaba, Camaragibe, São Lourenço da Mata, Ipojuca, Moreno, Itapissuma e Goiana. Estes municípios têm contingentes populacionais e taxas de urbanização em diferentes proporções, conforme é possível visualizar no Quadro 9, a seguir.

**Quadro 8** – Contingente populacional base dos estudos para a formulação da PPP

MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO TOTAL 2000 (hab)	POPULAÇÃO TOTAL 2010 (hab)	POPULAÇÃO URBANA 2010 (hab)	TAXA MÉDIA DE CRESCIMENTO (%)
Abreu e Lima	89.039	94.429	86.625	0,0084
Araçoiaba	15.108	18.156	15.268	0,0162
Cabo Santo Agostinho	152.977	185.025	167.783	0,0142
Camaragibe	128.702	144.466	144.466	0,0133
Goiana	71.177	75.644	58.025	0,0164
Igarassu	82.277	102.021	93.931	0,0123
Ilha de Itamaracá	41.330	57.019	57.019	0,0191
Ipojuca	59.281	80.637	59.719	0,0141
Itapissuma	20.116	23.769	18.320	0,0130
Jaboatão dos Guararapes	581.556	644.620	630.595	0,0149
Moreno	49.205	56.696	50.197	0,0115
Olinda	367.902	377.779	370.332	0,0046
Paulista	262.237	300.466	300.466	0,0131
Recife	1.422.905	1.537.704	1.537.704	0,0071
São Lourenço da Mata	90.402	102.895	96.777	0,0114

Fonte: KPMG, 2011.

Adaptação do autor, 2018.

Os 15 municípios partícipes do Programa contam com porções territoriais com diferentes níveis de atendimento dos serviços de esgotamento sanitário, isto é, áreas com sistemas em funcionamento (em situação precária), áreas com sistema sem funcionar e áreas sem sistema algum. Os investimentos a serem realizados precisariam, para alcançar a universalização dos serviços a serem implantados, abranger a maior parte possível do território urbano da RMR.

A alocação das intervenções propostas pelo Programa deriva do “Plano de Gerenciamento da Drenagem em Águas Pluviais e do Esgotamento Sanitário para a Região Metropolitana do Recife”, elaborado entre 1999 e 2001 pela Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), a pedido do governo brasileiro.

O referido Plano tinha como horizonte o ano de 2020, dividido em duas fases (2001-2010 e 2011-2020) e o objetivo seria a habilitação de 55 SES, estimando uma cobertura dos serviços de saneamento para até 91% da população da área do projeto. Havia, portanto, uma série de intervenções em curso ou com recursos garantidos para a execução dos mesmos, como é possível observar no quadro 10 reproduzido a seguir.

**Quadro 9 - Projetos em curso em 2011 utilizados como contrapartida pública à PPP**

Sistema de Esgotamento Sanitário	Localização	Investimentos	Montante R\$ mil
Cabo - Bacias E e E1	PAC2 - Estado	Ramais, Rede, 02 EE, emissários e ligações	29.000
Cabo - Bacias Centro e São Francisco e Itapuama	PAC1 - Estado e Banco do Nordeste	Ramais, Rede, EE, Emissários e módulo da ETE	30.000
Cabo - Paiva	Banco do Nordeste	-	30.000
Olinda - Bacia do Janga	PAC2 - Estado	Rede, 02 EE, Melhorias em EE, emissários e ligações	49.700
Olinda - Sítio Histórico	PAC2 - Estado	Rede, 02 EE, emissários e ligações	7.200
Olinda - UE6 e UE8 *	PAC2 - Prefeitura	Saneamento Integrado - Aguardando informações da Prefeitura sobre o valor de SES	76.620
ETE Minerva*	PAC2 - Prometropole	-	91.600
Cordeiro *		Escopo a confirmar - Aguardando informações da Prefeitura	88.800
Ipojuca - Nossa Senhora do Ó	PAC1 - Estado	Escopo a confirmar - Aguardando informações da Prefeitura	14.900
Recife - Proest 1 - Área 2	PAC1 - Estado	Rede, EEs, emissários, ETE e ligações	53.800
Recife - Proest 1 - Área1	PAC1 - Estado	Rede, EEs, emissários e ligações	70.500
Paulista - Pau Amarelo	PAC 1 - Estado	Rede, EEs e emissários	14.900
Moreno - Bonança e Massaranduba	-	Rede, 03 EEs e 02 ETEs	5.200
Moreno - Sede	-	Rede, EE e 03 ETEs	8.700
ETE Cabanga	-	-	87.600
Goiana - Bacias A, B, C e D	PAC1 - Estado	Rede, EEs, ETE e ligações	26.000
<b>Total</b>			<b>684.520</b>

Fonte: COMPESA, 2011.

O estudo para a formação da PPP, realizado pelas empresas Andrade Gutierrez, Foz do Brasil e ABF, propuseram a redução das áreas descritas no Plano anterior, de 55 para 41 SES, com um horizonte temporal para o ano de 2045. Com base neste estudo, o Programa Cidade Saneada previu a necessidade de implantar ou recuperar as infraestruturas necessárias, de modo que sejam operados pela concessionária:

- 7.293 quilômetros de ramais;
- 2.124 quilômetros de redes secundárias;
- 450 quilômetros de coletores-tronco;
- 278 estações elevatórias;
- 237 quilômetros de emissários; e
- 41 estações de tratamento.

Os 41 SES propostos para o programa consistem de uma agregação dos SES da proposição anterior, conforme expresso no Quadro 10 a seguir. Notadamente, os municípios com as populações urbanas mais expressivas, a saber, Recife, Jaboatão dos Guararapes, Olinda e Camaragibe, concentram a maior porção das intervenções.

**Quadro 10 - Sistemas de esgoto propostos para a RMR pelo Programa Cidade Saneada**

Nº	ETE	SES	Nº	ETE	SES
1	Bonança	Bonança	17	Jardim São Paulo	Jardim São Paulo Roda de Fogo San Martin
2	Cabanga	Boa Viagem Cabanga	18	Mangueira	Mangueira
3	Cabo de Santo Agostinho	Cabo de Santo Agostinho Charnequinha	19	Minerva	Minerva
4	Caetés	Caetés	20	Moreno 2	Moreno 2
5	Camaragibe	Apipucos Camaragibe 1 Camaragibe 2 Camaragibe 3 Camaragibe/Recife 1 Camaragibe/Recife 2 Caxangá	21	Nova Cruz	Nova Cruz
6	Cordeiro	Cordeiro	22	Nova descoberta	Nova descoberta
7	Curado	Curado	23	Parque Capibaribe	Parque Capibaribe
8	Moreno 1	Moreno 1	24	Paulista	Paulista
9	Ibura	Ibura de Baixo Ignês Andreazza	25	Peixinhos	Aguazinha Peixinhos
10	Igarassu 2	Igarassu 2	26	Ponte dos carvalhos	Ponte dos carvalhos
11	Imbiribeira	Imbiribeira	27	Porto de Galinhas	Porto de Galinhas
12	Itapissuma	Itapissuma	28	Prazeres	Curcurana Prazeres
13	Ipojuca (Sede)	Ipojuca (Sede)	29	São Lourenço	São Lourenço 1 São Lourenço 2
14	Jaboatão	Ibura de Cima Jaboatão 1 Jaboatão 2 Jaboatão 3	30	Gaibu	Gaibu
15	Janga (Projetada)	Janga	31	Nossa Senhora do Ó	Nossa Senhora do Ó
16	Janga (Existente)	Olinda	32	Igarassu 1	Igarassu 1
			33	Araçoiaba	Araçoiaba
			34	Goiana 1	Goiana 1
			35	Goiana 2	Goiana 2
			36	Goiana 3	Goiana 3
			37	Goiana 4	Goiana 4
			38	Goiana 5	Goiana 5
			39	Ilha de Itamaracá 1	Ilha de Itamaracá 1
			40	Ilha de Itamaracá 2	Ilha de Itamaracá 2
			41	Ilha de Itamaracá 3	Ilha de Itamaracá 3

Fonte: COMPESA, 2011.

É interessante destacar que, conforme previsto inicialmente no pacto realizado entre a Compesa e o parceiro privado, a responsabilidade de construção dos SES seria partilhada de modo que o público e o privado apliquem os investimentos necessários à realização das respectivas obras, conforme expresso na Figura 15 abaixo.

**Figura 15** - Alocação original de responsabilidades pelas intervenções necessárias nos SES entre o parceiro público e o privado

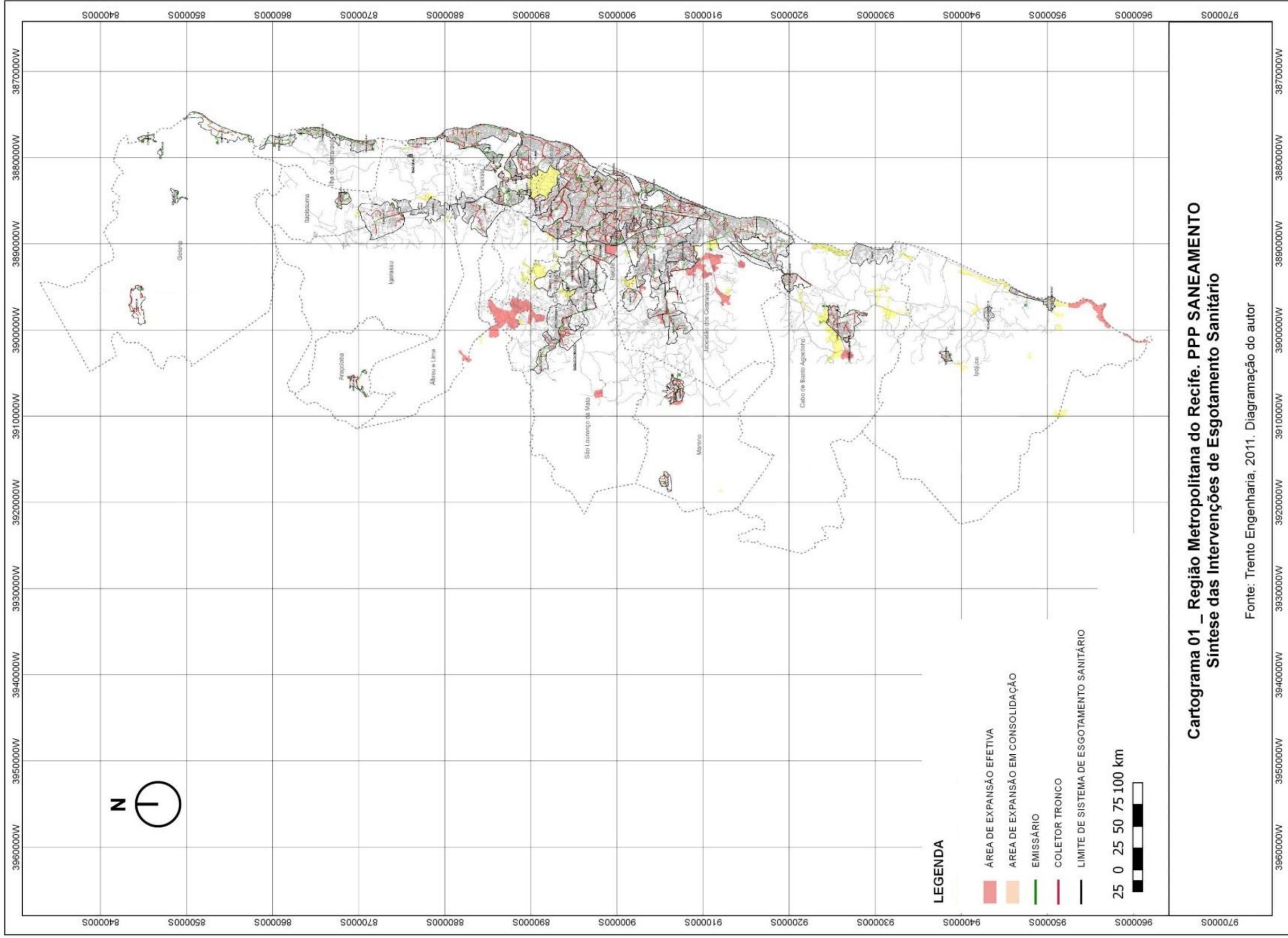
Sistema	Escopo	Início das obras	Sistema	Escopo	Início das obras
ARAÇOIABA	PRIVADO	2024	ITAMARACÁ 3	PÚBLICO	2022
BONANÇA	PÚBLICO	2012	ITAPISSUMA	PRIVADO	2024
CABANGA	PÚBLICO	2013	JABOATÃO	PRIVADO	2016
CABO DE SANTO AGOSTINHO	PÚBLICO	2012	JANGA	PRIVADO	2014
CAETÉS	PRIVADO	2023	JARDIM SÃO PAULO	PRIVADO	2015
CAMARAGIBE	PRIVADO	2015	MANGUEIRA	PRIVADO	2014
CORDEIRO	PÚBLICO	2012	MINERVA	PRIVADO	2019
CURADO	PRIVADO	2024	MORENO 1	PÚBLICO	2012
GAIBÚ	PÚBLICO	2012	MORENO 2	PÚBLICO	2012
GOIANA 1	PÚBLICO	2013	N. SENHORA DO Ó	PÚBLICO	2012
GOIANA 2	PÚBLICO	2018	NOVA CRUZ	PRIVADO	2023
GOIANA 3	PÚBLICO	2020	NOVA DESCOBERTA	PRIVADO	2022
GOIANA 4	PÚBLICO	2020	OLINDA	PÚBLICO	2012
GOIANA 5	PÚBLICO	2018	PARQUE CAPIBARIBE	PRIVADO	2023
IBURA	PRIVADO	2019	PAULISTA	PRIVADO	2022
IGARASSU 1	PRIVADO	2022	PEIXINHOS	PÚBLICO	2012
IGARASSU 2	PRIVADO	2023	PONTE DOS CARVALHOS	PRIVADO	2022
IMBIRIBEIRA	PÚBLICO	2012	PORTO DE GALINHAS	PÚBLICO	2012
IPOJUCA (SEDE)	PRIVADO	2024	PRAZERES	PÚBLICO	2016
ITAMARACÁ 1	PÚBLICO	2014	SÃO LOURENÇO	PRIVADO	2014
ITAMARACÁ 2	PÚBLICO	2020			

Fonte: KPMG, 2011.

Desde que teve início, o contrato passou por quatro aditivos que alteraram a alocação de responsabilidade sobre os investimentos (três no ano de 2013 e um em 2015), deixando sob a responsabilidade do parceiro público 15 SES – Bonança, Cabanga, Cordeiro, Gaibú, Imbiribeira, Itamaracá 2, Janga, Minerva, Moreno 1, Moreno 2, Nossa Senhora do Ó, Olinda, Paulista, Peixinhos e Porto de Galinhas – e do Parceiro Privado 26.

O Programa se pauta em três objetivos básicos: ampliar os serviços de esgotamento sanitário na RMR, visando a alcançar um índice de coleta de 90% do esgoto produzido (em 2013 esse índice refletia 28% do esgoto produzido na região) e tratar 100% do esgoto coletado (antes do contrato, era tratado apenas 7% do esgoto coletado) na área de abrangência da PPP; promover a recuperação de toda a estrutura existente para os sistemas de esgotamento sanitário em operação; e, garantir a melhoria do serviço de operação prestado aos clientes.

As metas estabelecidas foram as de realizar um trabalho de reocupação dos Sistemas de Esgotamento Sanitário (SES) nos cinco primeiros anos e universalizar o serviço de coleta e tratamento de esgoto para 3,7 milhões de pessoas (população continente da RMR, compreendendo um total de 40% dos moradores do Estado de Pernambuco) no prazo estabelecido de doze anos. Com essa finalidade, o programa prevê a ampliação do número de estações de tratamento de 54 para 69, do número de estações elevatórias de 139 para 418 e a rede de esgoto em si, de 1,9 mil km, para 10 mil km. A seguir, no Cartograma 01, é possível observar um panorama geral das intervenções propostas pela PPP.



O Cartograma 1 serve ao propósito de ilustrar a enorme dimensão do Programa Cidade Saneada, que promete cobrir todo o espaço urbano das 15 cidades envolvidas. Esta síntese das propostas para a universalização do esgotamento sanitário na RMR possibilita visualizar os SES previstos em sua disposição sobre a área onde devem ocorrer as intervenções, diante das quais é possível perceber certa homogeneidade na distribuição das infraestruturas, o que, se confirmado tende a beneficiar a população alvo em diversos aspectos.

Cabe mencionar que o impacto positivo nas condições ambientais com redução dos níveis de contaminação dos múltiplos recursos hídricos da RMR pelo lançamento de esgoto não tratado em solos e rios, preservação de paisagens e da natureza, somados, concorrem à sustentabilidade das populações residentes na área do Programa, principalmente, pela vinculação entre as condições sanitárias ambientais e a saúde pública. Tais benefícios podem ser tão maiores quanto for cumprido o objetivo do programa.

Some-se a isso o fato de que os municípios partícipes do programa têm como característica comum uma composição populacional majoritariamente urbana e, conforme abordado anteriormente, a demanda pelos serviços na região se dá sobretudo pelo crescimento populacional e aumento das taxas de urbanização na região, somados aos investimentos insuficientes no decorrer do processo de crescimento das cidades.

Cabe salientar, que a execução de políticas de esgotamento sanitário exige a antecedência de um planejamento rigoroso. Deve-se levar em conta uma concepção integral do ciclo de produção do esgoto até à sua disposição final, fazendo-se imprescindível uma correta articulação entre a coleta, o transporte, o tratamento e o retorno do efluente à natureza. De tal forma, evita-se ou pelo menos se reduz o risco de desequilíbrios indesejáveis e confere-se maior segurança às comunidades populacionais assistidas.

É possível sumarizar dizendo que os impactos esperados com a proposta de intervenção na área de esgoto, via PPP, vão além dos impactos esperados enquanto infraestruturas (valorização imobiliária, renda fundiária, desempenho do setor turístico, entre outros). Sua disposição nas áreas dos SES pode fazer com que os investimentos previstos se traduzam em um contexto maior de estratégia de desenvolvimento (em suas múltiplas dimensões) e promoção de bem estar e saúde em longo prazo para a RMR.

No entanto, o Cartograma 1 não possibilita visualizar se as infraestruturas serão implementadas de forma adequada ao atendimento de toda a população, de modo que, para uma melhor visualização quanto à cobertura, no recorte desse estudo - o Recife, serão

analisadas as informações presentes no Cartograma 2 e detalhados no Cartogramas seguintes no item 4.3.

### 4.3 AS INTERVENÇÕES NA REDE DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO RECIFE

Ao passo em que as concentrações populacionais humanas vão crescendo, cresce a distância entre soluções individuais para destinação do esgoto doméstico e o equilíbrio ambiental e, por conseguinte, as condições salubres de desenvolvimento urbano. Por esta razão, as soluções individuais precisam conceder lugar às soluções de caráter coletivo, isto é, aos sistemas de esgotamento sanitário.

Existem diferentes tipos de sistemas de esgoto (sistemas unitários, sistemas separador absoluto, sistema misto). No Brasil o sistema adotado é do tipo separador absoluto, que consiste em separar completamente o esgoto doméstico e industrial do esgoto pluvial. Os sistemas de esgotamento sanitário contam com diversos elementos de natureza técnica e operacional. Estes, no entanto, não são abordados neste estudo. Apesar disso, é importante apresentar as principais partes constitutivas de um SES, pois serão subsidiários para a análise seguinte:

- O **ramal predial**, que transportam o esgoto das casas e outras edificações até à rede coletora;
- A **rede coletora**, que recebe os esgotos dos ramais e transporta ao coletor tronco;
- O **coletor tronco**, que é uma tubulação que recebe esgoto apenas de outros coletores;
- O **emissário**, que é responsável pelo transporte do esgoto gerado na sub-bacia;
- Os **poços de visita**, que são as câmaras de inspeção e limpeza da rede;
- A **estação elevatória**, utilizadas para bombear os esgotos para áreas com níveis de altitude mais elevados;
- **Estação de tratamento de esgotos**, cuja finalidade é remover os poluentes dos esgotos;

- A **disposição final**, após o tratamento. Neste momento, os esgotos tratados podem ser lançados nos corpos d'água ou eventualmente lançados no solo.

Levando-se em consideração os estudos realizados à viabilização da PPP do saneamento, há uma previsão de dotação de 22 SES e 13 ETEs cobrindo a coleta e o tratamento do esgoto produzido no Recife. Alguns dos diferentes SES e ETEs que cobrem a cidade, pelo caráter de projeto metropolitano, podem compreender um ou mais municípios, como é possível observar no Quadro a seguir.

**Quadro 11** - Abrangência dos SES metropolitanos de esgotamento sanitário em Recife

ETE	SES	Município a que pertence	Abrangência da área por município (%)
Cabanga	Boa Viagem	Jaboatão dos Guararapes	8%
		Recife	92%
	Cabanga	Recife	100%
Camaragibe	Apipucos	Recife	100%
	Camaragibe 2	Camaragibe	99,90%
		Recife	0,10%
	Camaragibe 3	Camaragibe	93,50%
		Recife	0,18%
		São Lourenço da Mata	6,32%
	Camaragibe Recife 1	Camaragibe	71,50%
		Recife	28,50%
	Camaragibe Recife 2	Camaragibe	1,48%
	Recife	98,52%	
Caxangá	Recife	100%	
Cordeiro	Cordeiro	Recife	100%
Ibura	Ibura de Baixo	Jaboatão dos Guararapes	28%
		Recife	72%
	Ignês Andreazza	Recife	100%
Imbiribeira	Imbiribeira	Recife	100%
Jaboatão	Ibura de Cima	Jaboatão dos Guararapes	37%
		Recife	63%
Jardim São Paulo	Jardim São Paulo	Recife	100%
	Roda de Fogo	Recife	100%
	San Martim	Recife	100%
Mangueira	Mangueira	Recife	100%
Minerva	Minerva	Olinda	22,88%
		Recife	77,12%
Nova Descoberta	Nova Descoberta	Recife	100%
Paulista	Paulista	Olinda	5,83%
		Paulista	93,77%
		Recife	0,40%

Peixinhos	Peixinhos	Olinda	35%
		Paulista	65%
Prazeres	Prazeres	Jaboatão dos Guararapes	92%
		Recife	8%

Fonte: COMPESA, 2011. Elaboração do autor, 2018.

É necessário destacar, no que se refere à abrangência da área compreendida pelos SES nos municípios, que esta não corresponde exatamente à prestação do serviço, mas sim, refere-se àquele percentual que está dentro do escopo do SES. A seguir, o quadro 13 traz informações específicas sobre os SESs e ETEs metropolitanos que cobrem a cidade do Recife.

**Quadro 12** - Características principais dos SES metropolitanos propostos a partir da PPP com cobertura em Recife

ETE	Principais aspectos
<b>Cabanga</b>	A ETE Cabanga recebe esgoto de dois SES: Cabanga e Boa Viagem, o que representa 9,07% da área objeto de intervenção. A área do SES Cabanga localiza-se 100% em Recife e a do SES Boa Viagem 92% em Recife e 8% em Jaboatão dos Guararapes. O SES Cabanga apresenta trecho em funcionamento e trecho sem projeto. O SES Boa Viagem tem projeto elaborado. A ETE existente será praticamente demolida e construída uma nova no mesmo local. O efluente tratado será lançado na bacia do Pina.
<b>Camaragibe</b>	A ETE Camaragibe recebe esgoto de sete SES: Camaragibe 1,2 e 3, Camaragibe/Recife 1 e 2, Apipucos e Caxangá, o que representa 10,27% da área objeto de intervenção. As áreas dos SES Apipucos e Caxangá localizam-se 100% em Recife, o SES Camaragibe 1 encontra-se 100% em Camaragibe e os demais SES têm seus territórios distribuídos entre os municípios de Recife, Camaragibe e São Lourenço. Os SES Caxangá e Camaragibe 1, 2 e 3 não têm projeto. Os SES Camaragibe/Recife 1 e 2 apresentam quase que a totalidade de suas áreas também sem projeto, excetuando-se pequenos trechos isolados em que há sistemas em funcionamento. O SES Apipucos apresenta trecho sem projeto e a maioria da área com projeto já elaborado. A ETE Camaragibe, prevista, será localizada no território do SES Camaragibe/Recife 1. O efluente tratado será lançado no Rio Camaragibe.
<b>Cordeiro</b>	A ETE Cordeiro recebe apenas o esgoto do SES Cordeiro, o que representa 2,04% da área objeto de intervenção. A área do SES localiza-se 100% em Recife e o sistema de coleta já tem projeto elaborado e está em fase de implantação. A ETE também está em implantação e localiza-se na área do SES. O efluente tratado será lançado no Rio Capibaribe.
<b>Ibura</b>	A ETE Ibura recebe esgoto de dois SES: Ibura de Baixo e Ignês Andreazza o que representa 6,02% da área objeto de intervenção. A maior parte (72%) da área do SES de Ibura de Baixo localiza-se em Recife, o restante em Jaboatão dos Guararapes. Já o SES Ignês Andreazza encontra-se totalmente em Recife. O SES Ibura de Baixo apresenta quase que a totalidade de sua área sem projeto, excetuando-se em pequenos trechos isolados com sistemas em funcionamento. O SES Ignês Andreazza apresenta sistema em funcionamento. A ETE prevista situa-se no território do SES Ibura de Baixo e será localizada próxima à BR-101. O efluente tratado será lançado no Rio Tejipió.
<b>Imbiribeira</b>	A ETE Imbiribeira recebe esgoto apenas do SES Imbiribeira, o que representa 1,37% da área objeto de intervenção. A área do SES localiza-se 100% em Recife e o sistema apresenta trecho em funcionamento e trecho com projeto elaborado. A

	ETE prevista encontra-se em implantação e receberá a contribuição dos trechos em funcionamento. O efluente tratado será lançado no Rio Tejipió.
<b>Jaboatão</b>	A ETE Jaboatão recebe esgoto de quatro SES: Ibura de Cima, Jaboatão 1, 2 e 3, o que representa 6,43% da área objeto de intervenção. Mais da metade (63%) da área do SES Ibura de Cima localiza-se em Recife e o restante em Jaboatão dos Guararapes. Os quatro SES apresentam quase que a totalidade de suas áreas sem projetos, excetuando-se pequenos trechos isolados com sistemas em funcionamento. A ETE prevista será localizada no território do SES Ibura de Cima. O efluente tratado será lançado em córrego afluente do Rio Jaboatão, próximo à ETE.
<b>Jardim São Paulo</b>	A ETE Jardim São Paulo recebe esgoto de três SES: Jardim São Paulo, roda de Fogo e San Martin, o que representa 2,68% da área objeto de intervenção. As áreas dos três SES localizam-se 100% em Recife. Os SES Jardim São Paulo e Roda de Fogo apresentam trechos em funcionamento e trechos com projetos a serem elaborados. Já o SES San Martin não tem projeto. A ETE Jardim São Paulo, prevista, será localizada no território do SES Jardim São Paulo, próxima à BR-232. A ETE hoje existente no território do SES Roda de Fogo será desativada. O efluente tratado será lançado no Rio Curado (afluente do Rio Jiquiá).
<b>Mangueira</b>	A ETE Mangueira recebe apenas o esgoto do SES Mangueira, o que representa 0,28% da área objeto de intervenção. A área do SES localiza-se 100% em Recife e o sistema está em funcionamento sendo prevista a recuperação de alguns trechos. A ETE existente não precisará de reformas ou ampliações. O efluente tratado é lançado em canal afluente do Rio Jiquiá.
<b>Minerva</b>	A ETE Mangueira recebe apenas o esgoto do SES Mangueira, o que representa 0,28% da área objeto de intervenção. A área do SES localiza-se 100% em Recife e o sistema está em funcionamento sendo prevista a recuperação de alguns trechos. A ETE existente não precisará de reformas ou ampliações. O efluente tratado é lançado em canal afluente do Rio Jiquiá.
<b>Nova Descoberta</b>	A ETE Nova Descoberta recebe apenas o esgoto do SES Nova Descoberta, o que representa 1,03% da área objeto de intervenção. O SES localiza-se 100% em Recife e apresenta quase que a totalidade de sua área sem projetos, excetuando-se pequenos trechos isolados com sistemas em funcionamento. Os efluentes tratados pela ETE prevista serão lançados no Rio Morno, afluente do rio Beberibe.
<b>Paulista</b>	A ETE Paulista recebe apenas o esgoto do SES Paulista, o que representa 2,51% da área objeto de intervenção. A maior parte da área do SES localiza-se em Paulista (93,77%), o restante em Olinda (5,83%) e Recife (0,40%). O sistema apresenta trechos com SES em funcionamento, trechos com projetos elaborados e trechos sem projetos (Mirueira). A ETE Paulista, prevista, lançará os efluentes no Rio Paratibe.
<b>Peixinhos</b>	A ETE Peixinhos recebe esgoto de dois SES: Peixinhos e Aguazinha, o que representa 8,14% da área objeto de intervenção. Parte da área do SES Peixinhos localiza-se em Recife (65%) e a outra parte em Olinda (35%) e ambas apresentam trechos com SES em funcionamento, trechos com projetos elaborados e trechos sem projetos. Já o SES Aguazinha tem quase a totalidade de seu território em Olinda (99,70%) sendo o restante em Paulista. Este SES não apresenta nenhum trecho com projeto elaborado. A ETE Peixinhos existente e deverá ser recuperada e ampliada. O efluente tratado é lançado no Rio Beberibe em ponto à montante da chegada do Canal do Arruda.
<b>Prazeres</b>	A ETE Prazeres recebe esgoto de dois SES: Prazeres e Curcurana, o que representa 11,08% da área objeto de intervenção. 92% da área do SES Prazeres localiza-se em Jaboatão dos Guararapes e o restante em Recife. Já o SES Curcurana tem 96% do seu território em Jaboatão dos Guararapes e o restante em Cabo de Santo Agostinho. Os dois SES apresentam quase que a totalidade de suas áreas sem

	projetos, excetuando-se pequenos trechos isolados com sistemas em funcionamento. A ETE prevista, está no território do SES Prazeres e será localizada próxima à BR-101. O efluente tratado será lançado em córrego próximo à ETE.
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: COMPESA, 2011. Adaptação do autor, 2018.

Os Quadros 12 e 13 traçam um panorama geral da perspectiva operacional dos SES, evidenciando um enorme potencial de cobertura para a cidade do Recife como um todo. No entanto, sabe-se que a cidade do Recife, em aspectos ambientais, sociais e econômicos, se caracteriza por uma acentuada heterogeneidade e, portanto, não possibilitam uma leitura completa acerca da distribuição das infraestruturas no espaço urbano da cidade apenas com a descrição das intervenções.

A distribuição espacial das intervenções em esgotamento sanitário na cidade constitui uma parte indispensável desse estudo. Cabe rememorar que a literatura temática aponta para ocorrência de componentes preponderantes na determinação de como e porque as infraestruturas urbanas são implantadas em determinadas áreas e em outras não, entre os quais podemos destacar a renda e a localização das intervenções. Por outro lado, em todo o estudo há a afirmação de que o objeto empírico, o Programa Cidade Saneada, tem como principal objetivo a universalização do esgotamento sanitário na RMR, isto é, em todas as áreas que necessitem das intervenções esgotamento sanitário.

Sabe-se que investimentos em infraestrutura têm um caráter especial. Diferentemente dos investimentos públicos em habitação, por exemplo, que geram uma apropriação individualizada de benefícios, as infraestruturas são apropriadas coletivamente e podem desencadear, como visto no Capítulo 1, uma série de transformações que se expandem para além das melhorias físicas, influenciando sobre vários aspectos do desenvolvimento econômico, social e ambiental.

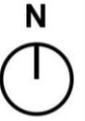
Vale lembrar que universalizar o esgotamento sanitário na cidade consiste em atender, com acesso justo e igualitário, a todos os cidadãos com a oferta dos serviços públicos inerentes ao referido setor e, assim sendo, seu alcance transcende diferenças sociais, culturais e de renda.

Neste sentido, para entender melhor a distribuição dos investimentos previstos pela PPP, a seguir, analisamos os Cartogramas 2, 3, 4, 5 e 6, que especializam a proposta das intervenções para a cidade do Recife. Nestes cartogramas, nos utilizamos da sobreposição de diferentes dados sobre as áreas de intervenção a partir de dados do Censo do IBGE de 2010 e dados disponibilizados pela prefeitura do Recife: densidade populacional, renda, localização e precariedade das infraestruturas existentes (antes da PPP).

O Cartograma 2 recorta para o espaço urbano da cidade do Recife as intervenções prevista pela PPP do saneamento, apresentadas em sua totalidade no Cartograma 1, referente à RMR. À primeira vista, o ponto que mais chama atenção é o fato de que toda área urbana está circunscrita nos SES previstos, com exceção das áreas de expansão efetiva (três pontos no mapa) e áreas de expansão em consolidação (sete pontos no mapa).

280000E

290000E



9120000N

9120000N

9110000N

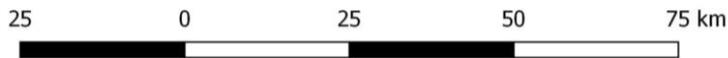
9110000N

9100000N

9100000N

**LEGENDA**

-  ESTAÇÃO ELEVATÓRIA
-  ÁREA DE EXPANSÃO EFETIVA
-  ÁREA DE EXPANSÃO EM CONSOLIDAÇÃO
-  EMISSÁRIO
-  COLETOR TRONCO
-  LIMITE DE SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO



**CARTOGRAMA 02\_ Recife. PPP SANEAMENTO**  
**Síntese das Intervenções de Esgotamento Sanitário**

Fontes: Trento Engenharia, 2011. Recorte do autor.

280000E

290000E

É possível observar certa distribuição no que se refere a dotação de infraestruturas, a exemplo do Cartograma 1, mas se destacam grandes pontos de ausência de emissários e coletores tronco. Estes pontos, aparentemente estão relacionados a áreas ZEIS e, denotam também, certa proximidade com estruturas naturais do Recife, tais como a Bacia do Pina, o mangue, regiões da Várzea e Dois Irmãos.

A observação deste cartograma nos permite iniciar a análise da distribuição espacial do Programa. Destaca-se que o investimento total no Recife, distribuído pelas áreas dos SES espalhados no espaço urbano da cidade, não confirma a cobertura total e imparcial da cidade. Contudo, a apreensão dessa cobertura não é óbvia, como pode parecer à primeira vista, pois deve-se levar em conta a necessidade específica pelas infraestruturas, baseada na produção de esgoto de cada área, assim como de rede coletora e coletores prediais, não representados no Cartograma.

O esgoto é produzido a partir do uso da água para os diversos fins, tais como banhos, limpeza etc., ou seja, toda água consumida para esses fins resulta em esgoto. Sendo assim, o fator que melhor representa o volume de produção de esgoto é a concentração populacional que se faz presente em cada área. Como estamos falando da cidade do Recife, que tem uma população 100% urbana, estamos nos referindo ao universo total de esgoto produzido na cidade.

Na comparação dos Cartogramas 3 e 4, nos quais são relacionadas, respectivamente, as intervenções previstas no Programa Cidade Saneada com a densidade populacional e a renda média domiciliar, observa-se que não há uma correlação entre densidade populacional e maior volume de intervenções. Os tipos de intervenção, isto é, as partes que constituem os SES, que se apresentam mais próximos de um sistema completo, com coletores tronco, emissários e estações elevatórias, se concentram nas áreas em que estão os bairros da cidade com maior verticalização, como, também, se localizam nas áreas com menor densidade populacional, ambas habitadas por famílias de maior poder aquisitivo. Aquelas áreas com elevado grau de densidade populacional, onde habitam as famílias mais pobres, são contempladas em menor medida pelas intervenções previstas no Programa Cidade Saneada.

280000E

290000E



9120000N

9120000N

9110000N

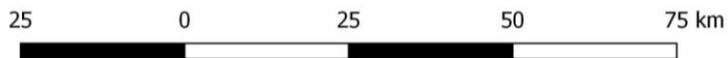
9110000N

9100000N

9100000N

**LEGENDA**

-  ESTAÇÃO ELEVATÓRIA
-  ÁREA DE EXPANSÃO EFETIVA
-  ÁREA DE EXPANSÃO EM CONSOLIDAÇÃO
-  EMISSÁRIO
-  COLETOR TRONCO
-  LIMITE DE SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO
-  DENSIDADE POPULACIONAL POR SETOR CENSITÁRIO  
-  
+



**CARTOGRAMA 03\_ Recife. PPP SANEAMENTO**  
**Intervenções de Esgotamento Sanitário Versus Densidade Populacional por Setor Censitário**

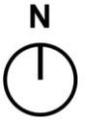
Fonte: Trento Engenharia, 2011; IBGE, 2010. Elaboração do autor.

280000E

290000E

280000E

290000E



9120000N

9120000N

9110000N

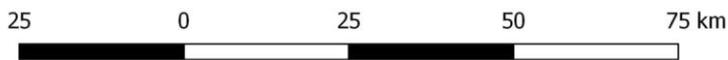
9110000N

9100000N

9100000N

**LEGENDA**

-  ESTAÇÃO ELEVATÓRIA
-  ÁREA DE EXPANSÃO EFETIVA
-  ÁREA DE EXPANSÃO EM CONSOLIDAÇÃO
-  EMISSÁRIO
-  COLETOR TRONCO
-  LIMITE DE SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO
-  - RENDA MÉDIA DOMICILIAR
-  +



**CARTOGRAMA 04\_ Recife. PPP SANEAMENTO**  
**Intervenções de Esgotamento Sanitário Versus Renda média domiciliar por Setor Censitário**

Fonte: Trento Engenharia, 2011; IBGE, 2010. Elaboração do autor.

280000E

290000E

É importante ressaltar que os sistemas de esgotamento sanitário são fundamentais, principalmente, devido ao impacto direto nas condições de qualidade de vida das pessoas. Some-se a isso o impacto ambiental causado pelo lançamento indevido de efluentes nos corpos d'água e o volume de doenças de veiculação hídrica. Como visto anteriormente, a interconexão entre condições satisfatórias de saneamento, especialmente esgotamento sanitário, com outras questões da vida urbana como saúde, segurança hídrica e ambiental é intrínseca à universalização. Uma vez que áreas com elevado grau de densidade populacional fica de fora do rol das intervenções previstas para o Programa Cidade Saneada, uma parte considerável do esgoto produzido nessas áreas estará sujeito a descartes outros que não o adequado tratamento antes de devolvê-lo à natureza.

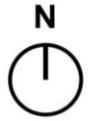
É perceptível, na análise do Cartograma 4, que há maior volume de intervenções nas áreas com renda média domiciliar mais elevada, especialmente de coletores tronco, que sugere que tais áreas terão uma dotação de infraestrutura para coleta de esgoto superior às áreas com menores rendimentos. Isso é possível principalmente porque a coletores tronco são responsáveis por receber as contribuições de esgoto das redes coletoras, que por sua vez o recebem dos ramais prediais.

Esse argumento é melhor verificado a partir da análise da disposição dos emissários que, aparentemente, cortam as áreas de classe média baixa e mais pobres da cidade. Vale lembrar que os emissários não recebem contribuição de esgoto ao longo do percurso, realizando apenas o seu transporte. De modo que, mesmo que esses sejam componentes dos SES, as áreas que eles atravessam sem receber contribuição não estarão, necessariamente, contempladas pela coleta de esgoto, o que agrava a sua condição de precariedade.

As áreas com menor renda são aquelas mais afetadas por condições sanitárias mais adversas e as que mais necessitam de intervenção. Vale lembrar, que boa parte da cidade já contava com infraestruturas de esgotamento sanitário, mesmo que em condições precárias de atendimento e essas são exatamente as áreas em que se nota o maior volume de intervenções. Com relação às áreas de expansão efetiva e de expansão em consolidação, que correspondem às áreas de menor renda, não há previsão de implantação de nenhuma das infraestruturas aqui citadas.

280000E

290000E



9120000N

9120000N

9110000N

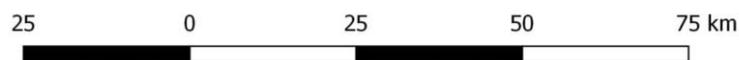
9110000N

9100000N

9100000N

**LEGENDA**

-  ESTAÇÃO ELEVATÓRIA
-  ÁREA DE EXPANSÃO EFETIVA
-  ÁREA DE EXPANSÃO EM CONSOLIDAÇÃO
-  EMISSÁRIO
-  COLETOR TRONCO
-  LIMITE DE SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO
-  ZONAS DE INTERESSE SOCIAL



**CARTOGRAMA 05\_ Recife. PPP SANEAMENTO**  
**Intervenções de Esgotamento Sanitário Versus as Zonas Especiais de Interesse Social**

Fonte: Trento Engenharia, 2011; Prefeitura do Recife, 2014, p. 136-137. Elaboração do autor.

280000E

290000E

Tal condição, ao invés de propiciar a universalização dos investimentos públicos em esgotamento sanitário, agrava o quadro de desigualdade que caracteriza historicamente o espaço do Recife. Como se pode observar no Cartograma 4, os espaços de pobreza assumem grande expressão na cidade, seja concentrados em determinadas regiões, especialmente em áreas de morro, seja pulverizados nas áreas planas da cidade, gerando vizinhanças socialmente desiguais.

Grande parte desses espaços de pobreza vêm sendo institucionalizados, há 36 anos, como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o que vem garantindo a permanência das famílias mais pobres em seus espaços de moradia. Como nos mostra o Cartograma 5, em algumas ZEIS espalhadas pela cidade, há projetos que as contemplam, mas, aparentemente, não em quantidade adequada para a sua extensão. Por outro lado, as ZEIS que apresentam maior densidade e menores extratos de renda são justamente aquelas onde está previsto o menor número de intervenções em esgotamento sanitário. É perceptível que para essas áreas não há previsão de implantação de coletores, emissários, estações elevatórias em uma proporção satisfatória à coleta do esgoto produzido, especialmente porque as ZEIS onde habitam as famílias de menor renda são aqueles que apresentam maiores condições de precariedade, mantendo-se fora do universo de atendimento da PPP.

Apesar de grande parte das ZEIS possuir representação no Fórum do PREZEIS, instituído como instrumento de gestão das ZEIS e como espaço de discussão para definir prioridades de investimentos junto à gestão municipal, constatou-se, como já foi mencionado no capítulo anterior, que não houve movimentação das lideranças das ZEIS na definição dos investimentos previstos no Programa Cidade Saneada.

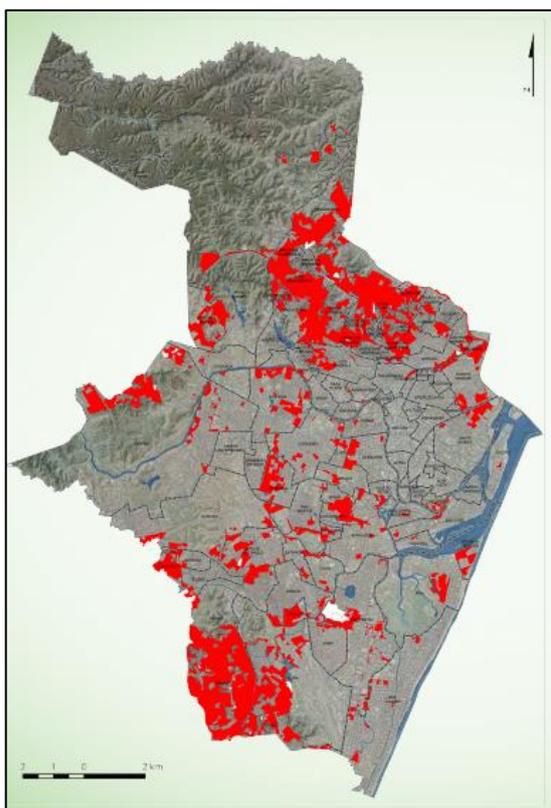
As 67 ZEIS do Recife abrangem grande parte das 545 Comunidades de Interesse Social (CIS) da cidade, que apresentam condições semelhantes de previsão de implantação de investimentos em esgotamento sanitário por meio da PPP, como demonstra o Cartograma 6. Parte expressiva das CIS se mantêm fora do alcance dos investimentos, com tendências de agravamento de suas condições de precariedade.

Dados apresentados pelo Atlas das Infraestruturas Públicas das Comunidades de Interesse Social do Recife revelam a grande diversidade que existe entre as CIS (tamanho, densidade, condições de precariedade) e no interior das mesmas. A metodologia empregada

para caracterizar tal diversidade, que consistiu na definição de Unidades de Coleta (UC)<sup>16</sup> que correspondem a microáreas de cerca de 2ha, em que foram subdivididas as CIS, propiciou uma caracterização mais refinada das condições de precariedade desses espaços de pobreza, inclusive das suas condições de esgotamento sanitário.

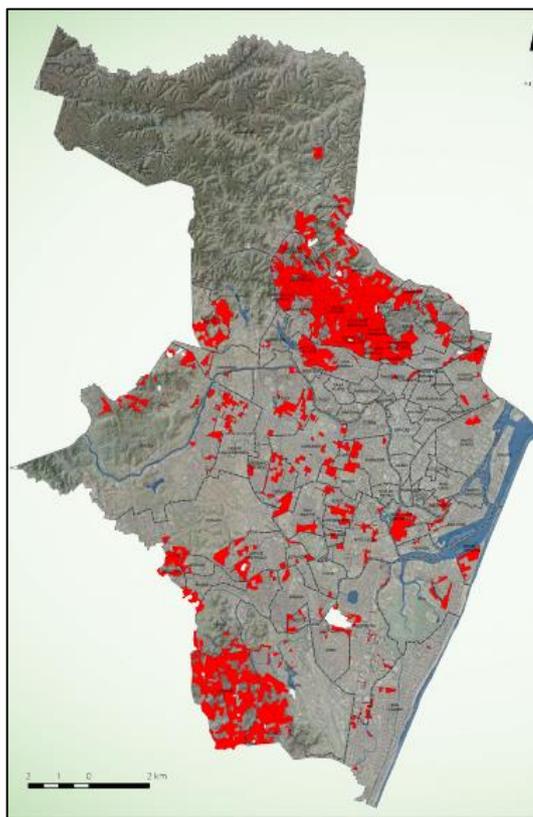
A coleta de informações no campo levantou a situação do esgotamento sanitário por meio da observação de existência ou não de coletor de esgoto nas vias, da constatação de lançamento de esgoto em céu aberto (Figura 22) e da constatação de lançamento de esgoto em galerias pluviais (Figura 21), além da identificação de outras formas individuais de esgotamento sanitário, como as fossas sépticas, rudimentares, valas, além de encanação improvisada.

**Figura 22** - CIS com Lançamento de esgoto à céu aberto



Fonte: Prefeitura do Recife/ Engeconsult, 2914, p.79.

**Figura 21** - CIS com lançamento de esgoto em galerias



Fonte: Prefeitura do Recife/ Engeconsult, 2914, p.80.

<sup>16</sup> As 545 CIS foram subdivididas em 2.573 Unidades de Coleta (UC) correspondentes a polígonos que configuraram áreas de aproximadamente 2 ha, delimitados a partir de morfologia de ocupação urbana semelhantes.

Segundo a pesquisa, mais de 2/3 das unidades pesquisadas não apresentaram coletores de esgoto na comunidade, como demonstra o Quadro 14. Como síntese, constatou-se que 731 Unidades de Coleta apresentavam uma precariedade extrema das condições de esgotamento sanitário (28,41%) e 891 unidades apresentavam precariedade muito alta (34,6%). Somente em 448 (17%) das unidades a condição era moderada, como se pode observar no Cartograma 6.

**Quadro 13 - Precariedade do esgotamento sanitário**

Precariedade do Esgotamento Sanitário	Nº de Unidades de Coleta	Coletor Esgoto (Rede Pública)		Lançamento			
				Céu Aberto/ Corpo D'água		Galeria Águas Pluviais	
EXTREMA	731		0 %	31	100 %	31	100 %
MUITO ALTA	891		0 %	34	59,93 %	59	40,29 %
ALTA	503	07	80,91 %	07	80,91 %	56	31,01 %
MODERADA*	448	48	100 %		0 %	57	35,04 %
TODAS	2.573	55	33,23 %	672	64,98 %	403	54,53 %

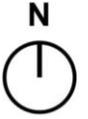
Fonte: Prefeitura do Recife/Engeconsult, 2014, p.76.

Uma dificuldade para a estruturação do sistema de esgotamento sanitário é a ocorrência de vielas e becos muito estreitos, uma vez que, muitas vezes, estes não possuem a largura mínima necessária para receber as tubulações, sendo necessário o alargamento da via e a relocação das famílias residentes nesses locais. Tais condições contribuíram para exclusão de áreas consideradas de condições precárias, do universo de atendimento do Programa Cidade Saneada.

De modo geral, os Cartogramas apresentados corroboram a literatura temática sobre o assunto. Mesmo não sendo possível, a partir deles, inferir que renda e localização foram determinantes diretos pela forma como se desenhou a distribuição das intervenções, ficou claro que justamente as áreas como menor renda e aquelas cuja localização se destaca pela precariedade e grande adensamento populacional foram, em grande parte, excluídas ou apenas parcialmente atendidas. Podemos dizer, no entanto, que as áreas mais atrativas para o comércio, para o turismo e para o mercado imobiliário foram satisfatoriamente contempladas.

280000E

290000E



9120000N

9120000N

9110000N

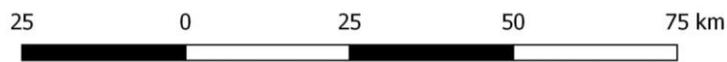
9110000N

9100000N

9100000N

**LEGENDA**

-  ESTAÇÃO ELEVATÓRIA
-  ÁREA DE EXPANSÃO EFETIVA
-  ÁREA DE EXPANSÃO EM CONSOLIDAÇÃO
-  EMISSÁRIO
-  COLETOR TRONCO
-  LIMITE DE SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO
-  - CONDIÇÕES DE PRECARIEDADE DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO NAS COMUNIDADES DE INTERESSE SOCIAL  
+



**CARTOGRAMA 06\_ Recife. PPP SANEAMENTO**  
**Intervenções de Esgotamento Sanitário Versus Condições de Precariedade das Comunidades de Interesse Social**

Fonte: Trento Engenharia, 2011; Prefeitura do Recife, 2014, p. 77. Elaboração do autor.

280000E

290000E

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desse estudo, foram destacadas algumas questões que aparecem como centrais na discussão em que se insere a pesquisa. Referimo-nos com isto às abordagens sobre universalização e direito à cidade, que se constituem como elementos de grande importância para as políticas públicas; aos estudos das coalizões entre atores e agentes políticos, econômicos e sociais enraizados no espaço urbano, expressos na teoria dos regimes urbanos e na governança urbana; e, à distribuição espacial de investimentos em infraestruturas públicas.

Compreendemos que a convergência dessas referências temáticas possibilitou a melhor compreensão possível dos elementos constitutivos do nosso objeto empírico, o Programa Cidade Saneada. Sob esse prisma, o estudo procurou discutir as articulações entre governo e mercado especialmente estabelecidas para implementar intervenções no setor de esgotamento sanitário na RMR. Nosso enfoque no Programa Cidade Saneada – que se sustenta a partir de uma PPP firmada entre a Compesa e a SPE Foz do Atlântico (originalmente liderada pelo grupo Odebrecht) e que tem o objetivo de universalizar o esgotamento sanitário na RMR – permitiu identificar vários elementos inerentes a estas articulações que, a seguir, serão apontados.

O estudo mostrou a existência de uma série de ações descontinuadas, nos níveis estadual e municipal, em intervenções na área de esgotamento sanitário em diferentes pontos da RMR. Tais ações tiveram origem em diferentes projetos alinhados a políticas nacionais e estaduais para o setor e, no entanto, seus resultados pouco exitosos se traduziram em índices precários de coleta e tratamento de esgotamento sanitário. Esse contexto, no geral, constituiu o principal argumento para a formação de uma PPP para o setor.

Foi mostrado, também, que o histórico das PPPs no estado de Pernambuco remonta ao ano de 2005, com a criação de legislação específica para estimular a formação de parcerias em diversos setores tidos como prioritários, entre os quais figurava o esgotamento sanitário como um dos mais problemáticos. Destacamos que o momento de maior efervescência das PPPs no estado concentrou-se, principalmente, em torno do período de 2011 a 2014, quando se registrou a presença marcante de apenas um grupo empresarial a frente de quase todas as PPPs, em especial as mais bem sucedidas, em fases diferentes (estudos, implantação de obras, oferta de serviços), que o estado capitaneava.

Ao abordarmos o processo de constituição da proposta da PPP, foi possível observar o grande empenho de ex-governador Eduardo Campos em aglutinar várias forças (políticas e

econômicas) em prol da realização de parcerias com o setor privado, cujo pano de fundo seria o desenvolvimento econômico do estado. Essa observação mostrou-se importante para destacar a participação discreta das lideranças políticas municipais no processo de tomada de decisão pela PPP do saneamento. Isto sugere, sobretudo, que o governo do estado detinha grande cabedal político, o suficiente para que fizesse prevalecer a sua vontade política sem que houvesse contestação das lideranças municipais.

No decorrer do processo de construção da proposta de PPP do saneamento, chamou atenção o interesse demonstrado por setores ligados ao mercado (Sinduscon/PE, Ademi/PE, Trade Turístico, entre outros) sobre o tema, levando-os a participar de reuniões com os dirigentes da Compesa e, sobretudo, da audiência pública cujo objetivo era colher contribuições para edital de concessão dos serviços de esgoto da RMR. Embora os interesses desses setores não tenham sido demonstrados no estudo, essa questão pode indicar que tais setores tiveram um papel importante na construção da proposta, sobretudo, porque extraem lucratividade da cidade em seus respectivos ramos.

Observou-se também que a cidade do Recife concentra o maior volume das intervenções propostas para o Programa, tanto em termos de dotação de infraestruturas quanto em investimentos previstos. Sendo a capital do estado e polo da RM, é a cidade que concentra a maior população e também a maior quantidade de problemas e conflitos urbanos dentro da área de abrangência da PPP. Apesar disso, a participação popular, especialmente, das áreas mais frágeis, social e economicamente, do Recife, as CIS e ZEIS, praticamente não participaram da construção da proposta.

Em detrimento destas áreas CIS e ZEIS, foi verificado no estudo uma espécie de barreira restritiva à implementação das intervenções, diante da qual apenas as áreas com prévia urbanização estariam aptas para receber as obras da PPP. Áreas cuja falta de urbanização inviabilize a implantação das infraestruturas, conforme o contrato de concessão, ficaram sob a responsabilidade das prefeituras para executarem os serviços de urbanização e saneamento. Ou seja, as mesmas políticas que já estavam em curso e não obtiveram o êxito esperado.

Em um panorama geral das intervenções propostas, na RMR, foi possível observar certa homogeneidade da distribuição dos investimentos. Contudo, ao analisarmos as propostas de intervenção na cidade do Recife, ficou evidente a existência de grandes bolsões para onde não estão previstas intervenções. Tais bolsões correspondem, em sua maioria, precisamente às áreas caracterizadas por condições ambientais precárias, pobres com alto adensamento populacional e maior carência por esgotamento sanitário.

Com esses resultados, o estudo corrobora parcialmente os pressupostos iniciais, especialmente, porque tais resultados apontam para a formação de uma grande coalizão, envolvendo, junto com o governo do estado e o grupo Odebrecht, lideranças políticas e grupos ligados ao setor privado locais com o objetivo de influenciar e viabilizar a formação da PPP do saneamento para que pudessem prevalecer seus interesses. A despeito disso, tal coalizão deixou de fora as lideranças comunitárias e as lideranças sindicais que, inclusive, constituíram o principal movimento de oposição à PPP.

A perspectiva de direito à cidade mostrou-se, de fato, restrita às porções mais privilegiadas da cidade, de modo que, em síntese constituem os grupos da população com maior capital econômico. Além disso, tais resultados sinalizam a existência de um grande hiato entre a promessa de universalização dos serviços de esgotamento sanitário na RMR e a realidade vivida principalmente pelas populações mais carentes na cidade do Recife. As áreas das CIS e ZEIS que estão fora do raio de cobertura da PPP constituem uma porção bastante significativa do espaço urbano da cidade e, por conseguinte, da população alvo do Programa. Sendo assim, a universalização torna-se intangível.

O estudo indica que figura política à frente do governo do estado exercia uma posição de liderança na coalizão. O setor de infraestrutura, associado ao desenvolvimento econômico, constituía uma das principais frentes do governo Eduardo Campos que, em 2014, concorreria à presidência da república. A projeção do seu nome em nível nacional, pelo suposto êxito do seu governo, seria um dos principais incentivos para a atração de capital privado para investir no estado. Por outro lado, os ganhos econômicos ao parceiro privado na PPP do saneamento, conforme exposto no estudo, se mostraram bastante vantajosos ao capital privado, uma vez que o lucro do parceiro privado é certo e garantido desde a assinatura do contrato de concessão.

Não foi possível atestar a conformação de um regime urbano verificando apenas uma política pública isoladamente. Há características que a pesquisa não pode tangenciar em função de alguns limites do estudo, principalmente pelo tempo exíguo para execução, que não permitiu um maior amadurecimento e reflexão, e, devido o contanto com o parceiro privado mostrar-se inviável pela falta de disponibilidade das empresas Odebrecht e BRK para concederem entrevista ao estudo.

No entanto, a participação de outros setores no desenho da política é sugestivo de um arranjo informal que ainda precisa ser melhor explorado e discutido. Neste sentido, expandir a pesquisa a outras políticas de natureza semelhante constitui uma grande possibilidade para novos estudos, ou para o aprofundamento deste trabalho.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, P. A regulação urbana e o regime urbano: a estrutura urbana, sua reprodutibilidade e o capital. In: **Ensaio FEE**, Porto Alegre, (16)2: p.510-555, 1995. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaio/article/download/1790/2158>. Acesso em agosto de 2016.

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

AGÊNCIA INTERNACIONAL DE COOPERAÇÃO DO JAPÃO (JICA). Estudo sobre o plano de gerenciamento da drenagem de águas pluviais e do esgotamento sanitário para a Região Metropolitana do Recife na República Federativa do Brasil. [local desconhecido], 2001.

ALBUQUERQUE, G. R. Estruturas de financiamento aplicáveis ao setor de saneamento básico. Rio de Janeiro: Biblioteca Digital BNDES, n. 34, p. 45-94, 2011. Disponível em <[chromeextension://oemmnrcbldboiebfnladdacbfmadadm/https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/1485/1/A%20BS%2034%20Estruturas%20de%20financiamento%20aplic%C3%A1veis%20ao%20setor%20de%20saneamento%20b%C3%A1sico\\_P.pdf](chromeextension://oemmnrcbldboiebfnladdacbfmadadm/https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/1485/1/A%20BS%2034%20Estruturas%20de%20financiamento%20aplic%C3%A1veis%20ao%20setor%20de%20saneamento%20b%C3%A1sico_P.pdf)>. Acesso em: 2 de novembro de 2018.

ANGELIS, C. T. A emergência da reforma do Estado brasileiro: a governança compartilhada e o modelo do novo serviço público. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 45, p.13-46, 2015.

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative Governance in Theory and Practice. In: **Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access**, v.18 (4), nov. p.543-571, 2007.

ARANTES, Pedro. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. In: **Revista Pós**, n. 20, p. 60-75, 2006.

ARCHANJO, P. F. A regulamentação das parcerias público privadas (PPP) no Brasil e a experiência do Reino Unido. Dissertação (mestrado) apresentada Programa de Pós-Graduação em Economia Política da Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), 2006.

BARBOSA, M. **Estado de olho nas PPPs viárias**: delegar projetos viários a empresas pode ser uma saída quando o estado não tem recursos para investir. Recife, 11 de fevereiro de 2017, economia, FolhaPE. Disponível em <<https://www.folhape.com.br/economia/economia/economia/2017/02/11/NWS,17637,10,550,ECONOMIA,2373-ESTADO-OLHO-NAS-PPPS-VIARIAS.aspx>>. Acesso em 16 de outubro de 2018.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2004.

BRASIL, Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995.

BRASIL. Câmara dos deputados. Lei 11.079/2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília: Diário Oficial da União, 2004. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm)>. Acesso em 03 de março de 2017.

\_\_\_\_\_. Câmara dos deputados. Lei 11.107/2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 2005. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm)>. Acesso em 03 de março de 2017.

\_\_\_\_\_. Câmara dos deputados. Lei 8.987/1995. regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Brasília: Diário Oficial da União, 1995. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-8987-13-fevereiro-1995-349810-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 22 de maio de 2018.

\_\_\_\_\_. Câmara dos deputados. Lei 9.074/1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos. Brasília: Diário Oficial da União, 1995. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9074-7-julho-1995-347472-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 22 de maio de 2018.

\_\_\_\_\_. Câmara dos deputados. Lei nº 10.257/2001. Estatuto da Cidade. Brasília: Diário Oficial da União, 2001. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em 22 de maio de 2018.

\_\_\_\_\_. Câmara dos deputados. Lei nº 11.445/2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília: Diário Oficial da União, 2007. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm)>. Acesso em 22 de maio de 2018.

\_\_\_\_\_. Câmara dos deputados. Lei nº 8.666/1993. Lei de licitações e contratos. Brasília: Diário Oficial da União, 1993. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm)>. Acesso em 22 de maio de 2018.

\_\_\_\_\_. Câmara dos deputados. Lei nº 9.984/2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas. Brasília: Diário Oficial da União, 2000. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/19984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19984.htm)>. Acesso em 22 de maio de 2018.

BRASIL. Senado Federal. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

BRESSER PEREIRA, L. C. A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal? In: **Pesquisa e Planejamento Econômico**, n. 21, v. 1, p. 3-23, 1991a.

\_\_\_\_\_. A lógica perversa da estagnação: dívida, déficit e inflação no Brasil. In: **Revista Brasileira de Economia**, n. 45, v. 2, 187-211, 1991b.

\_\_\_\_\_. A reforma do Estado dos anos 1990: lógica e mecanismos de controle. In: **Lua Nova**, n. 45, p. 49-95, 1998.

\_\_\_\_\_. Democracia, Estado Social e reforma gerencial. In: **RAE**, v. 50, n. 1, p. 112-116, 2010.

\_\_\_\_\_. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Ed 34, 1996.

CAFRUNE, M. E. O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. **RIDH**. v. 4, n. 1, p. 185-206, 2016.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Agência Caixa de notícias: CAIXA vai financiar maior projeto de saneamento do país em Pernambuco. Disponível em: <<http://www20.caixa.gov.br/Paginas/Noticias/Noticia/Default.aspx?newsID=674>>. Acesso em 04 de agosto de 2017.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de políticas**. Brasília: Enep, 2018.

CARDOSO, G. B. B; MARQUES, S. V. Parcerias público privadas (PPP): uma década da Lei 11.079/04 – uma análise crítica – modernização da administração pública em face da reforma do Estado. Online. **Publica Direito**, 2014. Disponível em <<chrome-extension://oemmndcblldboiebfnladdacbfmadadm/http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4d974dad853e2546>>. Acesso em 25 de novembro de 2018.

CHAMUSCA, P. M. M. N. Governança e regeneração urbana: entre a teoria e as práticas. Tese (de doutorado) apresentada à Faculdade de Letras da Universidade do Porto. 2012.

COMPESA. Companhia Pernambucana de Saneamento. **Apresentação do Programa Cidade Saneada**. Recife, 2013. Disponível em <<http://infraestruturaeppps.com.br/eventosregionais/pdfs/recife/Apresentacao-Roberto-Tavares-Recife-Concessoes-e-Parcerias.pdf>>. Acesso 15 de outubro de 2018.

COMPESA. Companhia Pernambucana de Saneamento. **Carta anual de políticas públicas e governança corporativa**. Recife, 2017. Disponível em <<https://servicos.compesa.com.br/governanca/>>. Acesso 15 de outubro de 2018.

COMPESA. Companhia Pernambucana de Saneamento. Estratégias de universalização dos serviços de saneamento em Pernambuco. Apresentação à Primeira Conferência Internacional do Projeto Desafio: **inovações e desafios para a democratização dos serviços de saneamento**. Recife, 2013.

COMPESA. Estudos e anteprojetos de engenharia necessários à formação de uma parceria público-privada (PPP) para a coleta e tratamento de esgotos na Região Metropolitana do Recife. Recife, 2011.

COSTA, R. R. Governança colaborativa: um instrumento de análise da maturidade dos regimes de colaboração entre a sociedade e a administração pública. Dissertação (de mestrado) apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2016.

DIAS, D. M. S; RAIOL, R. W. G; NONATO, D. N. Saneamento e direito à cidade: ponderações sobre o abastecimento de água na cidade de Belém/PA. **Revista de Direito da Cidade**. v. 9, n. 4, 2017.

DOIN, T. A. F. Governança colaborativa na relação universidade-empresa-governo: para além dos pressupostos da hélice tríplice. Dissertação (de mestrado) apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Espírito Santo. 2016.

FERREIRA, D. R. F; HENRIQUE, A. O mapa das parcerias público privadas em saneamento no Brasil: uma análise comparada (2006-2017). **Polis**, Revista Latino Americana, n 50, p. 275-293, 2018.

FERREIRA, G. L. B. V; FERREIRA, N. B. V. Direito à cidade: o papel do planejamento urbano. *Argumenta Journal Law*. n. 14, 2011. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/185/184>> Acesso em 22 de maio de 2018.

FERREIRA, V. G. Governança colaborativa na prática: uma análise das experiências nas APACs. Dissertação (mestrado) apresentada a Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2015.

GOMES, C. S. T. Desenvolvimento Local, Governança Colaborativa e Associativismo: Dinâmicas de mobilização para a ação no contexto do Município de Peniche. Dissertação (de mestrado) apresentada ao Departamento de Sociologia do Instituto Universitário de Lisboa. Lisboa, 2014.

HARVEY, D. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, n. 53, p. 73-89, 2008.

HELLER, L; GOMES, U. A. F. **Panorama do saneamento básico no Brasil**: elementos conceituais para o saneamento básico. Brasília: Ministério das Cidades. v. 1. 2014.

HELLER, P. G. B. Avaliação dos serviços de saneamento de quatro municípios da bacia hidrográfica do Rio das Velhas-MG: uma abordagem da dimensão tecnológica. Dissertação (mestrado) apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2007.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Governança metropolitana no Brasil. **Relatório de pesquisa**, 2015. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca\\_metropolitana/150717\\_relatorio\\_arranjos\\_reecife.pdf](http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/150717_relatorio_arranjos_reecife.pdf)>. Acesso em 20 novembro de 2018.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Governança metropolitana no Brasil. **Relatório de pesquisa**, 2013. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca\\_metropolitana/96244\\_relatorio\\_rmr.pdf](http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/96244_relatorio_rmr.pdf)>. Acesso em 17 de outubro de 2018.

JOUBE, B. **Cuestiones sobre gobernanza urbana**. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer, 2005.

JUNIOR, A. C. G. Desafios para a universalização dos serviços de água e esgoto no Brasil. **Ver Panam Salud Publica**. p. 548-556, 2009.

JÚNIOR, T. S. Gestão de redes coletoras de esgotos modalidade condominial. **Dissertação** (de mestrado) apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil da Universidade Federal de Pernambuco, 2012.

KPMG. **Estudo de Viabilidade da PPP**. Recife, 2011.

LAHOZ, R. A. L; DUARTE, F. C. Saneamento básico e direito à saúde: considerações a partir do princípio da universalização dos serviços públicos. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**. v. 7, n. 1. p. 62-69, 2015.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2008.

LEONETI, A. B; PRADO, E. L; OLIVEIRA, S. V. W. B. Saneamento básico no Brasil: considerações sobre investimentos e sustentabilidade para o século XXI. In: **Revista de Administração Pública**, n. 45, v. 2, p. 331-348, 2011.

LEONETI, B. A. *et al.* A parceria público privada no contexto da universalização do saneamento no Brasil. **Desenvolvimento em Questão**, n. 32, p. 78-102, 2015.

LIMA, J. B. S.; PAULA, L. M. A. M.; PAULA, R. C. Entendendo a parceria público privada no Brasil: Uma Análise Preliminar. In. **RTCE, Florianópolis**, n. 5, p. 75. 2007.

MARQUES, E. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. In. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, v. 35 (2), p. 15-33. 2016.

MARQUES, E. Equipamentos de saneamento e desigualdades no espaço metropolitano do Rio de Janeiro. **Cad. Saúde Pública**, v. 12, n. 3, p. 181-193. 1996.

MARQUES, E. **Estado e redes sociais**: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan/Fapesp. 2000.

MARQUES, E; BICHIR, R. M. Investimentos públicos, infraestrutura e produção da periferia de São Paulo. *Revista Espaço e Debates*, n. 42, p. 9-30. 2002.

MARQUES, R. M; MENDES, A. Democracia, saúde pública e universalidade: o difícil caminhar. São Paulo: **Saúde e Sociedade**. v. 16, n. 3, p. 35-51. 2007.

MARSHALL, T. H. Cidadania e classe social. In: MARSHALL. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 57-114.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento**: diagnóstico dos serviços de água e esgotos. Brasília, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2016.

MORETTI, J. A; MORETTI, R. S, Saneamento como importante elemento do direito à cidade: ponderações sobre a política municipal de saneamento em São Paulo. **Direito, Estado e Sociedade**. n. 45, p. 61-81, 2014.

NASCIMENTO, A. S. Do fixo ao fluxo: expressões da acumulação rentista-patrimonial ampliada na produção do espaço da metrópole Recife. **Tese** (de doutorado) apresentada ao Programa de Pós-Graduação da em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco, 2015.

OLIVEIRA, G. A guerra fria em torno da PPP da Compesa. Recife, março de 2013, Política, Jornal do Comércio. Disponível em: <<https://jconline.ne10.uol.com.br/canal/politica/pernambuco/noticia/2013/02/03/a-guerra-fria-em-torno-da-ppp-da-compesa-72201.php>>. Acesso em 20 de outubro de 2018.

OMETTO, A. M. H; FURTUOSO, M. C. O; SILVA, M. V. Economia brasileira na década de oitenta e seus reflexos nas condições de vida da população. In: Rev. Saúde Pública, v. 29, n. 5, 1995.

ORUETA, F. D. Regímenes urbanos y movimiento ciudadano en Valencia. **Cuaderno Urbano**. v.9, p.275-294, 2010.

OUBIÑA, D. C. La organización de los juegos olímpicos como elemento de configuración de regímenes urbanos: Barcelona 1992 como estudio de caso. Tese (de doutorado) apresentada à Facultad de Ciencias Políticas y Sociología da universiad Complutense de Madrid. Madri, 2016.

PAGNOCCHESCHI, B. Considerações sobre o papel do bancos multilaterais na reorganização do setor de saneamento ambiental. In: SANTOS JUNIOR, O. A; BRITO, A. L; PORTO, H. R. (Org.). **Políticas de saneamento ambiental: inovações na perspectiva do controle social**. Rio de Janeiro: Fase, 1989.

PAIM, J. S. Universalidade, integralidade e equidade. In: REZENDE, S. C. (Org.). **Panorama do saneamento básico no Brasil: Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades. v. 7. 2011.

PAIXOTO, J. B. Aspectos jurídico-institucionais na gestão dos serviços de saneamento ambiental. In: SANTOS JUNIOR, O. A; BRITO, A. L; PORTO, H. R. (Org.). **Políticas de saneamento ambiental: inovações na perspectiva do controle social**. Rio de Janeiro: Fase, 1989.

PANIAGO, M. C. S. Keynesianismo, neoliberalismo e os antecedentes da “crise” do Estado. In: **Temporalis**, n. 15, 2009.

PECI, A; SOBRAL, F. A. Parcerias público-privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira. **Cadernos Ebape. BR**, v. 5, n. 2, p. 1-14, 2007.

PEIXOTO, J. B. Aspectos econômicos In: REZENDE, S. C. (Org.). **Panorama do saneamento básico no Brasil: Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades. v. 7. 2011.

PEREIRA, M. Da governança à governança territorial colaborativa uma agenda para o futuro do desenvolvimento regional. **Desenvolvimento Regional em debate**. n. 2, p. 52-65. 2013.

PERNAMBUCO. Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. Meio ambiente debate PPP do saneamento para RMR. Recife, março de 2012. Disponível em: <

<http://www.alepe.pe.gov.br/2012/03/14/meio-ambiente-debate-ppp-do-saneamento-para-rmr/>  
>. Acesso em 16 de novembro de 2018.

PERNAMBUCO. Aprovada consulta pública para a PPP do saneamento. Diário Oficial do estado de Pernambuco, Recife, 17 de dezembro de 2011.

\_\_\_\_\_. Estado é tido como um dos que mais investem em saneamento. Diário Oficial do estado de Pernambuco, Recife, 22 de outubro de 2011.

\_\_\_\_\_. Estado vai Lançar PPP para Universalizar Rede de Esgotos. Diário Oficial do estado de Pernambuco, Recife, 12 janeiro de 2011.

\_\_\_\_\_. Governo vai investir R\$ 4,5 bilhões em saneamento de 15 municípios. Diário Oficial do estado de Pernambuco, Recife, 07 de março de 2012.

\_\_\_\_\_. PE dá mais um passo para universalizar saneamento básico. Diário Oficial do estado de Pernambuco, Recife, 25 de maio de 2012.

\_\_\_\_\_. População é ouvida sobre obras que vão custar R\$ 4,5 bilhões. Diário Oficial do estado de Pernambuco, Recife, 03 de maio de 2012.

PERNAMBUCO. Secretaria do governo. Contrato de concessão administrativa para a exploração do sistema de esgotamento sanitário da região metropolitana do Recife e do município de Goiana em conformidade com a lei federal nº 11.079/04, e as leis estaduais nº 12.765/05, nº 12.976/05 e 13.282/2007. **Minuta de contrato**. Recife, 2012. p. 136.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado. **Parcerias Público-Privadas**, 2015. Disponível em: < <https://www.tce.pe.gov.br/internet/docs/relatoriocontasgoverno/2806/11-parcerias-publico-privadas.pdf>>. Acesso em 20 de dezembro de 2018.

PINTO, E. F. L. Gestão dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário da Região Metropolitana do Recife e suas relações com o meio ambiente. **Dissertação** (de mestrado) apresentada ao Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, da Universidade Federal de Pernambuco, 2006.

RIBEIRO, L. C. Q. As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira. In: Relatório de reunião do INCT Observatório das Metrôpoles, 2017.

RODRIGUES, A. M. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre a população urbana e espaço. **Cadernos Metrôpole**, n. 12, p. 9-25, 2004.

SALAS, M. F. C. Regímenes urbanos y adopción de políticas: los casos del bus rapid transit em las zonas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey. **Tese** (de doutorado) apresentada ao Centro de Investigación y Docencia Económicas do México. 2015.

SAMPAIO, A. A. Universalização dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário em localidades rurais: um estudo a partir de quatro tipos de prestadores no estado da Bahia. 2013. **Dissertação** (mestrado) apresentada ao curso de Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento (MAASA) da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

SANDES, G. **As diferentes PPPs de Pernambuco**: parcerias público-privadas despontam, com três projetos implantados e até propostas inusitadas. Recife, 22 de abril de 2011, infraestrutura, *Jornal do Comércio*. Disponível em <<https://jconline.ne10.uol.com.br/canal/economia/pernambuco/noticia/2011/04/22/as-diferentes-ppps-de-pernambuco-2453.php>>. Acesso de 16 de outubro de 2018.

SANTOS JÚNIOR, O. A. **Democracia e governo local**: dilemas da reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Letra Capital. ed. 2, 2015.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E; FERRAEZI, E. (Org). **Políticas públicas**. v 1. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42.

SCHIER, A. C. R. Princípio da universalidade. Enciclopédia jurídica da PUCSP. 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/77/edicao-1/principio-da-universalidade>>. Acesso em 22 de maio de 2018.

SEPLAG. CGPE. **Ata da 7º Reunião Ordinária do Comitê Gestor do Programa de Parcerias Público-Privadas de Pernambuco**. Recife, 2007.

SEPLAG. **Programa Parcerias Público-Privadas de Pernambuco**. Secretaria de Planejamento de Pernambuco. Disponível em: <http://www2.ppp.seplag.pe.gov.br/web/portal-ppp/home>. Acesso em 05 de abril de 2018.

SILVA, A. F. C.; CLEMENTINO, M. L. M.; ALMEIDA, L. S. B. Regimes Urbanos e Governança Democrática: abordagens sobre o poder na cidade. In. Anais. **XVII ENANPUR**, São Paulo-SP, 2017.

SILVA, T. A. Conceitos e evolução da administração pública: o desenvolvimento do papel administrativo. In: **Anais**. Seminário Internacional Sobre desenvolvimento Regional, 2017. Disponível em <<chrome-extension://oemmndcblldboiebfnladdacbfmadadm/https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/download/16678/4429>>. Acesso em 22 de novembro de 2018.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTOS (SNIS). **Diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2016**. Brasília: SNSA/MCIDADES, 2018.

STONE, C. **Regime politics**: Governing Atlanta, 1946-1988. Lawrence, Kf? University Press of Kansas, 1989.

TRINDADE, A. A. C. As Nações Unidas e a Nova Ordem Internacional (com atenção especial aos Estados latino-americanos). In: **R. Inf. Legisl. Brasília**, n. 81, p. 213-232, 1984.

TRINDADE, T. A. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. São Paulo: **Lua Nova**, nº. 87, p. 139-165. 2012.

VASCONCELOS, R. F. A. Descentralização político-administrativa na cidade do Recife: o caso do esgotamento sanitário na gestão da Frente Popular (1986/1988). **Dissertação** (de mestrado) apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 1995.

\_\_\_\_\_. **Enigma de Hidra**: o setor de saneamento entre o estatal e o privado. Recife: Universitária UFPE, 2011.

VETTER, D. M. et al. A apropriação dos benefícios das ações do Estado em áreas urbana: seus determinantes e análise através de ecologia fatorial. **Espaço e Debates**. n. 4. 1981.

VETTER, D. M; MASSENA, R. M. R. Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infraestrutura urbana? Uma teoria de causação circular. In: SILVA, L. A. M. (Org.). Solo urbano: tópicos sobre o uso da terra. **Série Debates Urbanos**. v. 1. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1982.