



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

ARNALDO DE SOUZA

**A CONTRACORRENTE BRASILEIRA NA RECONFIGURAÇÃO GLOBAL DA
GESTÃO DE SERVIÇOS ESSENCIAIS:** o contexto da formulação do Programa
Cidade Saneada na metrópole do Recife como evidência

Recife
2024

ARNALDO DE SOUZA

**A CONTRACORRENTE BRASILEIRA NA RECONFIGURAÇÃO GLOBAL DA
GESTÃO DE SERVIÇOS ESSENCIAIS: o contexto da formulação do Programa
Cidade Saneada na metrópole do Recife como evidência**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Urbano. Área de concentração: Desenvolvimento Urbano.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Ângela de Almeida Souza

Recife
2024

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Souza, Arnaldo de.

A contracorrente brasileira na reconfiguração global da gestão de serviços essenciais: o contexto da formulação do Programa Cidade Saneada na metrópole do Recife como evidência / Arnaldo de Souza. - Recife, 2024.

301 p. : il., tab.

Orientador(a): Maria Angela de Almeida Souza

Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, 2024.

Inclui referências.

1. Saneamento básico. 2. Privatização. 3. (Re)estatização. 4. Política Pública.
5. Programa Cidade Saneada. I. Souza, Maria Angela de Almeida. (Orientação).
II. Título.

720 CDD (22.ed.)

ARNALDO DE SOUZA

**A CONTRACORRENTE BRASILEIRA NA RECONFIGURAÇÃO GLOBAL DA
GESTÃO DE SERVIÇOS ESSENCIAIS: o contexto da formulação do Programa
Cidade Saneada na metrópole do Recife como evidência**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Urbano. Área de concentração: Desenvolvimento Urbano.

Aprovada em 28/02/2024.

BANCA EXAMINADORA

Professora Maria Angela de Almeida Souza (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Professor Fabiano Rocha Diniz (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Professora Edvânia Torres Aguiar Gomes (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Professora Ana Lúcia Nogueira de Paiva Britto (Examinadora Externa)
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Professora Maria do Livramento Miranda Clementino (Examinadora Externa)
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Professor Jan Bitoun (Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco

Aos meus pais (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

À minha estimada orientadora, Maria Angela, reservo os meus mais sinceros agradecimentos por ser a uma professora cuja dedicação e paixão pelo conhecimento transcendem as fronteiras do ensino acadêmico. Sob sua orientação perspicaz e inspiradora, esta jornada acadêmica ganhou um propósito mais profundo e uma direção mais clara.

Aos respeitados Professores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, com profunda gratidão, reconheço o papel fundamental que cada um, com quem estudei, desempenhou em minha jornada acadêmica ao longo desta trajetória. Cada aula, cada debate e cada interação foram uma fonte valiosa de aprendizado.

A toda a equipe do Observatório PE, meu agradecimento pelo apoio ao longo deste período de pesquisa. Minha gratidão se estende aos colegas de laboratório, cuja colaboração e troca de ideias enriqueceram minha jornada acadêmica. Suas contribuições foram inestimáveis e tornaram este processo ainda mais gratificante.

Aos amigos e colegas de curso, cujas interações e colaborações tornaram esta jornada mais leve e significativa. Cada momento compartilhado contribuiu para uma experiência enriquecedora e memorável.

Aos amigos que estiveram ao meu lado durante este percurso acadêmico, agradeço por sua amizade, encorajamento e por compartilharem comigo esta jornada.

Por fim, expresso minha gratidão à CAPES e ao CNPq que tornaram possível a realização deste trabalho por meio de bolsas.

Este trabalho teria sido mais difícil sem o apoio e contribuições de cada um de vocês.

RESUMO

A tese tem como objeto o dilema da privatização ou estatização de serviços essenciais, elegendo entre esses os serviços hídrico-sanitários e adotando como objeto empírico o Programa Cidade Saneada (PCS), implantado mediante uma Parceria Público-Privada (PPP) na Região Metropolitana do Recife (RMR). Parte da constatação que, desde o final da década de 1970, diversos países ao redor do mundo têm adotado a privatização, assim como suas variações, como concessões e PPPs, como resposta às supostas deficiências na gestão pública, avançando inclusive sobre setores essenciais, consagrados pela natureza social das políticas públicas. Em seguida, apresenta que, em meio a críticas ao desempenho insatisfatório dos serviços sob gestão privada, a partir dos anos 2000 emergiu um movimento contundente, também de âmbito internacional, que contesta a gestão privada, e vem promovendo a reintegração de serviços e infraestruturas anteriormente privatizados às instâncias público-governamentais nacionais, regionais e locais, em diversas partes do mundo, movimento definido na tese como (re)estatização. Demonstra que à medida em que a (re)estatização ganha destaque, avança no cenário recente brasileiro uma maior inclinação à privatização da gestão de serviços hídrico-sanitários. A pesquisa que fundamenta esta tese buscou compreender o fenômeno da (re)estatização em seus próprios termos e contextualizar as razões que o tem promovido no caso brasileiro, conferindo foco à privatização da gestão do setor essencial de saneamento básico e analisando seus impactos específicos no cenário local da cidade do Recife por meio da análise do PCS. A tese elegeu como objetivo principal investigar quais mecanismos orientaram a formulação do Programa Cidade Saneada para a gestão privada, com foco na compreensão dos seus impactos sobre a cidade do Recife, especialmente os conflitos inerentes ao processo, a partir de uma análise aprofundada dos efeitos da privatização da gestão dos serviços de saneamento no ambiente urbano, que se destaca entre as mais desiguais no cenário nacional. O enfoque teórico-metodológico da pesquisa parte da concepção que a dinâmica que envolve a formulação e a implementação das políticas públicas é movida por conflitos de interesse e utiliza contribuições do modelo incremental de formulação de políticas públicas proposto por Charles Lindblom, que sugere que as políticas públicas são fortemente influenciadas pelo histórico de políticas anteriores. Para a análise dessas conexões, utiliza procedimentos operacionais inspirados no método de *Process Tracing*, aplicando-os sobre um conjunto de dados e informações qualitativas disponíveis sobre o caso local, extraídos a partir de fontes como documentos oficiais, da produção acadêmica local e do levantamento de dados e informações empíricos. Em seus resultados, o estudo apresenta evidências que desafiam as premissas da oferta privada de serviços públicos essenciais, concluindo que, em paralelo ao avanço nacional e local da privatização da gestão de serviços hídrico-sanitários, um conjunto de fatores tem sugerido que características relacionadas às (re)estatizações observadas na experiência internacional encontram profunda ressonância na cidade do Recife.

Palavras-chave: Saneamento básico. Privatização. (Re)estatização. Política Pública. Programa Cidade Saneada.

ABSTRACT

The thesis focuses on the dilemma of privatization or nationalization of essential services, electing among them the water-sanitary services and adopting as an empirical object the Programa Cidade Saneada (PCS), implemented through a Public-Private Partnership (PPP) in the Metropolitan Region of Recife (RMR). It starts with the observation that since the late 1970s, various countries around the world have adopted privatization, as well as its variations such as concessions and PPPs, in response to alleged deficiencies in public management, even advancing into essential sectors, enshrined by the social nature of public policies. It then presents that amidst criticisms of the unsatisfactory performance of privately managed services, a strong international movement has emerged since the 2000s that challenges private management and has been promoting the reintegration of services and infrastructures previously privatized into national, regional, and local government instances worldwide, a movement defined in the thesis as (re)nationalization. It demonstrates that as (re)nationalization gains prominence, there is a growing inclination towards the privatization of water-sanitary services management in the recent Brazilian scenario. The research underlying this thesis sought to understand the phenomenon of (re)nationalization on its own terms and to contextualize the reasons that have promoted it in the Brazilian case, focusing on the privatization of the management of the essential sector of basic sanitation and analyzing its specific impacts on the local scenario of the city of Recife through the analysis of the PCS. The thesis aimed to investigate the mechanisms that guided the formulation of this Program for private management, as well as the impacts of its implementation, focusing on the conflicts arising from the privatization of sewage services and its effects on the universalization of sanitation in the city of Recife, which stands out as one of the most unequal in the national scenario. The theoretical-methodological approach of the research starts from the conception that the dynamics involving the formulation and implementation of public policies are driven by conflicts of interest and uses contributions from the incremental model of public policy formulation proposed by Charles Lindblom, which suggests that public policies are strongly influenced by the history of previous policies. For the analysis of these connections, it uses operational procedures inspired by the Process Tracing method, applying them to a set of qualitative data and information available on the local case, extracted from sources such as official documents, local academic production, and the collection of empirical data and information. In its results, the study presents evidence that challenges the premises of private provision of essential public services, concluding that, parallel to the national and local advance of the privatization of water-sanitary services management, a set of factors has suggested that characteristics related to (re)nationalizations observed in the international experience find deep resonance in the city of Recife.

Keywords: Basic sanitation. Privatization. (Re)statization. Public policy. Cidade Saneada Program.

RESUMEN

La tesis tiene como objeto el dilema de la privatización o estatización de servicios esenciales, eligiendo entre ellos los servicios hídrico-sanitarios y adoptando como objeto empírico el Programa Cidade Saneada (PCS), implementado mediante una Asociación Público-Privada (APP) en la Región Metropolitana de Recife (RMR). Parte de la constatación de que, desde finales de la década de 1970, varios países alrededor del mundo han adoptado la privatización, así como sus variaciones, como concesiones y APPs, como respuesta a las supuestas deficiencias en la gestión pública, avanzando incluso sobre sectores esenciales, consagrados por la naturaleza social de las políticas públicas. Luego, presenta que, en medio de críticas al desempeño insatisfactorio de los servicios bajo gestión privada, a partir de los años 2000 emergió un movimiento contundente, también de alcance internacional, que cuestiona la gestión privada y viene promoviendo la reintegración de servicios e infraestructuras anteriormente privatizadas a las instancias público-gubernamentales nacionales, regionales y locales, en diversas partes del mundo, movimiento definido en la tesis como (re)estatización. Demuestra que a medida que la (re)estatización gana protagonismo, avanza en el escenario reciente brasileño una mayor inclinación hacia la privatización de la gestión de servicios hídrico-sanitarios. La investigación que fundamenta esta tesis buscó comprender el fenómeno de la (re)estatización en sus propios términos y contextualizar las razones que lo han promovido en el caso brasileño, enfocándose en la privatización de la gestión del sector esencial de saneamiento básico y analizando sus impactos específicos en el escenario local de la ciudad de Recife mediante el análisis del PCS. La tesis eligió como objetivo principal investigar los mecanismos que orientaron la formulación de ese Programa para la gestión privada, así como los impactos de su implementación, adoptando como foco los conflictos que surgen de la privatización de los servicios de alcantarillado y sus efectos en la universalización del saneamiento en la ciudad de Recife, que se destaca como una de las más desiguales en el escenario nacional. El enfoque teórico-metodológico de la investigación parte de la concepción de que la dinámica que envuelve la formulación y la implementación de las políticas públicas es movida por conflictos de interés y utiliza contribuciones del modelo incremental de formulación de políticas públicas propuesto por Charles Lindblom, que sugiere que las políticas públicas están fuertemente influenciadas por el historial de políticas anteriores. Para el análisis de estas conexiones, utiliza procedimientos operativos inspirados en el método de Process Tracing, aplicándolos sobre un conjunto de datos e información cualitativa disponibles sobre el caso local, extraídos de fuentes como documentos oficiales, la producción académica local y el levantamiento de datos e información empíricos. En sus resultados, el estudio presenta evidencias que desafían las premisas de la oferta privada de servicios públicos esenciales, concluyendo que, en paralelo al avance nacional y local de la privatización de la gestión de servicios hídrico-sanitarios, un conjunto de factores ha sugerido que características relacionadas con las (re)estatizaciones observadas en la experiencia internacional encuentran profunda resonancia en la ciudad de Recife.

Palabras clave: Saneamiento básico. Privatización. (Re)estatización. Políticas públicas. Programa Ciudad Saneada.

LISTA DE FIGURAS

| | | |
|-------------|--|-----|
| Figura 1 – | Principais casos de (re)estatização de serviços essenciais ao redor do mundo | 49 |
| Figura 2 – | Casos de (re)estatização distribuídos por setores | 50 |
| Figura 3 – | Municípios brasileiros com gestão privada do saneamento básico a partir de diversos modelos de gestão de serviços de saneamento básico (1995-2003) | 109 |
| Figura 4 – | Municípios brasileiros com gestão privada do saneamento básico a partir de diversos modelos de gestão de serviços de saneamento básico (2004-2017) | 110 |
| Figura 5 – | Municípios brasileiros com gestão privada do saneamento básico a partir de diversos modelos de gestão de serviços de saneamento básico (2018-2023) | 111 |
| Figura 6 – | Mapa de localização dos bairros do Recife | 126 |
| Figura 7 – | Representação espacial da renda média domiciliar por setor censitário na cidade do Recife (2010) | 128 |
| Figura 8 – | Representação espacial da densidade populacional por setor censitário na cidade do Recife (2010) | 128 |
| Figura 9 – | Mapa topográfico da cidade do Recife | 130 |
| Figura 10 – | Área urbana ocupada na cidade do Recife | 130 |
| Figura 11 – | SES da cidade do Recife geridos pela Compesa | 168 |
| Figura 12 – | SES construídos isoladamente na cidade do Recife (1986-1996) | 172 |
| Figura 13 – | Áreas atendidas com rede de esgotamento sanitário ligado a sistema de coleta na cidade do Recife por setor censitário (2000) | 177 |
| Figura 14 – | Ocorrência de soluções particulares para descarte de efluentes na cidade do Recife por tipo predominante por setor censitário (2000) | 177 |
| Figura 15 – | Principais SES implantados na cidade do Recife até o ano 2013 | 183 |
| Figura 16 – | Síntese das intervenções em esgotamento sanitário propostas pelo PCS | 187 |

| | |
|--|-----|
| Figura 17 – Sobreposição das redes de infraestruturas propostas pelo PCS em relação aos sistemas de esgotamento sanitários previamente implantados na cidade do Recife | 188 |
| Figura 18 – Zonas Especiais de Interesse Social distribuídas na cidade do Recife | 189 |
| Figura 19 – Comunidades de Interesse Social distribuídas na cidade do Recife | 189 |
| Figura 20 – Comunidades de Interesse Social versus propostas de intervenção do PCS na cidade do Recife | 191 |
| Figura 21 – Mapeamento do processo que liga as principais políticas e ações destacadas no estudo à formulação do Programa Cidade Saneada | 227 |
| Figura 22 – Bairros do Recife abrangidos por intervenções nos sistemas de esgotamento sanitário no período 2013-2023 | 234 |
| Figura 23 – Frequência do abastecimento de água nas CIS em 2014 | 244 |
| Figura 24 – Situação da precariedade de esgotamento sanitário na CIS em 2014 | 244 |
| Figura 25 – Destinação de esgoto para a rede de drenagem nas CIS em 2014 | 248 |
| Figura 26 – Destinação de esgoto à céu aberto nas CIS em 2014 | 248 |
| Figura 27 – Predominância tipológica de logradouros em CIS (2023) | 251 |
| Figura 28 – Predominância morfológica de quadras em CIS (2023) | 251 |
| Figura 29 – Situação da rede coletora de esgoto em áreas de CIS na abrangência do SES Peixinhos | 252 |
| Figura 30 – Destinação do esgoto em áreas de CIS na abrangência do SES Peixinhos | 254 |
| Figura 31 – Evidência do descarte inadequado do esgoto doméstico | 255 |
| Figura 32 – Evidência de descarte de resíduos na rede de drenagem | 255 |
| Figura 33 – Situação da rede coletora de esgoto em áreas de CIS na abrangência do SES Minerva | 256 |
| Figura 34 – Destinação do esgoto em áreas de CIS na abrangência do SES Minerva | 257 |
| Figura 35 – Evidência de descarte indiscriminado de resíduos em corpos d'água | 258 |
| Figura 36 – Evidência de esgoto lançando diretamente em corpo d'água | 258 |

| | |
|--|-----|
| Figura 37 – Situação da rede coletora de esgoto em áreas de CIS na abrangência do SES Cabanga | 259 |
| Figura 38 – Destinação de esgoto em áreas de CIS na Abrangência do SES Cabanga | 260 |
| Figura 39 – Evidência da precariedade da CIS Bode III | 261 |
| Figura 40 – Evidência do descarte de resíduos em corpos d'água | 261 |
| Figura 41 – Situação da rede coletora de esgoto em áreas de CIS fora da abrangência de SES implementados ou geridos pelo PCS | 263 |
| Figura 42 – Destinação de esgoto em áreas de CIS fora da abrangência de SES convencionais | 264 |
| Figura 43 – Evidência de esgoto doméstico na rede de drenagem na CIS Jordão Baixo | 265 |
| Figura 44 – Evidência de esgoto a céu aberto na CIS Cidade Operária | 265 |
| Figura 45 – Evidência da precariedade e do descarte inadequado de esgoto na CIS Jagatá | 267 |
| Figura 46 – Evidência da precariedade e poluição ambiental na CIS Vila da Boa Vista | 267 |
| Figura 47 – Evidência da precariedade e de descarte inadequado de esgoto na CIS Bomba do Hemetério | 268 |
| Figura 48 – Evidência da precariedade e descarte inadequado de esgoto na CIS Avilan | 268 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|-----|
| Quadro 1 – Marcos legais, contratos de PPPs e concessões à iniciativa privada no setor de saneamento e municípios envolvidos por região | 105 |
| Quadro 2 – O método Process Tracing centrado na teoria | 139 |
| Quadro 3 – Adaptação do método Process Tracing aplicado à hipótese do estudo | 158 |
| Quadro 4 – Hipóteses secundárias | 159 |
| Quadro 5 – SES com incidência sobre o território da cidade do Recife | 185 |
| Quadro 6 – PPPs em curso e iniciativas no estado de Pernambuco até ano de 2015 | 197 |
| Quadro 7 – Compartilhamento de risco de variação do faturamento dos serviços | 208 |
| Quadro 8 – Fatores condicionantes e variáveis relacionadas à hipótese (H1) | 218 |
| Quadro 9 – Fatores condicionantes e variáveis relacionados à hipótese (H2) | 221 |

LISTA DE TABELAS

| | | |
|------------|---|----|
| Tabela 1 – | Proporção de serviços de água e esgoto privatizados entre 1997 e 2010 (estimado) | 39 |
| Tabela 2 – | Metas de desempenho para a concessão de água e esgoto de Buenos Aires (%) | 41 |
| Tabela 3 – | Taxas de crescimento populacional e urbanização brasileiras (1950-2010) | 80 |
| Tabela 4 – | Índices de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil em 1970 e 1991 | 82 |
| Tabela 5 – | Cobertura regional de água e esgotamento sanitário em 1991 (em %) | 82 |
| Tabela 6 – | Percentual de domicílios por serviços de saneamento com referência no ano de 2009 | 89 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | | |
|-------------|---|-----|
| Gráfico 1 – | Percentual de gastos federais no setor de saneamento em relação ao PIB brasileiro (1994-2002) | 86 |
| Gráfico 2 – | Evolução de contratos de concessão e PPPs no Brasil (1995-2023) | 106 |
| Gráfico 3 – | Evolução da cobertura de municípios por contrato de concessão e PPP (1995-2023) | 108 |
| Gráfico 4 – | Expectativa de investimento versus expectativa de atendimento aos serviços de esgoto na RMR de acordo com o pacto inicial do PCS | 235 |
| Gráfico 5 – | Evolução do atendimento à população dos serviços de abastecimento de água e coleta de esgoto na cidade do Recife no período 2013-2023 (%) | 237 |
| Gráfico 6 – | Evolução da população atendida com esgotamento sanitário na cidade do Recife no período 2013-2021 | 238 |
| Gráfico 7 – | Evolução do volume de esgoto coletado na cidade do Recife no período 2013-2021 (m ³ /ano) | 239 |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 17 |
| 2 | RECONFIGURAÇÕES NA GESTÃO DE SERVIÇOS HÍDRICO-SANITÁRIOS EM PERSPECTIVA INTERNACIONAL: DO PÚBLICO PARA O PRIVADO E O INVERSO | 30 |
| 2.1 | A TRANSIÇÃO DE MODELOS PÚBLICOS DE GESTÃO DE SERVIÇOS ESSENCIAS PARA INICIATIVAS PRIVADAS | 31 |
| 2.1.1 | Razões e motivações para a transição | 34 |
| 2.1.2 | Desafios e adaptações à transição na América Latina | 38 |
| 2.1.3 | Reflexo da conjuntura internacional no contexto brasileiro | 43 |
| 2.2 | O MOVIMENTO DE RETORNO DE INFRESTRUTURAS PÚBLICAS ESSENCIAIS À PROPRIEDADE PÚBLICA DE INTERESSE SOCIAL | 47 |
| 2.2.1 | O conceito (Re)estatização na tese | 50 |
| 2.2.2 | Contexto e motivações para as (re)estatizações | 54 |
| 2.2.3 | Desafios ao movimento no contexto da América Latina | 60 |
| 2.3 | REFLEXÕES A PARTIR DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE MODELOS DE GESTÃO DE SERVIÇOS ESSENCIAS: LIÇÕES DE DUAS FACES | 62 |
| 2.3.1 | Condicionantes à gestão privada a partir do debate internacional | 63 |
| 2.3.2 | Condicionantes às (re)estatizações a partir do debate internacional | 64 |
| 2.3.3 | Alguns destaques | 68 |
| 3 | TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE GESTÃO | 70 |
| 3.1 | EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO NO BRASIL NO PERÍODO 1960-2023 | 71 |
| 3.1.1 | Panorama das políticas de saneamento no Brasil após a década de 1960 | 75 |

| | | |
|-------|---|------------|
| 3.1.2 | A influência dos paradigmas vigentes nas décadas de 1980 e 1990 | 81 |
| 3.1.3 | Avanços e desafios persistentes nos anos 2000 | 85 |
| 3.1.4 | Respostas recentes a antigos desafios: atualização e paradigmas | 91 |
| 3.2 | AVANÇO DO MERCADO SOBRE A GESTÃO DE SERVIÇOS E INFRAESTRUTURAS HÍDRICO-SANITÁRIO NO PAÍS | 98 |
| 3.2.1 | Os modelos de Concessão e Parceria Público-Privada | 100 |
| 3.2.2 | Evolução do Mercado na gestão de serviços hídrico-sanitários | 104 |
| 3.3 | REFLEXÕES A PARTIR DA EXPERIÊNCIA NACIONAL | 112 |
| 3.3.1 | Condicionantes dos modelos público e privado de gestão no Brasil | 112 |
| 3.3.2 | Possíveis riscos e eventuais oportunidades a partir da gestão privada | 114 |
| 3.3.3 | Alguns destaques | 116 |
| 4 | BASES PARA A ANÁLISE DO MODELO DE GESTÃO PRIVADA PARA OFERTA DE SERVIÇOS ESSENCIAIS NO ESTUDO DE CASO | 117 |
| 4.1 | BASES CONCEITUAIS DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS | 118 |
| 4.2 | O CASO EMPÍRICO SELECIONADO | 125 |
| 4.2.1 | A cidade do Recife no contexto do estudo | 126 |
| 4.2.2 | O problema acerca dos serviços hídrico-sanitários na cidade do Recife | 130 |
| 4.2.3 | A emergência do Programa Cidade Saneada | 134 |
| 4.3 | O DESIGN DE PESQUISA | 138 |
| 4.3.1 | As bases do método de abordagem | 138 |
| 4.3.2 | Categorias das variáveis relacionadas ao estudo | 141 |
| 4.3.3 | Hipóteses do estudo | 155 |
| 4.3.4 | Fontes de dados e informações | 160 |
| 5 | A FORMULAÇÃO DO PROGRAMA CIDADE SANEADA A E OFERTA PRIVADA DE SERVIÇOS ESSENCIAIS DE UTILIDADE PÚBLICA | 162 |

| | | |
|-------|---|------------|
| 5.1 | LEGADO E INFLUÊNCIA DE POLÍTICAS E AÇÕES ANTERIORES À FORMULAÇÃO DO PCS | 165 |
| 5.1.1 | Bases cumulativas das políticas de esgotamento sanitário na cidade do Recife | 167 |
| 5.1.2 | Avanços graduais na oferta pública dos serviços de saneamento | 173 |
| 5.1.3 | O PCS como continuação das políticas anteriores | 184 |
| 5.2 | O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO PROGRAMA CIDADE SANEADA | 192 |
| 5.2.1 | Contexto político e econômico | 193 |
| 5.2.2 | Pacto firmado entre o público e o privado | 204 |
| 5.2.3 | Participação popular e movimentos contestatórios no processo | 211 |
| 5.3 | REFLEXÕES SOBRE OS PROCESSOS QUE CONDUZIRAM O PCS À GESTÃO PRIVADA | 216 |
| 5.3.1 | O processo das políticas antecedentes e legado histórico | 217 |
| 5.3.2 | Resposta aos problemas locais na formulação do PCS | 220 |
| 5.3.3 | Alguns destaques | 222 |
| 6 | O DILEMA NA GESTÃO DE SERVIÇOS HÍDRICO-SANITÁRIOS NA CIDADE DO RECIFE: ENTRE AVANÇOS INCREMENTAIS E LIMITAÇÕES INEQUITATIVAS | 225 |
| 6.1 | AVANÇOS EM DEZ ANOS DE OPERAÇÃO DO PROGRAMA CIDADE SANEADA | 228 |
| 6.1.1 | Desdobramentos sobre as infraestruturas de esgoto na cidade do Recife | 230 |
| 6.1.2 | Ampliação efetiva dos índices de coleta e tratamento de esgoto | 235 |
| 6.2 | A OFERTA DE SERVIÇOS HÍDRICO-SANITÁRIOS EM ÁREAS POBRES | 240 |
| 6.2.1 | Condições iniciais dos serviços e infraestruturas hídrico-sanitárias nas CIS | 243 |
| 6.2.2 | Condições atuais dos serviços e infraestruturas hídrico-sanitárias nas CIS | 249 |
| 6.3 | REFLEXÕES SOBRE AS PERSPECTIVAS DE EQUIDADE E JUSTIÇA SOCIAL EM RELAÇÃO AO PCS | 269 |

| | | |
|--------------|---|------------|
| 6.3.1 | Desigualdade de acesso e conflitos eminentes | 271 |
| 6.3.2 | Ausência do Estado e indiferença do mercado | 275 |
| | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 279 |
| | REFERÊNCIAS | 288 |

1 INTRODUÇÃO

A proposta desta tese é realizar uma análise sobre a gestão de serviços de saneamento, destacando especialmente as duas principais tendências observadas atualmente: a privatização e a (re)estatização. Pretende-se examinar os efeitos dessas abordagens sobre a natureza social de serviços essenciais. A pesquisa tem como foco estabelecer conexões entre fenômenos internacionais influenciados por processos históricos que se desenrolaram a partir da segunda metade do século XX, impulsionados pela disseminação global da doutrina neoliberal, e as políticas públicas em nível nacional e local relacionadas ao setor de saneamento.

O esforço para a construção do estudo se fundamenta em algumas reflexões introdutórias. Em razão da emergência do modelo econômico, social e político implementado no âmbito da ótica neoliberal de diminuição das prerrogativas do Estado no atendimento às demandas sociais coletivas, a partir da década de 1970, o mundo experimentou a expansão das relações econômicas internacionais e a captura de um expressivo conjunto de bens e serviços públicos essenciais para a sua subordinação à lógica mercadológica-comercial. Assim, setores como o saneamento básico se tornaram objeto de reconfigurações de controle e propriedade legitimadas por uma orientação internacional à privatização em diversos países.

A disseminação dessa tendência no transcurso das décadas de 1970 e 1980 marcou um momento de aguda inflexão na história econômica e política global. Insurgindo-se em relação às crises econômicas e ao esgotamento das condições do Estado manter suas atribuições pautadas nos moldes keynesianos, o neoliberalismo apresentou como proposta central uma drástica redução da intervenção do Estado em favor do livre mercado. Esse movimento alimentou profundas reformas em países como os Estados Unidos e no Reino Unido, onde líderes como Ronald Reagan e Margaret Thatcher implementaram políticas econômicas que buscavam liberalizar setores anteriormente controlados pelo Estado.

No contexto do norte global, grandes empresas setoriais estatais e grandes redes de infraestruturas públicas, provenientes de décadas de vigência de sistemas de proteção social que acompanharam os processos de industrialização e urbanização de diversos países, produziram grandes mercados e oportunidades de realização do capital privado, subordinando inúmeros setores, inclusive essenciais, aos imperativos da acumulação do mercado. No que tange especialmente aos setores

essenciais, sua sujeição à lógica do neoliberalismo, os transformando em meios de apropriação privada de atividades relacionadas à sobrevivência humana, significou, entre outras coisas, impor limites ao acesso a atividades fundamentalmente públicas.

Ainda na década de 1980, o neoliberalismo experimentou a expansão da sua influência para diversas partes do mundo. Nesse contexto, destaca-se, especialmente, o papel de organizações internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, na promoção de políticas de ajustes estruturais em países em desenvolvimento, lhes impondo a implementação de medidas de austeridade e a abertura de suas economias. Assim, a interlocução entre agentes internacionais, especialmente grandes empresas internacionais e um conjunto de instituições não-estatais internacionais capitaneadas pelos interesses dos seus países fundadores, concorreu para a conformação de ambientes institucionais receptíveis à ampliação das fronteiras entre grandes mercados caracterizados como globais.

A ampliação da influência neoliberal implicou, além de orientações econômicas, impactos importantes em questões sociais e nas relações entre Estado, mercado e sociedade ao redor do mundo. Em nações em desenvolvimento, o incremento da participação do setor privado nos serviços públicos, incluindo a privatização de empresas estatais, frequentemente integrou um processo abrangente de reforma do Estado. Este processo teria como objetivo abordar ou prevenir uma crise macroeconômica ou fiscal. Além disso, motivações subjacentes impulsionaram o interesse na provisão privada, como o descontentamento generalizado com o desempenho das empresas estatais, que fortaleceu a atratividade da participação do setor privado como meio de mitigar as ineficiências econômicas associadas à gestão e à propriedade públicas.

Na América Latina, na década de 1980, as condições eram radicalmente diferentes dos países do norte global, que já contavam com estoques estáveis de infraestruturas e foram pioneiros na implementação do neoliberalismo. Nessa região, o argumento em favor da privatização foi fortalecido por uma série de graves problemas políticos, sociais e econômicos, assim como pela significativa escassez de serviços e infraestruturas públicas. Após a crise financeira na década de 1980, a participação do setor privado ganhou respaldo adicional, proporcionando uma via para facilitar o ajuste dos compromissos internacionais. Isso se deu tanto pela expectativa

de recursos provenientes da privatização de empresas públicas, quanto pela redução do suporte financeiro dos governos aos serviços públicos.

À conformação desse contexto se impôs o receituário conhecido como “Consenso de Washington” como condição para que os países da região pudessem acessar a “ajuda” de organismos internacionais como o Bird e o FMI. A partir da década de 1990, os países latino-americanos, inclusive e de especial interesse neste estudo o Brasil, foram atravessados por uma série de medidas caracterizadas como “reforma do Estado”, em que pese a liberalização e abertura de mercado e o paulatino avanço do setor privado sobre a propriedade e controle de serviços públicos essenciais.

Diante desse preâmbulo, em contraste à difusão e ao fortalecimento político do neoliberalismo com seus pressupostos ideológicos, se desenvolveu inerente fragilização de uma série de funções público-governamentais, com sérias consequências sociais. Ao se retirar do Estado a gestão de setores essenciais, limitando o seu caráter redistributivo, o acesso a tais setores passou a corresponder às capacidades individuais dos cidadãos. O resultado dessa perspectiva concorreu para, no contexto da América Latina e particularmente do Brasil, o surgimento e/ou maximização de grandes contingentes populacionais, sobretudo nas periferias urbanas das grandes cidades e Regiões Metropolitanas (RMs), desprovidos do acesso de uma série de bens e serviços públicos.

De tal forma, a fragilização das ações do Estado em favor da perspectiva de sucesso de reformas macroeconômicas, na realidade dos países latino americanos, que prometiam entregar melhor desempenho e maiores eficiência e racionalidade na oferta dos serviços públicos, ocultou questões estruturais que se sustentam como fonte principal de graves desequilíbrios socioeconômicos. Essas questões se refletem em deficiências das instituições públicas, nas desigualdades de renda em que se expressam a pobreza e a precariedade urbanas, entre outras clivagens sociais.

A ponderação sobre a dicotomia “público versus privado” adquire, portanto, significativa importância neste estudo. Ao inserir-se nesse debate, a pesquisa aborda também um outro tema de crescente relevância acadêmica internacional, caracterizado pela transferência ou recondução de serviços e infraestruturas, anteriormente sob controle e propriedade do mercado, para esferas público-governamentais em âmbito nacional, regional e local em diversas partes do mundo. Denominado neste estudo como “(re)estatização”, esse fenômeno pode ser

identificado na literatura especializada desde a década de 1990, com algumas experiências pontuais de insucesso de privatizações. Contudo, a partir dos anos 2000, as (re)estatizações assumem contornos de uma tendência global, evidenciada por diversas observações empíricas em ascensão, especialmente na Europa e América do Norte.

Esse fenômeno pode ser observado em diversos setores. No entanto, se concentra fortemente em áreas cujos serviços podem ser considerados como essenciais, atingindo serviços relacionados à saúde, limpeza urbana, transporte e, principalmente, fornecimento de energia elétrica – que é um tema extremamente sensível para países europeus, como a Alemanha, que ao identificar inconsistências que pudessem comprometer suas atividades produtivas, o funcionamento dos serviços públicos e o abastecimento da sua população, diligentemente vem (re)estatizando o serviço – e saneamento básico que encontra grande distribuição geográfica pelo mundo.

Dentre os principais aspectos associados à (re)estatização dos serviços hídrico-sanitários, destacam-se marcantes diferenças nos contextos sociais, econômicos e culturais dos países e/ou regiões onde esse fenômeno ocorre. Não obstante tais diferenças, as justificativas para adotar essa prática têm, de maneira notável, gerado um discurso praticamente uníssono. Esse discurso aponta para o insatisfatório desempenho dos serviços sob gestão privada, bem como para a perda de autonomia e controle públicos sobre as diretrizes das políticas públicas.

De modo objetivo, esse fenômeno surge como uma reação à atuação privada no setor, que, embasada na perspectiva da governança urbana neoliberal, prometia proporcionar um desempenho superior, quanto à maior eficiência e racionalidade na oferta dos serviços públicos. No entanto, em muitos casos, a realidade divergiu dessas promessas, justificando, assim, a reversão do processo de privatização.

No Brasil, a privatização (*stricto sensu*) dos serviços de saneamento não obteve o mesmo êxito observado em países vizinhos, à exemplo de Argentina, Uruguai, Colômbia e Bolívia, nos quais houve uma significativa expansão dos investimentos internacionais nos serviços e infraestruturas públicas de saneamento, ao longo da década de 1990. Este fenômeno pode ser atribuído ao desenho próprio da política brasileira de saneamento básico, que se baseia na titularidade municipal e na gestão estadual dos serviços por meio de concessões a empresas de saneamento controladas pelos governos estaduais. Essas entidades demonstraram resistência à

privatização. Além disso, o contexto histórico da década de 1990 favoreceu a mobilização social e os movimentos sindicais, que atuaram como linha de defesa contra a privatização no setor.

Por outro lado, a gestão quase que exclusivamente pública brasileira de serviços hídrico-sanitários não conseguiu produzir quadros de infraestruturas estáveis como anteriormente observado em relação à Europa e América do Norte. Tampouco, o Brasil se aproximou da perspectiva de universalização, sobretudo no que concerne aos serviços de esgotamento sanitário – a dimensão mais deficiente do setor de saneamento no país.

Algumas questões complexas se impõem à universalização do setor. A dimensão territorial associada a grande diversidade socioeconômica, entre as regiões geográficas, estados, cidades e até entre os diferentes espaços das cidades, apresentam dificuldades expressivas para a implementação eficiente de políticas públicas com as mesmas características em todo o território nacional. Além disso, concorrem para ineficiência e a má distribuição das infraestruturas hídrico-sanitárias, sobretudo as relacionadas ao esgotamento sanitário, um histórico de descontinuidade e má distribuição de investimentos no país.

Essa conjuntura tem sido caracterizada pela implementação de uma série de mecanismos institucionais, ao longo das últimas duas décadas, visando integrar o setor privado em diversas áreas, inclusive no saneamento básico. Entre esses mecanismos, destacam-se as concessões e as Parcerias Público Privadas (PPPs), que representam adaptações nas abordagens institucionais para incorporar a participação do setor privado em alternativa à privatização (*stricto sensu*). Teoricamente, essas iniciativas buscam promover eficiência e modernização no setor de saneamento básico.

No que diz respeito às concessões, o governo confere a gestão e a operação de determinados serviços a empresas privadas por meio de contratos estabelecidos. Essas concessões podem abranger diversas atividades no âmbito do saneamento, desde a construção e manutenção de infraestruturas até a prestação direta de serviços aos usuários finais. Esse modelo de gestão sugere que o setor privado contribua com recursos financeiros, expertise e eficiência operacional, enquanto a entidade pública mantém o controle regulatório e a responsabilidade pela definição das diretrizes gerais.

Por outro lado, as PPPs emergiram no país como um modelo de gestão com grande incidência na integração do setor privado ao desenvolvimento e operação de projetos hídrico-sanitários. Essas parcerias envolvem uma colaboração mais ampla entre entidades públicas e privadas, muitas vezes abrangendo aspectos como financiamento, planejamento, construção e operação de infraestruturas. As PPPs teriam como premissa otimizar recursos disponíveis, alavancar investimentos privados e compartilhar riscos de forma mais equilibrada entre as partes envolvidas.

Com essas características, esses mecanismos institucionais surgem como uma alternativa à resistência inicial à privatização direta, possibilitando que o setor privado desempenhe um papel mais ativo e substancial no setor de saneamento básico no Brasil, ao mesmo tempo em que se mantém uma supervisão pública e regulatória. Fundamentadas em preceitos ideológicos e políticos neoliberais, tais abordagens buscariam conciliar os benefícios da eficiência do setor privado com a necessidade premente de garantir o acesso universal aos serviços essenciais de saneamento.

Neste sentido, a contraposição entre as tendências internacional e nacional de privatização, em seus diferentes contextos, e internacional de (re)estatização, bem como as justificativas para a adoção de uma ou outra estratégia, alimentam o nosso interesse maior pelo estudo sobre modelos de gestão de serviços hídrico-sanitários e os efeitos sobre a condição social desses serviços essenciais, que assumem uma natureza intrinsecamente social, haja vista o seu papel fundamental na promoção do bem estar e manutenção da qualidade de vida, especialmente das comunidades urbanas.

Essa natureza social dos serviços hídrico sanitários se manifesta, por exemplo, na garantia do acesso à água potável e ao esgotamento sanitário, elementos essenciais para a saúde e dignidade humanas. Além disso, a prestação desses serviços influencia diretamente questões sociais mais amplas, como a redução das desigualdades, o fortalecimento da saúde pública, a promoção de ambientes urbanos sustentáveis e a preservação de recursos hídricos. A abordagem desses serviços como um bem público vital evidencia a dimensão social inerente e, também, destaca a responsabilidade coletiva de assegurar que sejam disponibilizados de forma justa e acessível a todos os membros da sociedade. Nesse contexto, a implementação de modelos que atendam às demandas sociais coletivas pelos serviços hídrico-sanitários se torna, não apenas uma questão técnica, com, também, uma questão central para a construção de sociedades mais justas e sustentáveis.

Para a análise dessa problemática, a tese recorta para estudo de caso a cidade do Recife, polo de sua região, considerada como uma das mais pobres e desiguais do Brasil. No que diz respeito ao setor de saneamento, de acordo com os dados do Painel Saneamento Brasil, do Instituto Trata Brasil, a Região Metropolitana do Recife (RMR) apresentava, segundo estimativas para 2020, dois terços de sua população (66,3%) sem coleta de esgoto, o que supera em muito a média nacional de 45%. O Recife, que abrange apenas cerca de 8% do território metropolitano, concentrava 34,7% da sua população sem acesso aos serviços de coleta de esgoto. No âmbito do próprio município, esse percentual corresponde a mais da metade (56%) da população residente.

Corroborando a escolha da cidade do Recife como recorte espacial, para além das suas características socioeconômicas e déficit na oferta de serviços de esgoto, a implementação do Programa Cidade Saneada (PCS), viabilizado a partir de uma PPP, em um contrato de concessão administrativa celebrado no ano de 2013, para a exploração comercial do esgoto na RMR. O PCS se insere no contexto dos avanços da privatização dos serviços de saneamento básico no Brasil, os quais visam superar, via captação de recursos privados, as dificuldades enfrentadas a partir de uma imensa demanda por serviços públicos de esgotamento sanitário.

A **hipótese central** que norteou o desenvolvimento da tese postula que a gestão privada dos serviços de saneamento, executada pelo PCS, é influenciada por forças distintas, cuja correlação tende a espelhar os problemas verificados na privatização de serviços essenciais que têm conduzido as (re)estatizações internacionalmente. De um lado, são consideradas variáveis que refletem perspectivas pró-privatização, fortemente moldadas por orientações estruturais da política, pressões e interesses do mercado, juntamente com o histórico de investimentos no setor distribuídos nos espaços urbanos, que no caso do Recife corresponde majoritariamente a porções privilegiadas da cidade. Por outro lado, a hipótese contempla a possível emergência de variáveis pró-(re)estatização devido à iminência de conflitos inerentes à privatização.

A proposta deste estudo refere-se, assim, a uma abordagem multifacetada, integrando questões estruturais internacionais, nacionais e locais e seus rebatimentos na cidade, como questões socioeconômicas, financeiras e de governança.

Seu **objetivo principal** consiste investigar quais mecanismos orientaram a formulação do Programa Cidade Saneada para a gestão privada, com foco na compreensão dos seus impactos sobre a cidade do Recife, especialmente os conflitos inerentes ao processo, a partir de uma análise aprofundada dos efeitos da privatização da gestão dos serviços de saneamento no ambiente urbano.

Em paralelo e complementar ao objetivo principal, são **objetivos secundários**:

- I. Investigar, nas experiências internacionais de privatização e (re)estatização e nacionais de privatização de serviços públicos essenciais, quais variáveis influenciaram governantes à adoção de modelos de gestão públicos e/ou privados;
- II. Caracterizar o setor de saneamento básico brasileiro (evolução ao longo do tempo, relações com as dinâmicas internacionais, quadro institucional, problemas principais) no que concerne aos serviços de saneamento;
- III. Identificar os mecanismos associados à formulação do Programa Cidade Saneada para a gestão privada, com ênfase na compreensão de como a decisão pública respondeu às necessidades da cidade pelos serviços de saneamento no contexto recifense;
- IV. Examinar as divergências emergentes das perspectivas da gestão dos serviços saneamento, considerando as posturas do mercado e as iniciativas governamentais, na cidade do Recife.

Essa pesquisa parte do pressuposto de que os investimentos em serviços e infraestruturas hídrico-sanitários são permeados por uma diversidade de atores e interesses, o que resulta em um complexo conjunto de instituições intervenientes. Subjacente à dinâmica que impulsiona a formulação de políticas públicas nesse setor está o conflito de interesses, mobilizando diversas partes interessadas que buscam acessar os benefícios gerados por tais investimentos desde a concepção das políticas relacionadas ao setor. Os tomadores de decisão não permanecem alheios a essa complexidade, buscando otimizar o equilíbrio entre as diferentes forças existentes e seus próprios interesses. Dessa forma, é provável que a formulação de políticas não comece do zero, definindo objetivos ideais, mas sim com base em ajustes em políticas previamente implementadas pelo Estado.

Na busca por uma compreensão mais aprofundada do intrincado contexto no qual se desenrolam as decisões no âmbito das políticas públicas, uma contribuição significativa emerge da análise do modelo incremental de formulação de políticas proposto pelo cientista político Charles Lindblom. Segundo esse modelo, as decisões relativas às políticas públicas são moldadas pelos constrangimentos impostos pelas dinâmicas de poder existentes e pelo acúmulo de decisões anteriores. Lindblom, em sua obra de 1959, advoga pelo afastamento de uma abordagem estritamente racional na formulação de políticas públicas, atribuindo uma importância substancial ao componente político, que se sobrepõe ao aspecto técnico. Esse enfoque reconhece que o processo decisório é fortemente influenciado por considerações políticas e sociais, destacando a complexidade inerente à tomada de decisões em um ambiente político dinâmico.

Uma das características distintivas desse modelo é a ênfase na continuidade e estabilidade das políticas públicas. Em vez de buscar reformulações abrangentes, o processo decisório se concentra em ajustes específicos para abordar problemas identificados ou para responder a mudanças nas circunstâncias. Esses ajustes podem ser impulsionados por fatores pragmáticos, como a necessidade de obter apoio político, lidar com pressões de grupos de interesse ou enfrentar restrições orçamentárias.

O modelo incremental reconhece a resistência à mudança, tanto por parte dos atores políticos quanto da sociedade em geral. Isso se deve, em parte, à aversão a riscos associada a alterações substanciais nas políticas. Ao optar por ajustes graduais, o modelo busca minimizar conflitos e evitar perturbações significativas na ordem estabelecida. A política pública é, então, considerada como uma continuação de uma política anterior com algumas alterações parciais e restritas nas políticas existentes, as decisões são incrementais. Sendo assim, por mais técnicos que os tomadores de decisão precisem ser, eles vão sempre se deparar com a complexidade do fator político.

Em resumo, o modelo incremental nas políticas públicas adota uma abordagem pragmática, reconhecendo as realidades políticas e sociais. No entanto, levanta questionamentos sobre sua capacidade de gerar mudanças significativas e inovação diante dos desafios contemporâneos. A escolha por esse modelo nesta pesquisa, que tem como objeto central uma mudança significativa do modelo de gestão com a incorporação do setor privado, mediante uma PPP, decorre da necessidade de

abordar de forma abrangente as sucessivas estratégias, planos, programas e mecanismos institucionais implementados, ao longo de mais de cinquenta anos (1971-2023). Assim, a opção por considerar contribuições dessa abordagem propicia - traçar uma linha evolutiva ao longo do tempo, identificando as transformações e ajustes graduais ocorridos no caso em estudo, visando proporcionar uma compreensão mais profunda das dinâmicas institucionais que moldaram o setor de saneamento, ao longo dessas décadas, bem como identificar as mudanças efetivamente instaladas pelo novo modelo de gestão adotado.

Considerando a complexidade do objeto analisado neste estudo, o desenho de pesquisa da tese inspira-se do método conhecido como *Process Tracing* (mapeamento do processo), que confere ao pesquisador ferramentas para verificar eventos históricos, documentos, transcrições entrevistas, entre outras fontes, com o propósito de analisar um fenômeno previamente descrito pela teoria ou examinar um conjunto de variáveis relacionadas a um caso. Esse método de investigação científica é amplamente reconhecido, especialmente em estudos com abordagem qualitativa nas ciências sociais, destacando-se, sobretudo, na ciência política. Possibilita a análise de “evidências” sobre processos, sequências e conjunturas de eventos dentro de uma política, com o propósito de testar hipóteses sobre fatores que os condicionaram. Permite analisar uma política pública, considerando as contribuições do modelo incremental na análise do seu processo de formulação e implantação, entendido como permeado por conflitos de interesse.

Essa abordagem metodológica proporcionou a capacidade de mapear e descrever processos, até então, pouco explorados, oferecendo uma visão mais abrangente e esclarecedora sobre fenômenos relativamente novos associados a temas já consagrados na literatura especializada. Além disso, o estudo obteve evidências empíricas que desafiam as premissas hegemônicas que sustentam a oferta privada de serviços públicos essenciais. Tais premissas, amplamente reconhecidas e discutidas na literatura temática, foram questionadas pelas constatações empíricas deste trabalho, destacando nuances e complexidades que muitas vezes escapam das análises convencionais. Esse confronto entre as evidências coletadas e as premissas estabelecidas contribui substancialmente para o enriquecimento e aprimoramento das discussões em torno da temática do estudo.

A singularidade deste estudo se evidencia pela escassez de trabalhos na produção acadêmica nacional que abordam a compreensão dos motivos subjacentes

ao fenômeno investigado nesta tese, relacionado à tendência global de (re)estatização de serviços e infraestruturas hídrico-sanitárias. Adicionalmente, a produção acadêmica local não tem se dedicado de maneira significativa à análise dos impactos no desempenho do setor de saneamento no contexto urbano decorrentes das decisões governamentais de privatização desses serviços. Este estudo visa preencher essa lacuna ao oferecer uma abordagem crítica e abrangente, destacando a interconexão entre as tendências internacionais, as decisões locais e os resultados observados no setor de saneamento urbano.

Nesta direção, a seção 2 desta tese apresenta alguns momentos históricos em que houve alternância de controle e propriedade de serviços e infraestruturas hídrico-sanitárias e, como contexto para a discussão sobre as (re)estatizações, destaca a fase de privatização apontando alguns breves exemplos dessas experiências no mundo e, em especial, na América Latina e Brasil. Em seguida, busca destacar as (re)estatizações enquanto fenômeno em ascensão, demonstrando que os países citados em que primeiro se promoveu a privatização também primeiro se recorreu a sua reversão, a partir das evidências empíricas disponíveis na literatura. Por fim, é produzida uma síntese destacando os principais fatores condicionantes da alternância de controle e propriedade de serviços essenciais, indicados pela literatura temática.

Subsequentemente, a seção 3 aborda a evolução das políticas públicas no setor de saneamento no Brasil, com especial ênfase nas dimensões de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A seção também explora algumas das principais explicações derivadas da literatura especializada para a cobertura deficitária das políticas públicas de saneamento no país. Além disso, destaca a implementação de políticas redistributivas relacionadas ao saneamento básico, planos e programas governamentais voltados diretamente para abordar desafios específicos do saneamento, especialmente durante os governos Lula-Dilma (2003-2016). Adicionalmente, a seção mapeia e projeta o impacto do setor privado sobre o panorama do saneamento, a partir da perspectiva adotada no estudo das dinâmicas de mercado associadas a esse setor.

Na seção 4, explica-se o fundamento conceitual que orienta esta tese, estabelecendo um diálogo entre o entendimento da dinâmica social que envolve o tema, permeada pelos conflitos de interesse, e um modelo de formulação de políticas públicas, na perspectiva de oferecer uma estrutura conceitual para a compreensão das etapas importantes envolvidas no desenvolvimento e implementação do PCS. Em

seguida, aborda-se a seleção do caso empírico que servirá como objeto de análise, considerando a relevância do contexto local e a aplicabilidade das conclusões para um cenário mais amplo das políticas públicas. Por fim, explora-se detalhadamente o desenho da pesquisa, destacando o método de investigação escolhido e delineando como as variáveis presentes na literatura temática serão categorizadas de acordo com conceitos consagrados nas políticas públicas. Além disso, o trabalho refina essas variáveis à luz dos seus conflitos inerentes, promovendo uma análise mais profunda das dinâmicas e tensões subjacentes ao processo de formulação e implementação de políticas públicas.

Na seção 5, inicia-se traçando a evolução das políticas e ações no setor de saneamento na cidade do Recife, o que possibilitou identificar uma forte concentração de investimentos em esgotamento sanitário sobre áreas relativamente privilegiadas. Esse delineamento histórico serve como pano de fundo essencial para a compreensão da formulação do Programa Cidade Saneada. Posteriormente, a análise se aprofunda nos principais fatores que conduziram à emergência de uma PPP para a gestão do programa, destacando a intrínseca interseção entre o contexto político e econômico nacional e estadual no período recente. O exame dessas variáveis é crucial para contextualizar a tomada de decisão e a configuração da PPP. Concluindo, a seção busca realizar uma síntese, empregando recursos do *Process Tracing* para elucidar as dinâmicas contextuais e a formulação do PCS. Este enfoque visa fornecer uma compreensão das origens e do desenvolvimento do programa, situando-o no contexto das políticas públicas e das condições sociais e econômicas da cidade do Recife.

Na seção 6, aborda-se os resultados decorrentes dos dez anos em que o PCS está em execução, destacando seus principais avanços e intervenções realizadas na cidade do Recife. Analisa-se, de forma crítica, as posturas do Estado e do mercado diante da existência de grandes espaços no território da cidade com graves deficiências na oferta de serviços hídrico sanitários. Estes espaços, caracterizados por grave pobreza e precariedade recebem especial atenção na seção, destacando-se como principal desafio aos objetivos de universalização do saneamento básico, prometida com a implementação do Programa. Na seção, são analisados dados e informações coletados em dois momentos durante a execução do programa: dados de 2014, disponibilizados pelo Atlas de Infraestruturas Públicas da Cidade do Recife, que remetem ao início de operação do PCS na cidade; e, dados de 2023, coletados com a finalidade de atualização desse Atlas e incorporados à tese. Ao concluir,

promove-se uma discussão crítica sobre a trajetória da oferta desse serviço essencial na cidade do Recife, destacando a perspectiva de justiça social e equidade.

Nas considerações finais, as contribuições emergentes dessa discussão, que perpassa todas as seções desta tese, convergem para a sistematização de uma reflexão abrangente. Ao consolidar evidências derivadas do estudo do PCS, demonstra-se que a análise do caso particular apresenta um elo significativo entre a compreensão local e uma contextualização mais ampla das implicações dos modelos adotados na gestão de serviços essenciais de natureza social. Finaliza com o destaque do grande dilema a ser enfrentado, diante da resposta à questão central desta tese: "privatizar ou (re)estatizar" os serviços hídrico-sanitários no Brasil e, em especial, na realidade local.

2 RECONFIGURAÇÕES NA GESTÃO DE SERVIÇOS HÍDRICO-SANITÁRIOS EM PERSPECTIVA INTERNACIONAL: DO PÚBLICO PARA O PRIVADO E O INVERSO

Esta seção tem o objetivo de investigar, nas experiências internacionais de privatização e (re)estatização e nas nacionais de privatização da gestão de serviços públicos essenciais, quais variáveis influenciaram governantes à adoção de modelos de gestão públicos e/ou privados. Com esse propósito, lança mão de um dos debates mais proeminentes na literatura especializada – a dicotomia “público *versus* privado” – abordando, neste sentido, o avanço das políticas neoliberais experimentado no último quartel do século XX, em diversos países, sobre serviços e infraestruturas essenciais, com enfoque especial para o setor hídrico-sanitário, e, como contraponto, destaca o movimento que vem sendo descrito na literatura internacional como uma “tendência mundial” de (re)estatização.

O conceito de (re)estatização é central nesta seção. Este é um movimento que vem ganhando destaque no debate internacional, especialmente na Europa e Estados Unidos, a partir dos anos 2000, mas que pouco reverbera na produção acadêmica brasileira. Razão pela qual a presente revisão de literatura, ao buscar elucidar os mecanismos que estão produzindo esse fenômeno, está concentrada predominantemente em estudos internacionais e seguiu critérios metodológicos especificamente definidos para esse fim.

Dessa forma, para caracterizar o fenômeno de (re)estatização, recorreu-se a sistematização e análise de três tipos de documentos: i) artigos científicos publicados nos últimos 23 anos (2000 – 2023), revisados por pares, em língua portuguesa, inglesa ou espanhola e integralmente disponíveis em formato digital, indexados na base de dados principal do *Web of Science*, acessados através do Portal de Periódicos da Capes; ii) livros sobre os assuntos discutidos, em língua portuguesa, inglesa ou espanhola, físicos ou disponíveis em formato digital em bases de pesquisa científica; e, iii) os relatórios de pesquisa “*Here to stay: water remunicipalisation as a global trend*”, publicado em 2014 pelas organizações *Public Services International Research Unit* (PSIRU), *Transnational Institute* (TNI) e *Multinational Observatory*, e, o mais sólido trabalho já realizado sobre o tema, “*Reclaiming public services: how cities and citizens are turning back privatization*”, conduzido pelo *Transnational Institute* em parceria com outras 10 relevantes instituições internacionais e publicado em 2017 – ambos em língua inglesa e disponíveis em formato digital.

Nesta seção, os mecanismos que concorrem ora para as privatizações, ora para as (re)estatizações dos serviços e infraestruturas hídrico-sanitários, em um cenário mais amplo, serão interpretados enquanto “condicionantes” capazes de influenciar as ações do Estado na gestão das políticas públicas de saneamento. Quanto aos modelos de gestão implementados, estes expressaram a manifestação empírica dos fenômenos estudados. Esse enfoque busca reunir subsídios teórico-metodológicos para a construção de explicações narrativas detalhadas e descritivas sobre os fenômenos analisados na tese.

A discussão dos estudos em que se pauta a seção está dividida em três partes: inicialmente, apresenta alguns momentos históricos em que houve alternância de controle e propriedade de serviços e infraestruturas hídrico-sanitários. Como preâmbulo para a análise das (re)estatizações, destaca-se a fase de privatização desencadeada pela emergência do neoliberalismo na década de 1970, ilustrando com breves exemplos de experiências globais, com ênfase na América Latina e Brasil nas décadas de 1980 e 1990. Em seguida, a atenção volta-se para as (re)estatizações, evidenciando-as como um fenômeno em ascensão no mundo. Esta constatação é respaldada por evidências empíricas disponíveis na literatura, que revelam que países que foram pioneiros na privatização também foram os primeiros a buscar sua reversão. Por fim, é elaborada uma síntese que destaca os principais fatores determinantes da alternância no controle e na propriedade de serviços essenciais, conforme indicado pela literatura temática.

2.1 A TRANSIÇÃO DE MODELOS PÚBLICOS DE GESTÃO DE SERVIÇOS ESSENCIAS PARA INICIATIVAS PRIVADAS

O exame da literatura temática mostra que, no curso da história, os setores público e privado tendem a assumir, alternadamente, maior ou menor importância no papel de provedor de serviços e infraestruturas de saneamento. Com base em Swyngedouw (2006), Swyngedouw, Kaika e Castro (2016) e Loftus, March e Purcel (2018), podemos compreender que a organização dos sistemas urbanos de saneamento, em especial de abastecimento de água, esteve sujeita às etapas apresentadas a seguir que, embricadas em conjunturas sociais e econômicas, se caracterizam basicamente a partir de modelos de gestão, isto é, nas configurações de propriedade e controle de serviços hídrico-sanitários.

De acordo com esses autores, a primeira etapa remonta à primeira metade do século XIX, quando os sistemas urbanos de saneamento consistiam basicamente na oferta de serviços privados incipientes, com potencial para abastecer apenas as áreas nobres das cidades. Assim, mediante a cobrança de taxas pela oferta do serviço, algumas pequenas empresas converteram o acesso a água em um bem privado, sujeito a capacidade de pagamento dos usuários, resultando na estratificação social do serviço em favor da geração de lucro para os investidores privados. (SWYNGEDOUW; KAIKA; CASTRO, 2016; LOFTUS; MARCH; PURCEL, 2018).

A segunda etapa surge no transcurso da segunda metade do século XIX para o século XX, conforme salientam Swyngedouw, Kaika e Castro (2016). Ao passo em que a industrialização, no norte global, empurrou fluxos migratórios em direção às cidades e elevou significativamente a exploração de recursos hídricos, desencadeou-se importante discussão sobre a necessidade da atuação pública na oferta de serviços hídrico-sanitários. Naquele contexto, preocupações motivadas pela poluição ambiental e demandas crescentes pelo saneamento das cidades, face a crises sanitárias – em especial pela propagação da cólera na Europa urbana – foram fundamentais para a aquisição das infraestruturas existentes por governos locais.

Após à Primeira Guerra Mundial, teve início movimentos de intervenção dos Estados nacionais para o fornecimento de serviços de saneamento, assim como outros serviços públicos como eletricidade e telecomunicações, inaugurando a terceira etapa. Swyngedouw, Kaika e Castro (2016) destacam que investimentos em grandes obras de infraestrutura convergiam ao esforço de, de um lado, gerar/manter o desenvolvimento econômico e, de outro, contemplar frente importante da adoção de um conjunto de políticas redistributivas características dos Estados de Bem Estar. Nessa direção, Budds e McGranahan (2003) argumentam que esses avanços, ao serem institucionalizados ao longo do século XX, levaram o setor hídrico-sanitário [existente] a quase exclusividade da propriedade pública em todo o mundo.

Loftus, March e Purcel (2018) ressaltam que, no contexto do pós-guerra, os Estados nacionais desempenharam um papel de grande relevância enquanto proprietários, gestores e reguladores de infraestruturas de saneamento, especialmente devido aos grandes investimentos de recursos em larga escala, ao controle do “monopólio natural” do setor, bem como pela “importância simbólica e cultural da água, pela relevância estratégica, a política territorial, por intensos conflitos devido ao seu uso compartilhado, saúde, higiene e efeitos da falta de acesso à água”

(p. 6. Tradução nossa). Além disso, essas mudanças institucionais asseguraram o envolvimento de “uma constelação particular de “partes interessadas” (consumidores, sindicatos etc.)” com o setor (SWYNGEDOUW, 2006, p. 48. Tradução nossa).

Esse período, no entanto, foi interrompido pela recessão global da década de 1970, que marca o início de uma nova etapa. Este é um momento associado ao declínio do crescimento econômico sustentado pela intervenção estatal e de transição para modelos de desenvolvimento econômico flexíveis, com maior interação público-privada em diversos setores, inclusive no saneamento básico. O intervencionismo estatal experimentado a partir da expansão do modelo fordista-keynesiano, no pós-guerra, passou a apresentar sinais de esgotamento a partir dessa década e se pôs diante de um obstáculo de difícil transposição: uma grave crise de natureza fiscal em razão do excedente de demanda frente a deficiências na arrecadação e gestão estatais de um conjunto de países do centro do capitalismo. Diante desse cenário, se impuseram as receitas reformistas propostas pelos governos de Ronald Reagan e Margaret Thatcher pautadas na reformulação do liberalismo clássico.

A mudança dos Estados de Bem Estar Social para o neoliberalismo substituiu as premissas fundamentadas da forte presença do setor público na promoção das políticas sociais redistributivas pelo resgate de muitos dos princípios do liberalismo clássico, em especial o liberalismo econômico. Estes princípios incluíram o livre mercado como melhor maneira de alocar recursos e oportunidades, uma vez que o mercado, em tese, seria mais eficiente e racional; a diminuição do Estado, buscando limitar seu papel frente à proteção de direitos e às garantias individuais; e, a abertura econômica.

As ideias liberais que vinham sendo transmitidas desde o início da Administração Reagan nos Estados Unidos tornam-se pauta de discussão de um encontro, convocado pelo *Institute for International Economics*, em novembro de 1989, denominado "*Latin American Adjustment: How Much has Happened?*", posteriormente conhecido como “Consenso de Washington”. Deste encontro participaram economistas e instituições financeiras como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, além de alguns representantes de países latino-americanos. Foram discutidas reformas consideradas necessárias para que a América Latina saísse da estagnação econômica da época, então conhecida como “Década Perdida” (1980), que ficou caracterizada pelo baixo crescimento do PIB, inflação alta e volatilidade no mercado em diversos países, entre

eles o Brasil. O conjunto de grandes medidas formuladas durante a reunião, passou a ser referência para promover o "ajustamento macroeconômico" dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades.

Nesse contexto, a privatização de serviços hídrico-sanitários surge como uma resposta às supostas falhas do setor público, incluindo a necessidade de promover os investimentos necessários para ampliação e manutenção das infraestruturas e promover a conservação dos recursos hídricos por meio das leis do mercado. Tais mudanças promovidas no norte global, a partir desse período, conduziram forte projeção da iniciativa privada sobre a provisão de bens e serviços públicos no sul global¹, inclusive, com grandes desdobramentos sobre orientações internacionais para investimentos em infraestrutura de saneamento nos países em desenvolvimento, especialmente na América Latina (RIVEIRA, 1996). Essa etapa em especial será aprofundada nas subseções a seguir.

Marcando uma quinta e mais recente fase, de acordo com Loftus, March e Purcel (2018), o início do século XXI traz consigo sinais de um movimento oposto às privatizações no setor de saneamento, sobretudo nos países centrais do capitalismo onde as experiências privatistas contam com casos maduros. O movimento que, aqui, é nominado de (re)estatização coincide, conforme observado por McDonald (2018), com uma desaceleração das privatizações no setor a partir dos anos 2000. Em paralelo a esse movimento, cresce também forte apelo à financeirização do setor. Ambos os processos sugerem um reescalamento mais amplo da governança e da política urbanas que encerram potencial para mudanças profundas em termos de propriedade e controle de políticas públicas essenciais de natureza social. Esse assunto exige maior aprofundamento e será apresentado na subseção 2.2, pois guarda significativa conexão como o tema central deste estudo.

2.1.1 Razões e motivações para a transição

Beveridge e Naumann (2013) ressaltam a ideia de que uma das características centrais do neoliberalismo é a apresentação das suas políticas não apenas como melhor opção, mas sim como a única opção. Para os autores, deriva desta ideia a

¹ 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.

difusão, quase que como um mantra, da “ausência de alternativa” e dos “inevitáveis” cortes de gastos do Estado no discurso de políticos como Margaret Thatcher. Ao mesmo tempo, o enraizamento retórico de que o controle excessivo, expresso na burocracia, caracterizaria a gestão de atividades econômicas pelo Estado como um modelo ultrapassado, moroso e inflexível, que convergiu para uma profunda influência neoliberal no debate internacional, especialmente ao longo das décadas 1980 e 1990, sobre diversos setores, inclusive o de saneamento, conforme observado por Loftus, March e Purcell (2018).

A literatura especializada dispõe de fartos registros dessa influência neoliberal sobre a provisão de bens e serviços públicos, inclusive aqueles considerados essenciais para a manutenção da vida e do meio ambiente urbano. Com propósito de buscar elucidar as razões subjacentes a esse comportamento, estudos relativamente recentes promovidos por Bel e Fageda (2007), Bel e Fageda (2017) e Bel (2020), analisaram extensivamente a uma grande variedade de evidências empíricas, produzidas a partir de estudos multivariados, dos fatores que fomentaram à emergência das privatizações.

Esses estudos foram realizados considerando, inicialmente, municípios dos EUA (BEL; FAGEDA, 2017) e, posteriormente, foram expandidos para a Europa (BEL; FAGEDA, 2017) e lavaram os autores à confirmação de que questões associadas à economia, restrições fiscais e orçamentárias, à eficiência na prestação dos serviços, vistos em um recorte de mais de três décadas, foram os principais motivadores das privatizações, inclusive de serviços que guardam forte ligação com natureza social dos serviços públicos, como é o caso do saneamento básico.

Os autores chegaram a essa constatação a partir de estudos que consideraram diversos serviços, em sua maioria, baseados em dados da década de 1980 para os municípios norte-americanos. Posteriormente, as variáveis utilizadas para examinar a influência das restrições fiscais e orçamentárias na privatização foram expandidas para incluir a carga tributária, a dívida, o déficit orçamentário e a dependência financeira do município, endossando que as questões econômicas exerciam influência positiva na privatização, sendo este um resultado frequente, também, na maioria dos estudos realizados em países europeus.

Bel e Fageda (2007; 2017) destacam que as privatizações foram utilizadas para explorar mercados de grande escala, apontando para uma relação negativa entre o tamanho da população do município e a oferta privada de serviços, ou seja, a

privatização tenderia a ocorrer em cidades grandes e médias. Essa relação entre privatização e escala do mercado é também verificada por Warner e Hebdon (2001) e Heftz e Warner (2004). Possivelmente, o aspecto da eficiência econômica da prestação de serviços no modelo neoliberal seria uma das razões para essas preferências por mercados potencialmente mais lucrativos.

Uma quantidade não trivial de estudos vem demonstrando que esses condicionantes ressaltados por Bel e Fageda (2007), Bel e Fageda (2017) e Bel (2020) levaram diversos países a mudanças profundas na propriedade e controle de infraestruturas de serviços essenciais, transformando bens comuns e direitos sociais em ativos a serviço do capital que, conforme argumenta Swyngedouw (2006), tenta incorporar tudo à sua própria lógica de busca de lucro. Nesse contexto, o setor de saneamento, entre muitos outros setores, foi submetido ao modelo proposto pelo Reino Unido que, de acordo com Wollmann (2018), depois de 1979, promoveu a realização da agenda política neoliberal pela privatização de ativos por atacado de setores como energia e água.

Nos EUA, por exemplo, a partir da década de 1970 surge acentuada contestação à propriedade e controle público em diversos setores, incluindo a água e serviços hídrico-sanitários. Conforme apontado por Hanna e McDonald (2021), os defensores da privatização advogavam que a propriedade pública não havia se tornado outra coisa senão um obstáculo ao crescimento econômico e que o setor privado atenderia melhor às necessidades públicas em uma economia de mercado global, dinâmica e altamente competitiva.

No setor hídrico-sanitário, Ulmer e Gerlak (2019) destacam que muitas cidades e regiões nos EUA aderiram totalmente à privatização argumentando “limitações orçamentárias” estaduais e municipais na provisão e manutenção das infraestruturas. Para estes autores, a ausência de financiamento, bem como de capacidade técnica, em muitas situações, redundou na “ausência de alternativa” e a privatização como única opção viável.

Outro exemplo é demonstrado por Beveridge e Naumann (2013) e Backer, Beveridge e Naumann (2014). Os autores destacam que mesmo que as privatizações na Alemanha tenham ocorrido de maneira mais gradual e geralmente sem a retirada completa do setor público, com a manutenção de certo “socialismo municipal” (diferente de outros países), em especial em setores essenciais como abastecimento de água e esgotamento sanitário, o país experimentou fortes pressões pela

privatização em diversos setores, motivadas pelo contexto fiscal e orçamentário deficiente e pela necessidade de melhorias nas suas infraestruturas.

Para Backer, Beveridge e Naumann (2014) e Beveridge e Naumann (2013), a privatização dos serviços postais, das telecomunicações e da indústria automotiva, no país, assim como o fornecimento de energia e de serviços hídrico-sanitários, na cidade de Berlim, seriam alguns dos movimentos mais emblemáticos em direção às privatizações, servindo de exemplo para vários outros setores e cidades alemães.

Concordando com esses autores, Cumbers e Backer (2018) acrescenta que, em contraste com o Reino Unido e outras nações onde as ideias neoliberais se manifestaram de forma mais arraigada, a privatização alemã pode ser conduzida como um processo mais parcial, refletindo na sua trajetória como uma economia de mercado mais coordenada. De tal forma, para os autores, a existência de uma estrutura de governança descentralizada na Alemanha associada a uma “variante mais social e regulada do capitalismo” (p. 7. Tradução nossa) evitou uma captura imediata do controle privado dos serviços públicos.

De acordo com Wollmann (2018), a partir de 1998, o setor de energia elétrica alemão, que já tinha forte tradição privada, recebeu intensa pressão sobre as empresas públicas – geralmente municipais – de energia que se viram cada vez mais pressionadas para a venda para grandes empresas. Quanto aos serviços hídrico-sanitários, estes foram progressivamente integrados por empresas privadas, particularmente por gigantes internacionais – como as empresas francesas Veolia, SUEZ e SAUR (WOLLMANN, 2016; WOLLMANN, 2018).

Outro exemplo particularmente interessante consistiu na adoção do programa de privatizações do Reino Unido pela França. Há evidências, conforme demonstram Chong, *et al* (2006), Chong, Saussier e Silverman (2015) e Chabrost, Porcher e Saussier (2017), de grande interesse na busca por arranjos organizacionais para prestação de serviços públicos, como as PPPs, como forma de transferir a propriedade de serviços e infraestruturas do público para o privado, submetendo-as às leis do mercado com a crença de melhoria no desempenho das suas atividades.

No entanto, Chong, Saussier e Silverman (2015) destacam que o fornecimento privado de água na França remonta há mais de um século, cuja presença substancial do mercado produziu as três gigantes anteriormente citadas. Juntas, segundo os autores, a Veolia, SUEZ e SAUR correspondem ao fornecimento doméstico francês de 60% dos municípios, equivalente a 65% da população francesa. Além disso, dos

40% dos municípios restantes, 5% é assistido por pequenas companhias privadas, resultando em uma cobertura de 30% pelo serviço público, o que fez com que atuação privada no setor hídrico-sanitário fosse mais regra do que exceção no país.

Em uma perspectiva geral, a literatura demonstra que estes países guardavam em comum, no contexto da primeira etapa das privatizações, o argumento de que não havia outra solução para os seus problemas fiscais e orçamentários, para a ineficiência econômica das suas empresas públicas e ineficiência na prestação de serviços públicos, senão por meio da privatização. Associado a isso, o esgotamento das condições de expansão do Estado asseguradas por décadas, enquanto Estado de Bem Estar Social, e um excedente de capital que requeria novas oportunidades de realização, tornavam os ajustes e a reforma do Estado “inevitáveis”.

Sob essas perspectivas, os EUA, Reino Unido, Alemanha e França, conforme citados anteriormente, e outros países do capitalismo avançado, como Dinamarca, Noruega, Nova Zelândia se tornaram os pioneiros de uma onda de privatizações que percorreu e vem percorrendo o mundo desde o final da década de 1970 sobre diversos setores. Desdobramentos dessa onda, que caracterizariam uma segunda fase de privatizações, serão abordados a seguir.

2.1.2 Desafios e adaptações à transição na América Latina

No ano de 1989, **o conjunto de ideias que veio a ser conhecido como “Consenso de Washington” se tornou a base para** o avanço do neoliberalismo nos países subdesenvolvidos. Essas ideias se expressavam na suposta intenção de combater as crises e pobreza, especialmente na América Latina² pela **implementação de reformas do Estado.**

Tais reformas consistiam basicamente nas recomendações de estabelecer: disciplina fiscal, caracterizada pela redução dos gastos públicos limitando-os à arrecadação; priorização dos gastos públicos em educação, saúde e infraestrutura, ou seja, áreas de maior retorno financeiro; reforma fiscal e tributária, alterando profundamente o sistema tributário para diminuir os tributos para que as grandes

² 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 econômico brasileiro”.

empresas pudessem aumentar seus lucros; liberalização financeira, para a eliminação de restrições à atuação das instituições financeira internacionais nos mercados locais; taxas de câmbio competitiva, com vistas a estimular a exportação em setores pouco tradicionais; abertura comercial com a redução de taxas de juros para uma difusão econômica “globalizada”; quebra de restrições ao capital estrangeiro, para possibilitar investimentos de empresas internacionais; privatização, com a transferência de empresas de propriedade pública para o setor privado; desregulação econômica, com a flexibilização das legislações econômica e trabalhista; e, direito à propriedade intelectual, em especial nos domínios tecnológico e industrial.

Nesse contexto, um programa de ajustes, capitaneado pelo Banco Mundial (Bird) e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), que objetivava a estabilização econômica, conseguiu inicialmente ter êxitos promovidos pelo fluxo de caixa da venda de empresas públicas. Como resultado, na América Latina, serviços essenciais como distribuição de água e esgotamento sanitário, eletricidade, telecomunicações foram privatizados na década de 1990, marcando a entrada de grandes empresas internacionais na região para a exploração comercial de diversos setores.

No entanto, grande parte dos recursos mobilizados com as privatizações foi absorvida por tais empresas e grandes grupos econômicos. Com isso, uma parcela significativa da renda e dos benefícios promovidos pelo crescimento econômico experimentado na região, no período, convergiu aos países desenvolvidos, originários das multinacionais (COLBERT, 2017). No que diz respeito ao setor de saneamento, a tabela 1, a seguir, traz uma síntese do avanço das privatizações no setor, considerando apenas os anos entre 1997 e 2006 (com estimativa para 2010), destacando-o como “um mercado global”.

Tabela 1 - Proporção de serviços de água e esgoto privatizados entre 1997 e 2010 (estimado)

| Região | % Privatizado 1997 | % Privatizado 2010 | Valor do mercado privado (US\$, bilhão) |
|--------------------------------|---------------------------|---------------------------|--|
| Europa Ocidental | 20 | 35 | 10 |
| Europa Central e Leste europeu | 4 | 20 | 4 |
| América do Norte | 5 | 15 | 9 |
| América do Sul | 4 | 60 | 9 |
| África | 3 | 33 | 3 |
| Asia | 1 | 20 | 10 |

Fonte: Swyngedouw, 2006. Adaptação e tradução nossa, 2022.

Os dados apresentados na tabela 1 são contundentes. No que diz respeito a América do Sul, em especial, demonstram a incorporação das ideias neoliberais na região. De modo semelhante ao que ocorreu ao norte global, a partir do final da década de 1970, a região se viu diante de um discurso carregado de uma lógica privatizante praticamente irresistível: o “não há alternativa”, reforçado por três outros ingredientes, a saber: um contexto de graves problemas políticos, sociais e econômicos; um suposto descontentamento com o desempenho das empresas públicas; e, a generosa oferta de “ajuda” de organismos internacionais, conforme citado anteriormente.

Nesse contexto, de acordo com Colbert (2017), mesmo em casos de empresas que não foram privatizadas, na América Latina, as empresas públicas passaram a adotar os preceitos de uma “Nova Gestão Pública”, com foco na eficiência e maximização de lucros, deixando em segundo plano questões como justiça social e acessibilidade.

Estudos entusiasmados com a ideia das privatizações na região, como o de Rivera (1996), defendiam que a participação do setor privado produziria recursos incrementais para a realização de investimentos em setores onerosos, como hídrico-sanitário que encontrava graves problemas de financiamento. Para esse autor, no contexto da América Latina, o setor privado poderia contribuir para reduzir a necessidade de financiamento pelo Estado, levando a uma combinação de investimentos entre ambos os setores, público e privado, porque – diferente do que ocorreu no norte global, nos países cujas economias eram mais fortes e contavam com as redes de infraestruturas implantadas em sua maior parte pelo Estado e suas políticas de proteção social – as empresas privadas encontrariam baixa cobertura e alta demanda pelos serviços de saneamento.

Na Argentina, por exemplo, entre 1989 e os primeiros anos da década de 1990, se instaurou um dos mais abrangentes e acelerados programas de privatização registrados no mundo, naquele período. Em um dos casos mais relevantes, os sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário em praticamente metade do país passaram à gestão de empresas privadas. De acordo com Rivera (1996), o contexto em que a privatização ocorreu era marcado por sistemas de infraestrutura deficientes, fraca gestão comercial e financeira, elevada interferência política e outras inconsistências prejudiciais ao desempenho das políticas públicas de saneamento pelo Estado argentino.

Em um dos casos mais emblemáticos, em maio de 1993 o governo federal argentino, com apoio do Banco Mundial, passou à empresa *Agua Argentinas* (consórcio formado por várias empresas internacionais e liderado pela empresa francesa *Lyonnaise des Eaux-Dumez*) o direito de exploração dos serviços de água e esgoto na capital, Buenos Aires, ao abrigo de um contrato de que previa padrões de qualidade e metas de desempenho bem específicos, vigência de 30 anos, conforme disposto na tabela 2, a seguir.

Tabela 2 - Metas de desempenho para a concessão de água e esgoto de Buenos Aires (%)

| Anos de concessão | Abastecimento de água | Esgotamento sanitário | Tratamento | |
|-------------------|-----------------------|-----------------------|------------|------------|
| | | | Primário | Secundário |
| 0 | 70 | 58 | 4 | 4 |
| 5 | 82 | 66 | 64 | 9 |
| 10 | 90 | 75 | 75 | 16 |
| 20 | 97 | 90 | 90 | 90 |
| 30 | 100 | 95 | 95 | 95 |

Fonte: Rivera, 1996. Adaptação e tradução nossas.

No entanto, em estudo relativamente recente, Aspiazu (2010), demonstra empiricamente que essa experiência se converteu em um dos maiores fracassos do programa de privatizações argentino e que, sob a gestão privada, houve graves falhas na prestação dos serviços hídrico-sanitários. Além disso, demonstra graves problemas especialmente em relação às cobranças tarifárias e no cumprimento das metas estabelecidas, o que levou a ocorrência de sucessivos reajustes no contrato, sendo o período entre 2003 e 2006 o mais intenso e marcado por conflitos que levaram ao fim da concessão.

Bascans, *et al* (2022) destacam que no Uruguai a privatização dos serviços hídrico-sanitários ocorreu de forma “progressiva e localizada”. De modo semelhante em relação ao caso argentino, o caso mais notável se verifica em *Punta del Este*, onde a privatização se deu por meio de concessão a um consórcio de empresas, em sua maioria, de capital internacional. O processo de privatização ocorreu em etapas, segundo os autores: em 1993, com a assinatura de um primeiro contrato, abrangendo parte do território urbano; e, em 1999, com a assinatura de um segundo contrato à nova concessionária também formada por capital privado. No entanto, ainda segundo Bascans, *et al* (2022), os serviços de água e esgoto não obtiveram o desempenho e a cobertura esperados pelos defensores das privatizações. As empresas envolvidas

não cumpriram os investimentos prometidos para aumentar os sistemas hídrico-sanitários, redundando em um quadro de desabastecimento de água e precariedade na coleta de esgoto em diversas cidades.

Processo de privatização semelhante ocorreu na Colômbia. De acordo com Rivera (1996), na cidade de Cartagena uma articulação entre as autoridades locais, governo central e apoio do Banco Mundial resultou no processo de licitação em que a empresa de capital internacional, *Agua de Barcelona* foi considerada a mais responsiva às necessidades apresentadas pelos concedentes. Formou-se uma sociedade de capital misto, denominada Acaucar, onde o município detinha 50% das ações, a empresa privada 45% e outros acionistas privados 5%.

A Bolívia experimentou ondas sucessivas de privatização, com o início da implementação das primeiras experiências em 1992, a partir de 1994, com maior adequação dos capitais internacional às realidades locais e, posteriormente, uma radicalização mais aguda das privatizações aos moldes clássicos, incluindo forte desregulamentação de setores relevantes (CAPRA, *et al*, 2005). No setor hídrico-sanitário, o país experimentou várias concessões, como a destacada por Capra, *et al* (2005) em *La Paz*, transferindo a gestão dos serviços promovidos pela empresa municipal SAMAPA para a empresa internacional *Aguas del Illiani*.

Outros exemplos do avanço das privatizações na região incluem Chile, Equador, Paraguai, Peru e, entre outros, o Brasil. Em síntese, os exemplos brevemente citados apontam para a realização do neoliberalismo na região em muitos dos seus objetivos, promovendo a liberalização do comércio, a privatização de empresas, bens e serviços públicos, desregulamentação do mercado e a diminuição progressiva do papel do Estado.

No entanto, a ideia de combate à pobreza, que é uma característica em que se expressam profundas desigualdades sociais e econômicas na região, não encontrou maiores êxitos com as privatizações. Revés, a América Latina experimentou crescimento econômico lento e desigual, aprofundamento das desigualdades e aumento da concentração de renda, características estas que concorrem para o crescimento da violência, criminalidade e marginalização, especialmente em grandes centros urbanos.

Soma-se a isso o enfraquecimento do Estado, pela redução das suas funções, que convergiu para uma diminuição da autonomia dos países sobre uma série de setores, sujeitando o acesso a determinados bens e serviços públicos à lógica

inerente do capital, que é o lucro. Em contraste a esse cenário, se ressaltam as constatações feitas por Bel e Fageda (2007; 2017), Bel (2020), Warner e Hebdon (2001) e Heftz e Warner (2004), que demonstraram, a partir do estudo das privatizações no norte global, que prestação de serviços no modelo neoliberal tem clara predileção por mercados potencialmente mais lucrativos.

2.1.2 Reflexo da conjuntura internacional no contexto brasileiro

Semelhante ao contexto latino americano, entre as décadas de 1980 e 1990 o Brasil atravessava um conturbado período de crise, marcado por um processo inflacionário descontrolado, desemprego, estagnação econômica, elevação dos custos de investimento e manutenção de serviços públicos, desequilíbrio das contas públicas e déficit fiscal. Como meio para tentar controlar a situação, na década de 1990 o governo brasileiro passou a adotar as ideias preconizadas pelo Consenso de Washington ao perseguir seu regime de disciplina fiscal e redução do papel do Estado por meio da liberalização e privatização.

Essa perspectiva teve forte recepção no debate acadêmico nacional que, entre seus defensores, encontrou o economista Luiz Carlos Bresser Pereira, para quem o Estado, após ter sido o grande promotor do desenvolvimento em período anterior, se converteu em um obstáculo na América Latina “quando, no quadro de um processo cíclico, a estratégia de substituição de importações esgotou-se, quando as distorções provocadas pela intervenção superaram seus objetivos corretores, quando a crise fiscal se desencadeou” (BRESSER PEREIRA, 1991a, p. 15).

Institucionalmente, a acomodação dos anseios dos organismos internacionais deu-se inicialmente pela criação do Programa Nacional de Desestatização (PND) pelo governo federal (Lei nº 8.031/90), sob coordenação do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), e reforçada posteriormente pela Lei das Concessões (Lei nº 8.987/95), que ampliou a flexibilização da prestação de serviços públicos pelo setor privado. Com esse arcabouço, o país deu início à privatização de uma série de setores e a uma porção significativa de concessões, especialmente nos setores de energia elétrica, telecomunicações e transportes.

Para Bresser Pereira (1991a; 1991b), no entanto, havia no contexto da América Latina, outra questão a ser combatida internamente e concomitante à implementação das ideias neoliberais para que o país pudesse promover de fato a reforma do Estado:

a crise fiscal. Para o autor, o objetivo presente na ideia de reforma do Estado era, em última análise, resgatar a confiança dos agentes econômicos na moeda nacional, no Estado que garante esta moeda e, mais amplamente, na economia do país (BRESSER PEREIRA, 1991a). A crise fiscal pressionava, portanto, o país pelo reestabelecimento das contas públicas, o que veio a acontecer via Plano Real, em meados da década de 1990, em paralelo à construção do arcabouço institucional com vistas a implementação das ideias neoliberais.

A conjuntura internacional, por seu turno, reivindicava ações e políticas ainda mais alinhadas com a premissas neoliberais em curso na América Latina. Essas ações foram, em parte, atendidas e materializadas pela edição do Plano Diretor do Aparelho do Estado (PDAE) capitaneado pelo, então, Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado do governo de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Carlos Bresser Pereira. Com este Plano, dá-se início a um processo de reforma mais amplo, pautado pela transição do modelo burocrático de realização das atividades estatais para o modelo gerencial, caracterizado basicamente pelos princípios do mercado em que, ao invés de usuários dos serviços público, os cidadãos passariam a ser vistos como clientes.

Na visão de Bresser Pereira (1998), o PDAE contemplava os quatro principais componentes que conduziriam o Brasil a um “Estado Social-Liberal”, o que significa dizer que atenderia às demandas sociais e promoveria o desenvolvimento econômico em paralelo à redução de entraves burocráticos/administrativos em favor de maior ação do mercado. Estes componentes estariam sintetizados em (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 59):

(a) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e “publicização” (este último processo implicando na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta);

(b) a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país a nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional;

(c) o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa

rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática), e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução; e, finalmente,

(d) o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta.

Ainda de acordo com Bresser Pereira (1998), a reforma do Estado seria um movimento pelo qual o Estado diminuiria sua “face paternalista” com menor proteção aos cidadãos, mas legando-lhes maior amadurecimento político uma vez que se tornariam mais competitivos e, nas palavras do autor, “talvez mais individualistas porque mais conscientes dos seus direitos individuais” (p. 37). Por esse ângulo, via PDAE, o Estado brasileiro reduziria o seu papel de executor e prestador direto de serviços e se concentraria como regulador para uma grande parcela de setores.

Houve, de fato, grande empenho do governo para que a abertura econômica possibilitasse ao Brasil se aprofundar nos novos ditames internacionais que, em tese, viriam a ser a solução para os problemas experimentados tanto no país como na América Latina. Por outro lado, a perspectiva de redução do Estado, nos moldes do Consenso de Washington, veio de encontro à, então, recém promulgada Constituição Federal de 1988 (CF/88), cujo caráter progressista apontava para a implementação de um Estado do Bem Estar no Brasil – a exemplo do que foi verificado nos países europeus onde esse modelo de Estado foi realizado – pela garantia de uma série de direitos sociais e pelo estabelecimento de mecanismos voltados à participação e controle popular sobre os rumos especialmente das políticas urbanas no país.

De tal forma, a CF/88 inaugurou um processo de reforma institucional, cujo nexos reside na democratização dos processos decisórios, no acesso universal, justo e igualitário aos direitos sociais e na redistribuição de renda com foco especial para a escala da cidade e do urbano. Este modelo de política resgata a luta pela Reforma Urbana no país, que teve início na década de 1960 e, após décadas de latência, culminou, no período constituinte, no Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). A renascença do tema reforma urbana pautou a inclusão de um capítulo específico sobre a política urbana brasileira na Constituição (artigos 182 e 183), afirmando e estabelecendo competência aos municípios para promover o

desenvolvimento urbano e estabelecer os meios para realizar as funções sociais da cidade³.

A concomitância, de um lado, da emergente perspectiva de redução do Estado e maximização da participação do mercado via produção de bens e serviços públicos, inclusive aqueles essenciais de natureza social como saneamento básico e, de outro, a CF/88, pautada na perspectiva de ampliação das políticas sociais, gera certa contradição institucional e deriva riscos para o aprofundamento de muitos dos problemas sociais e urbanos mais enraizados no Brasil. Isso porque, diverso dos países do norte global, onde a estratégia de privatização foi primeiro implementada, as cidades brasileiras guardam crônica desigualdade que se reflete sobretudo no espaço urbano, com grandes clivagens sociais e territoriais e, com isso, diferenças na qualidade habitacional, no acesso a infraestruturas, bens e serviços públicos e a uma série de direitos básicos que impactam diretamente os mais pobres.

Em outro sentido, no que diz respeito ao setor hídrico-sanitário, o avanço desse “Estado Social-Liberal” possibilitou a criação de uma diversidade significativa de mecanismos institucionais e possibilidades de atuação do setor privado como promessa para superar graves deficiências verificadas no setor e promover a universalização do acesso à água e esgotamento sanitário. Algumas dessas possibilidades foram trazidas pela Lei das Concessões. Posteriormente, novos mecanismos foram sendo introduzidos, como a Lei das PPPs (Lei nº 11.079/04), a Lei do Saneamento (Lei nº 11.445/07) e, mais recentemente, o Novo Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/20), cuja repercussão será melhor discutida na seção 2.

Desde a década de 1990, conforme retratado por Parlatore (2000), a participação do setor privado na oferta dos serviços hídrico-sanitários ocorre predominantemente via concessões e se expressa no âmbito de microrregiões e na esfera local. Por outro lado, associado à questão difusa da titularidade do saneamento, uma vez que a titularidade do setor é municipal, mas que quem opera os serviços na maioria dos casos são as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), essas concessões não têm respondido com melhorias objetivas de cobertura de serviços, como esperavam os defensores do modelo. Essa questão é

³ No ano de 2001 houve a regulamentação dos capítulos 182 e 183 da CF/88 com a Lei nº 10257/2011, conhecida com Estatuto da Cidade, que significou um marco de máxima importância para a política urbana brasileira, reunindo instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos para regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e bem estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental.

confirmada empiricamente pelo estudo de Faria, Nogueira e Mueller (2005), que demonstra que nos casos em que houve concessão as empresas privadas não se apresentam resultados significativamente melhores em relação ao setor público.

Além das concessões, o Brasil tem conduzido uma série de esforços institucionais para introduzir cada vez mais o capital privado na produção e operação dos serviços e infraestruturas de saneamento, em especial na dimensão de esgotamento sanitário, a mais deficiente e problemática no país, por meio de PPPs. Não por caso, alguns desses esforços têm adquirido relativo sucesso em várias cidades brasileiras, conforme destacado por Ferreira e Henrique (2018). De acordo com os autores, entre os anos 2006 e 2016, portanto, anterior a implementação do Novo Marco do Legal do saneamento, houve a ocorrência de 19 contratos de PPP no país, distribuídos em diversos estados, contabilizados apenas no setor de saneamento: São Paulo (7); Rio de Janeiro (4); Espírito Santo (2); Minas Gerais (2); Alagoas (2); Bahia (1); e, Pernambuco (1).

Dados recentes do *Infrascope*, divulgados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), demonstram que o Brasil constitui um dos mercados mais ativos da América Latina no emprego de PPPs como modalidade de investimentos em infraestruturas da última década. De acordo como o relatório, entre 2010 e 2019, o volume de investimentos via PPPs chegou a representar 25% do custo total com infraestrutura no país, em diversos setores como energia elétrica, portos e aeroportos, entre outros (implementados via governo federal) e serviços hídrico-sanitários e infraestruturas regionais e locais (implementadas por estados e municípios). Além disso, de acordo com o relatório *Infrascope*, o ambiente institucional brasileiro é o mais sólido, na região, para o emprego de PPPs, o que favorece a emergência da prática com forte tendência de crescimento no país.

2.2 O MOVIMENTO DE RETORNO DE INFRESTRUTURAS PÚBLICAS ESSENCIAIS À PROPRIEDADE PÚBLICA DE INTERESSE SOCIAL

Em contraste aos programas de privatização orientados pela austeridade, a partir dos anos 2000 a literatura especializada internacional vem despertando crescente interesse sobre o fenômeno de recondução de serviços essenciais sob propriedade e controle da iniciativa privada para instâncias governamentais locais, regionais e nacionais em várias partes do mundo. Um número muito expressivo e cada

vez maior de evidências empíricas vem sugerindo forte tendência à tomada do controle público sob alguns setores anteriormente privatizados.

Em novembro de 2014, as organizações *Public Services International Research Unit* (PSIRU), *Transnational Institute* (TNI) e *Multinational Observatory* divulgaram o estudo produzido por Lobina, Kishimoto e Petitjean (2014), intitulado “*Here to stay: water remunicipalisation as a global trend*”, que analisa as evidências dessa tendência no setor hídrico-sanitário. Em um recorte de 14 anos (2000 - 2014), o documento registra ao menos 180 casos, em 35 países, distribuídos em todos os continentes. Em contrapartida, o estudo evidencia uma redução no volume de privatizações ao redor do mundo, após três décadas de intensa ofensiva neoliberal no setor, inclusive por meio do emprego das PPPs.

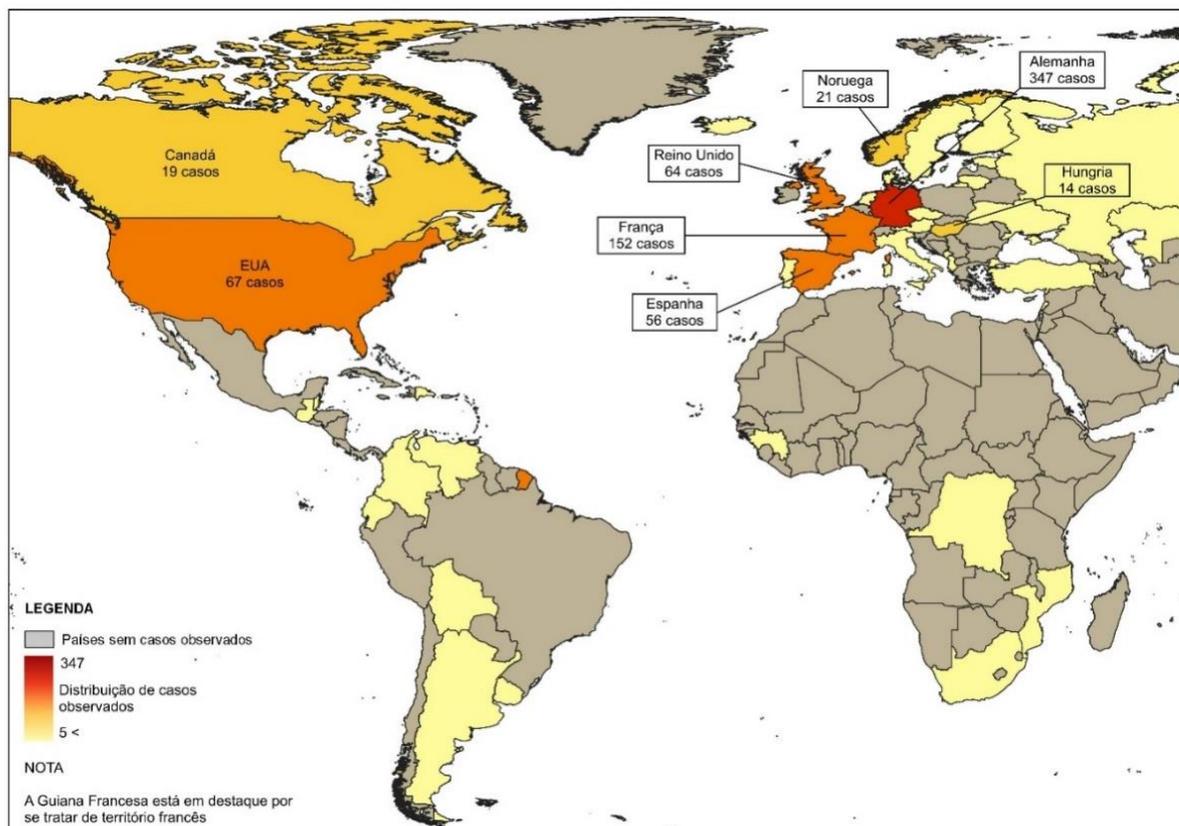
O estudo demonstra que o número de casos de retomada do controle público sobre alguns serviços públicos essenciais em países de alta renda vem acelerando. Entre 2005 e 2009, em países como EUA, Alemanha e França, ocorreram 41 casos, enquanto no intervalo 2010-2014 o volume de novos casos foi praticamente o dobro (81 casos). Além disso, o estudo destaca que a maioria dos casos ocorreu devido a rescisões contratuais (92), muitos outros findaram devido a decisão pública pela não renovação de contratos (69), o que se explicaria pela insustentabilidade da oferta de serviços pelo mercado na oferta e distribuição de infraestruturas de água e esgoto.

Em 2017, novo estudo sobre o tema, liderado pelo *Transnational Institute* em parceria com outras dez importantes instituições de pesquisa, expandiu o escopo de análise empregado no estudo anterior e incorporou uma série de outros serviços públicos essenciais, como fornecimento de energia, coleta de lixo, transporte e educação. Esse estudo reuniu e organizou, entre os anos 2015 e 2017, dados referentes ao período 2000-2017 de 37 países. Tais dados foram coletados a partir de inquéritos de investigação do tipo *survey* direcionados a organizações que trabalham no campo dos serviços públicos. A consolidação desses dados produziu o mais abrangente trabalho sobre experiências de (re)estatização, até então, e foi publicado no documento “*Reclaiming public services: how cities and citizens are turning back privatization*”.

O volume de casos evidenciados em ambos os estudos é bastante expressivo. No norte global, onde estes casos têm adquirido maior destaque, o maior número de experiências vem de países ricos, como Estados Unidos, Canadá, Espanha, França, Reino Unido e Alemanha, conforme destacado na figura 1. Além disso, no sul global,

movimentos observados em alguns países, como na Argentina e Bolívia, mesmo com volume de casos bem menor, tendem a espelhar o avanço das (re)estatizações.

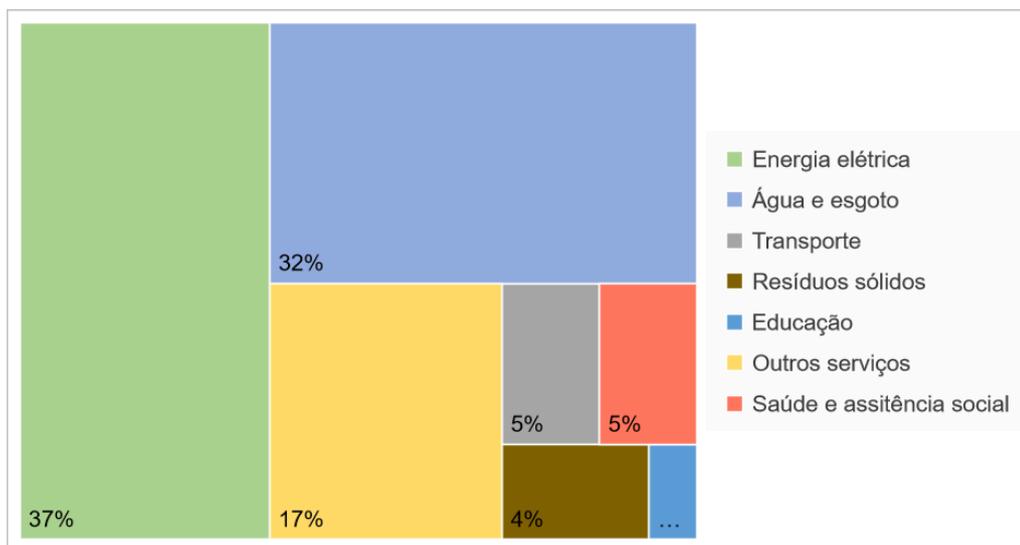
Figura 1 - Principais casos de (re)estatização de serviços essenciais ao redor do mundo



Fonte: TRANSNATIONAL INSTITUTE, 2017. Elaboração do autor, 2022.

Através do *survey*, o estudo identificou 835 casos consolidados de (re)estatização, distribuídos em diversos setores de serviços públicos. Os setores com maior incidência desse fenômeno foram os serviços de fornecimento de energia elétrica, cuja grande maioria de casos se concentra na Alemanha (90%), e de serviços hídrico-sanitários, com destaque para o grande volume de (re)estatizações ocorridas na França (40%). Outros serviços, geralmente locais, como manutenção e restauração de equipamentos urbanos e espaços públicos, limpeza, serviços de segurança etc., foram condensados em uma única categoria e respondem por parcela significativa dos casos, conforme destacado na figura 2. No entanto, estes, quando considerados individualmente são pouco expressivos.

Figura 2 - Casos de (re)estatização distribuídos por setores



Fonte: TRANSNATIONAL INSTITUTE, 2017. Elaboração do autor, 2022.

Apesar de as (re)estatizações no setor de energia representarem a maior parcela dos casos observados pelo estudo do *Transnational Institute*, estes casos estão fortemente concentrados na Alemanha e ocorrem sob condições específicas que serão apresentadas ao longo do texto. O setor hídrico-sanitário, por sua vez, apresenta maior distribuição de casos ao redor do mundo, com ocorrências em praticamente todos os continentes. Setores como educação e saúde apresentam casos pontuais, enquanto áreas administrativas e produtivas praticamente não são significantes. Diante desse contexto, uma literatura emergente tem adquirido corpo, embora ainda difuso, ao buscar elucidar os mecanismos que estão provocando esse fenômeno que, neste estudo, estamos nominando como de (re)estatização.

2.2.1 O conceito (Re)estatização na tese

Ao que exatamente estamos chamando de (re)estatização? O exame da literatura temática mostra que esse movimento, por diversas vezes, tem recebido termos diferentes para a sua identificação, o que dificulta uma quantificação das observações empíricas e, ao mesmo tempo, o seu desenvolvimento enquanto conceito. Existem três termos principais presentes na literatura especializada. Diversas observações empíricas têm chamado o fenômeno de “remunicipalização” (LINDHOST, 2019; MANN; WARNER, 2019; ULMER; GERLAK, 2019; ALBALATE;

BEL, 2020; HANNA; MCDONALD, 2021, para citar alguns), outras de “desprivatização” (KISHIMOTO; PETITJEAN, 2017; COLBERT, 2017), e de “reversão de privatização” (CLIFTON et al., 2021). Dessa forma, nosso esforço é encontrar terreno comum no uso desses termos a fim de facilitar a sua apreensão enquanto um fenômeno que, mesmo atravessado por diversos fatores intervenientes, em essência, converge para um mesmo sentido.

Em primeiro lugar, a utilização do prefixo “re” entre parênteses foi adotada nesta tese porque em diversos estudos são apresentados casos em que o Estado assume o controle, a propriedade e distribuição de serviços e infraestruturas que estiveram sob a exploração do mercado sem que antes tais serviços tenham passado por processo de privatização. Uma possibilidade de isso acontecer é, como demonstrado por Kuruvilla (2017) e Kishimoto e Petitjean (2017), com a criação de empresas públicas para atuarem em setores de mercados liberalizados. Outra possibilidade é, como no caso de Missoula, nos EUA, em que o governo local tornou seus serviços de água públicos pela primeira vez em sua história no ano de 2017 pela compra da empresa que operava os serviços, conforme observado por McDonald (2018) e Mann e Warner (2019). Em ambas as possibilidades, trata-se da perspectiva de trazer do mercado privado para a oferta pública governamental.

Em segundo lugar, certa confusão na apreensão do conceito de (re)estatização pode derivar da escala em que o movimento ocorre. Quando a escala de observação do retorno de empresas, serviços e/ou infraestrutura é a do município, parte da literatura tende a empregar o termo “remunicipalização”. Na escala regional, a preferência tem sido a adoção do termo “desprivatização” ou mesmo “reversão de privatização”. De igual maneira, o termo “desprivatização” está associado à escala nacional que, em alguns estudos, também recebe o termo “nacionalização”. No entanto, a ideia por trás de todos esses termos é basicamente a mesma, independente da escala: condução de serviços e infraestruturas públicos, anteriormente sob controle e propriedade privados, para o controle e propriedade públicos, em última análise, para o Estado.

Parte dessa confusão também reflete uma compreensão muito abrangente do movimento devido ao emprego de termos incompatíveis com a escala em que é observado. Mesmo em documentos como os produzidos por Lobina, Kishimoto e Petitjean (2014) e pelo *Transnational Institute* (2017) o uso do termo “remunicipalização” aparece, diversas vezes, para designar movimentos pontuais de

tomada de controle de setores, tanto dentro dos limites de um único município quanto de uma região. Além disso, contratações de serviços não governamentais, como cooperativas comunitárias e a criação de novas entidades para a prestação de serviços públicos sob domínio do mercado, têm sido chamadas de “remunicipalização”.

Em terceiro lugar, duas das principais abordagens que tentam encontrar explicações para esse movimento de (re)estatização de serviços públicos essenciais têm apresentado respostas que, supostamente, se contrapõem. Parte da literatura especializada tende a incorporar a ideia de “pragmatismo” como elemento principal pelo qual o poder público tem se orientado para a resolução de conflitos provocados por supostas falhas na prestação de serviços públicos pelo setor privado (WARNER; HEBDON, 2001; HEFTZ; WARNER, 2004; LINDHOTE, 2019; ABALATE; BEL, 2020). Essa abordagem geralmente procura refutar a ideia de um processo político e transformador, conduzido por anseios ideológicos de setores críticos às privatizações como fator condicionante da (re)estatização.

Outra abordagem demonstra, no entanto, que a emergência de pressões sociais e apelo popular pela resolução de problemas verificados na oferta, no acesso e na qualidade de uma série de serviços essenciais, especialmente os relacionados ao fornecimento de energia elétrica e hídrico-sanitários, têm concorrido para pautar o debate em discussões políticas de grupos organizados na sociedade (BECKER; BEVERIDGE; NAUMANN, 2013; BEVERIDGE; NAUMANN, 2015; CUMBERS; BECKER, 2018). Essa segunda abordagem é, ainda, reforçada pela ocorrência de movimentos ativistas pedindo mudanças estruturais profundas nas maneiras pelas quais os recursos públicos são integrados nas economias de mercado, rejeitando a possibilidade de injustiça no acesso a bens e serviços públicos dentro da lógica do capitalismo (HANNA; MCDONALD 2021).

Ao mesmo tempo, o interesse pela análise empírica dos fatores que impulsionam as reestatizações tem afastado o peso da ideologia como um de seus condicionantes. Estudos quantitativos sofisticados, como Abalate e Bel (2020), trazem achados significativos para uma compreensão mais abrangente da questão. De acordo Abalate e Bel (2020), atores políticos de esquerda têm ligeira preferência pela oferta de serviços públicos pelo Estado em relação à burocracia estatal e, no entanto, essa preferência não tem sido mais relevante na tomada de decisões do que questões práticas, como eficiência e qualidade dos serviços prestados. Especialmente esse

ponto, destacam os autores, é congruente entre atores políticos tanto de esquerda como direita. No entanto, minorada a perspectiva ideológica, não é nada desprezível o papel de movimentos espontâneos da sociedade e movimentos teóricos mais amplos como o “direito à cidade” (HARVEY, 2008) e a “ecologia política da água” (SWYNGEDOUW, 2009) como condicionantes fundamentais das (re)estatizações, considerando que estes movimentos estão ocorrendo associados à noção de acesso a bens comuns urbanos.

Na Alemanha, por exemplo, a cidade de Berlim experimentou forte mobilização social em articulação com organizações ambientais, grupos ativistas de esquerda e profissionais de área intervenientes, para pressionar os partidos políticos locais a apoiarem a (re)estatização do setor energético. Tal mobilização acionava argumentos em prol da ecologia, justiça social, equidade e democracia (BECKER; BEVERIDGE; NAUMANN, 2013). No mesmo sentido, movimentos sociais da cidade de Berlim exigiam a revogação das privatizações praticadas no setor hídrico (BEVERIDGE; NAUMANN, 2015). Em ambos os casos, as mobilizações sociais estiveram ancoradas à perspectiva de “direito à cidade”, que passou a ser um *slogan* para campanhas de (re)estatização, e foram fundamentais ao atendimento dos anseios populares pelos atores políticos.

Embora envolvidas em certa contradição na literatura especializada, essas duas visões – tanto do viés pragmático como do processo político inerente – não precisam necessariamente se cancelarem reciprocamente. Ao invés disso, podem reforçar uma à outra. Conforme discutido por Clifton, et al (2021), a (re)estatização é mais do que conduzir um serviço público sob o controle e a propriedade do mercado para instâncias governamentais e, também, é mais que um mero processo de gestão do mercado. Isto é, envolve a prestação do serviço público, aspirações sociais coletivas como justiça social e qualidade ambiental e, em última análise, a gestão democrática de serviços públicos.

Diante dessa exposição sobre o tema em questão, é pertinente estabelecer uma definição concisa para o conceito de (re)estatização. Este termo refere-se à condução ou recondução de serviços, infraestruturas e empresas que prestam serviços de utilidade pública e que estiveram sob controle e propriedade do mercado, para instâncias público-governamentais locais, regionais ou nacionais, em última análise, para o Estado. Esse processo implica a transferência de responsabilidades e gestão do setor privado para esferas públicas, visando assegurar um controle mais

direto, muitas vezes motivado por considerações estratégicas, sociais ou econômicas. A reestatização, portanto, representa uma medida que busca equilibrar o papel do Estado no controle e garantia do bem-estar social, especialmente em setores essenciais para o funcionamento da sociedade.

2.2.2 Contexto e motivações para as (re)estatizações

Na esteira do fenômeno da (re)estatização, os países que primeiro adotaram a privatização como modelo de investimento para setores onerosos, como as infraestruturas urbanas, têm se destacado globalmente registrando os mais concretos casos de insucesso da privatização de serviços e infraestruturas essenciais, como demonstrado na figura 1. A literatura especializada tem salientado que este não é um fenômeno pontual ou circunstanciado apenas por questões econômicas e que, ao invés disso, aponta para uma tendência mundial. Essa tendência tem sido fartamente verificada e confirmada principalmente através de estudos de caso em diversos países, majoritariamente na Europa e Estados Unidos e, em menor volume, América Latina, Ásia, África e Oceania, nos campos da governança urbana e das políticas públicas.

Os trabalhos publicados nos Estados Unidos por Warner e Heddon (2001) e, posteriormente, por Hefetz e Warner (2004) parecem ter sido fundamentais para impulsionar a atenção de diversos estudiosos em se dedicarem à análise empírica do crescente número de casos de (re)estatização de infraestruturas e serviços públicos. Para Warner e Heddon (2001), a ideia de (re)estatização refletia as dificuldades em monitorar a qualidade dos serviços prestados, bem como a necessidade de estruturar uma concorrência entre fornecedores a fim de garantir a eficiência na prestação dos serviços. Essa posição é reafirmada por Hefetz e Warner (2004), para quem a ocorrência de problemas de monitoramento e a estrutura do mercado são fatores importantes em direção às decisões tomadas pelos governos na provisão de políticas públicas (privatizar/reestatizar).

Posteriormente, em face a um crescente número de casos surgindo nos EUA, onde, segundo o *Transnational Institute* (2017) 61 de 67 casos de (re)estatização são de serviços hídrico-sanitários, alguns estudos passaram a incrementar a discussão introduzindo uma série de outros fatores como condicionantes das (re)estatizações naquele país. Em 1999, em Atlanta, no estado da Geórgia, uma empresa privada havia

assumido o controle dos sistemas hídricos, em um contrato que teria duração de 20 anos, e, após quatro anos de operação, não entregou as promessas contratuais e a cidade enfrentou problemas de deterioração dos serviços, quando em 2003 a cidade optou por rescindir o contrato (SOLOMON, 2011; OHEMENG; GRANT, 2011).

Outros exemplos são os das cidades de Stockton, na Califórnia, onde os cidadãos se opuseram à concessão de uma PPP para a exploração dos serviços de esgoto pela insatisfação com cortes na manutenção, odores das estações de tratamento a esmo, deterioração de infraestruturas e impactos ambientais, levando ao fim o contrato da PPP em 2007; e, Pittsburg, na Pensilvânia, onde, em 2015, houve o cancelamento de contrato com a empresa Veolia devido a contaminação ambiental, aumento irrazoável de taxas, entre outros problemas pontuais (HANNA, MCDONALD, 2018).

Ulmer e Gerlak (2019) ressaltam que em muitos dos casos observados nos EUA prevaleceu o emprego de decisões pragmáticas, com os tomadores de decisão aguardando que os contratos expirassem ou cancelando os contratos quando os custos de rescisão eram inferiores aos custos de manutenção da privatização. Mann e Warner (2019) destacam que, em outros casos, quando a quebra de contrato é muito onerosa para o poder público, houve e vem havendo longos expedientes de negociações a judicialização, sendo mais notável e recente o caso de Missoula, onde as taxas praticadas eram as mais altas das principais cidades de Montana, além de, existirem problemas com deterioração das infraestruturas e a percepção de perda de controle sobre o planejamento sobre o setor de água por parte dos governantes.

No Reino Unido, no transcurso das últimas décadas as autoridades públicas locais promoveram exemplos bastante significativos de (re)estatização. Em primeiro lugar por se tratar do lar simbólico da ideologia privatista neoliberal e, em segundo lugar, por incorporar novos condicionantes à interpretação do fenômeno. De acordo com Hall e Hobbs (2017), os principais setores que lançaram mão das (re)estatizações foram os de fornecimento de energia e dos transportes públicos. Outros setores como manutenção de rodovias, habitação, resíduos sólidos e recursos humanos também registraram (re)estatizações. No setor de energia, por exemplo, os maiores condicionantes estiveram relacionados à distribuição e acesso aos serviços. Como na cidade de Nottingham, onde as autoridades locais decidiram, em 2015, pela criação de uma empresa pública para abastecer a preços acessíveis às populações de menor renda. Caso semelhante foi registrado na cidade de Bristol, também em 2015, e em

Londres, no ano de 2017. Neste último, segundo os autores, foi verificado um impacto maior que nos primeiros, como consequência de uma campanha social que exigiu a criação de uma empresa pública municipal para o fornecimento de energia.

Outro aspecto importante da experiência do Reino Unido diz respeito à (re)estatização de PPPs. Essa união política, formada por quatro países – Inglaterra, País de Gales, Escócia e Irlanda do Norte – também é lar simbólico das PPPs, já que foram os primeiros países a implementarem o modelo como estratégia de investimento, em 1992. Semelhante às justificativas para as privatizações, as PPPs nasceram envolvidas na crença de melhorias nos serviços públicos, além do compartilhamento de riscos entre governo e mercado e outros elementos cativantes do discurso neoliberal, como o melhor gerenciamento de recursos, superação de dilemas fiscais, possibilidade de maior volume de investimentos públicos por meio da coparticipação do mercado, o que apresentou grande sucesso na década de 1990, sendo exportado para diversos outros países, estes, incapacitados de financiar ou dar continuidade a investimentos públicos em setores onerosos.

Ainda de acordo com Hall e Hobbs (2017), a partir do ano de 2011, o programa de PPPs do Reino Unido passou a sofrer forte desacreditação, sendo rejeitado por diversos relatórios parlamentares e até mesmo pela mídia conservadora. Conforme destacam os autores, muitos projetos do *Private Finance Initiative* (PFI), que representa $\frac{1}{4}$ dos recursos empregados em PPPs no Reino Unido, enfrentam graves problemas e mais 30 foram encerrados, afetando setores como transportes públicos locais, cuidados de saúde e gestão hospitalar, e resíduos sólidos. Entre os fatores apresentados pelos autores para justificar esse caso estão a pressão pública e o colapso financeiro do programa.

Na Alemanha, o grande volume de (re)estatizações registradas, especialmente nos setores de energia, que contabilizam cerca de 284 de 347 casos, tem dois vetores principais: o surgimento da necessidade de reverter privatizações que apresentam resultados insatisfatórios e formar uma rede de serviços públicos onde o mercado era abastecido predominantemente pelo setor privado. Estudos como Beveridge e Naumann (2013), Becker (2017), Cumbers e Becker (2018) têm concentrado esforços para identificar as razões pelas quais o fenômeno atinge com tanta intensidade o país que, após intenso processo de liberalização do setor de energia, na década de 1990 e início dos anos 2000, viu surgir um quadro de concentração dos serviços de fornecimento de energia nas mãos de quatro grandes companhias do setor. Estas

companhias passaram a controlar a maior parte da infraestrutura de energia do país. Contudo, após a consolidação das privatizações no setor, o surgimento de uma série de “rachaduras” na oferta dos serviços abriu espaço para o início do movimento de (re)estatização.

De acordo com Becker (2017), em muitos casos, o desempenho dos operadores privados se mostrou menos eficiente em relação à oferta pública, mesmo com tarifas mais altas, e, em alguns casos, pela ausência de receita dos municípios, houve certa inviabilização de instrumentos como o subsídio cruzado para o abastecimento de áreas onerosas. Além disso, havia a percepção coletiva de que os governos locais estavam perdendo o controle sobre a provisão de energia, sobre questões como a qualidade dos serviços prestados e ferramentas disponíveis para uma transição energética para fontes renováveis. Essas questões também foram observadas por Beveridge e Naumann (2013) e aprofundadas por Cumbers e Becker (2018), que destacam que em algumas das maiores cidades alemãs, como Berlim, Hamburgo, Stuttgart e Bremen, as campanhas pela (re)estatização foram organizadas por cidadãos que conduziram referendos para retomar os serviços à propriedade pública.

Ainda no que diz respeito ao setor de energia, esses autores chamam a atenção para uma forte tradição de oferta de serviços públicos, sobretudo pelos governos locais e da transição energética na Alemanha, o *Energiewende*, caracterizado por perseguir um fornecimento de energia de baixo carbono, ambientalmente correto, estável e acessível. Para Becker (2017), isso implicou na participação de novos atores no setor de energia, levando a uma contestação de que a ideia de “o privado é melhor”, visto que tal afirmativa não se verificava no setor de energia. Isso diversificou as possibilidades da oferta dos serviços, inclusive pela acomodação de preocupações ligadas à sustentabilidade ambiental e às mudanças climáticas.

Quanto aos serviços hídrico-sanitários, ainda que em menor volume (17 casos), alguns casos foram bastante significativos, como o de Stuttgart, que recomprou ações anteriormente vendidas a empresas privadas, ou o de Hamburgo, que interrompeu planos de privatizar os serviços de água e esgoto, conforme destacado por Becker, Beveridge e Naumann (2014) e Beveridge e Naumann (2013). Para os autores, os principais condicionantes às (re)estatizações no setor, tal como verificado no setor de energia, foram insatisfações crescentes com os resultados da oferta privada dos

serviços prestados, o aumento irrazoável de tarifas e a deterioração de condições de trabalho no setor.

Chabrost, Porcher e Saussier (2017) traz uma importante contribuição ao investigar como 1.200 municípios franceses estão organizando a oferta de serviços de água. Neste estudo, os autores identificaram 300 casos de (re)estatização – 194 casos a mais que os identificados pelo *Transnational Institute*, que registrou 106 casos no setor – e 200 outros casos de privatização. Além disso, o estudo demonstra que o aumento das (re)estatizações coincide com a diminuição do volume de privatizações ao longo dos anos, no país. De acordo com estes autores, as (re)estatizações estariam ocorrendo na França assentadas na expectativa de evolução de tarifas e por preocupações com deterioração das infraestruturas, mas também por fatores ideológicos e um certo comportamento mimético dos governos locais.

Para Petijean (2017), que corrobora os dados divulgados pelo *Transnational Institute*, no entanto, o principal motivo para as (re)estatizações dos serviços hídrico-sanitários na França tem sido uma reação ao abuso praticado por empresas privadas do setor em termos de cobrança de taxas excessivas, falta de investimento e manutenção das infraestruturas existentes, além de preocupações a respeito da sustentabilidade ambiental, democracia e justiça social. Casos destacados pelo autor, como o da cidade de Montpellier são bastante significativos, uma vez que esta cidade abriga equipes das empresas do setor Veolia e Suez. Já a cidade de Grenoble é destacada por ser pioneira do movimento de (re)estatização no setor hídrico-sanitário, no início dos anos 2000, e vir promovendo esforços para (re)estatizar outros setores, como serviços de energia, em prol do combate às desigualdades e preocupações ambientais. Para o autor, esses motivos são comuns a dezenas de cidades, incluindo Paris, Nice, Rennes e outras que decidiram reconduzir seus sistemas de água e esgoto para o setor público.

Como podemos observar, a tendência de (re)estatização de serviços e infraestruturas essenciais é especialmente forte na Europa e nos Estados Unidos. Para além dos países citados, a literatura especializada vem destacando a ocorrência de muitos casos consolidados, assim como inúmeras campanhas em andamento em diversos outros países como, por exemplo, na Dinamarca (LINDHOLST, 2019), na Noruega (PETTERSEN; MONSEN, 2017), na Espanha (PLANAS, 2017), na Índia (KURUVILLA, 2017) na Indonésia (SETIADI; PRATIWININGRUM, 2018), entre outros. Desde os anos 2000, essa tendência tem recuperado terreno para o Estado na

prestação de serviços públicos que, no contexto em que ocorre, são completamente atravessados por questões sociais, econômicas, ambientais e até culturais intrínsecos ao lugar/pais onde se manifesta.

Ainda não há evidências sólidas disponíveis na literatura a respeito dos efeitos da (re)estatização. Contudo, levando-se em consideração que os efeitos das privatizações parecem ser deletérios às perspectivas de acesso, ampliação de oferta e qualidade de serviços, principalmente, conforme até aqui destacado, quando se trata de setores essenciais, é possível inferir cenários futuros para a (re)estatização. É provável que não haja uma ruptura completa do modelo de gestão aos quais os serviços estiveram sujeitos com a privatização, no entanto, as aspirações sociais e os contextos políticos podem reorientar as políticas de investimento nesses setores para contemplar a ampliação do acesso, especialmente de populações mais vulneráveis do ponto de vista econômico e social. É possível, também, que não haja grandes mudanças quanto a eficiência, uma vez que a literatura não mostra grande diferença entre a gestão pública e privada – com exceção para o contexto de distribuição de água na França em que, como destacado por Chabrost, Porcher e Saussier (2017), questões como vazamentos de água são significativamente maiores sob a gestão pública – mas, a absorção de preocupações com meio ambiente e escassez hídrica devem nortear, em alguma medida, a gestão pública.

Como efeito mais abrangente, é razoável esperar que essa tendência mundial de (re)estatização, no contexto das políticas públicas, seja capaz de perturbar privatizações e processos de privatizações existentes, inclusive em países onde a experiência privatista é mais recente; seja, também, capaz, de se traduzir em questões mais elementares em termos de transformação da própria natureza da oferta de serviços públicos, ao invés apenas de se constituir respostas à contestação de como os serviços são ofertados no mercado privado; seja, ainda, capaz de produzir modelos mais responsivos às necessidades populares e enquadrados ao contexto contemporâneo de questões emergentes da mais alta relevância para as políticas urbanas, como as já citadas sustentabilidade e mudanças climáticas. Essa expectativa nasce pela própria ampliação de demandas sociais que, por seu turno, vêm demandando do Estado a ampliação das suas ações.

2.2.3 Desafios ao movimento no contexto da América Latina

Os achados da literatura temática internacional demonstram que os condicionantes prováveis das (re)estatizações, sobretudo no contexto da Europa e América do Norte, estão fortemente relacionadas a movimentos contestatórios em oposição à lógica neoliberal inserida em setores essenciais, especialmente aqueles de caráter social, já que em muitos casos os processos são iniciados por campanhas populares e movimentos políticos, cujas pautas reclamam por justiça social e equidade. Há também forte conexão com a qualidade dos serviços, deterioração de infraestruturas e baixo investimento praticado por empresas privadas principalmente nos setores de energia e hídrico-sanitário. Além disso, há relação com movimentos ambientais e ecológicos, mudanças climáticas e transição energética, que são pautas centrais no debate político internacional. Finalmente, as (re)estatizações parecem ter conexão com questões culturais locais, regionais e/ou nacionais, especialmente na Europa em locais que guardam heranças mais robustas dos Estados de Bem Estar Social.

Na América Latina, por outro lado, é necessário levar em conta condicionantes incrementais, atrelados, sobretudo, ao histórico de carências e desigualdades presente na região. É válido lembrar que, diferente dos países centrais onde a intervenção estatal produziu quadros relativamente estáveis de prestação de serviços públicos, especialmente entre as décadas de 50 e 60, possibilitados pela acumulação de capital e crescimento das suas economias antes das privatizações, as economias latino-americanas passaram a alocar grandes investimentos em infraestrutura mediante a contratação de vultosos empréstimos na década de 1970. Sem tempo para expandir suas coberturas de serviços públicos e, como dito anteriormente, diante de enormes dívidas – o que forçou a adoção de profundas reformas – estes países precisaram lidar, ao mesmo tempo, com o avanço das privatizações e a liberalização dos seus mercados – e com todos aspectos que lhes são inerentes, como a lógica gerencial e a busca pelo lucro – e com graves déficits de infraestrutura, geralmente em prejuízo dos mais pobres e socialmente vulneráveis.

De acordo com Colbert (2017), muitos setores na região têm enfrentado desafios difíceis de transpor. Para a autora, décadas depois de o Consenso de Washington, forte descontentamento com as privatizações e liberalizações tem mobilizado grupos sociais e alcançado partidos e governos (geralmente de esquerda)

em favor da (re)estatização de serviços essenciais, como os hídrico-sanitários e os de fornecimento de energia na América Latina. No entanto, muitos governos acabam optando por manter as privatizações devidos aos custos elevados para retomar o controle e a propriedade desses serviços para o Estado. Para a autora, resultados das privatizações na região incluem um desenvolvimento desigual, o lucro como objetivo mais importante em detrimento das desigualdades sociais e a retirada da propriedade e controle dos serviços dos seus usuários.

Bascans *et al* (2022), ao analisarem a privatização dos serviços de água e esgoto no Uruguai, demonstra que a cobertura e a qualidade dos serviços passaram distantes do desejado, além registrar aumento das tarifas, descumprimentos contratuais pela ausência de investimento e ampliação de infraestruturas, deterioração das infraestruturas existentes e alterações negativas nas condições de trabalho. Todo esse contexto resultou em forte mobilização social em prol da (re)estatização dos serviços de saneamento, por exemplo, na cidade de Maldonado que, no entanto, experimentou um exemplo de resiliência neoliberal pela substituição de uma empresa privada por outra. Outros países na região, também, têm registrado forte mobilização social pela (re)estatização de serviços hídrico-sanitário. Como apontado por Hanna e McDonald (2021), campanhas envolvendo a questão dos recursos hídricos foram desencadeadas, ao longo das últimas décadas, na Colômbia e na Bolívia, com protestos de rua pedindo que a água fosse devolvida à propriedade pública.

Em outros casos, onde houve a possibilidade de (re)estatização, são trazidos como exemplos por Lobina, Kishimoto e Petitjean (2014) as cidades argentinas de Buenos Aires e Tucuman, onde se desencadearam processos judiciais contra as empresas concessionárias internacionais atuantes no setor hídrico-sanitário, por falhas operacionais e oferta irregular dos serviços prestados. No caso da capital argentina, destacam os autores, o fim da concessão à empresa privada para a exploração dos serviços de água e esgoto, abriu espaço para a criação da empresa pública AySA (com 90% de capital estatal e 10% do sindicato dos trabalhadores) que tem mostrado resultados promissores, inclusive pela expansão da rede de infraestruturas para bairros pobres.

Esses exemplos dão uma sugestão de que a (re)estatização na América Latina, a despeito de sua emergência enquanto aspiração social coletiva e até política, precisa enfrentar desafios maiores que os verificados no norte global para sua

realização. Embora o descontentamento com as privatizações produza mobilizações e debates, poucos casos conseguiram implementar um afastamento do mercado privado no controle e propriedade de serviços essenciais, como nos mostram os estudos produzidos pelo *Transnational Intitute* (2017).

2.3 REFLEXÕES A PARTIR DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE MODELOS DE GESTÃO DE SERVIÇOS ESSENCIAS: LIÇÕES DE DUAS FACES

Nesta seção, aprofunda-se a compreensão de que as mudanças na propriedade e controle de serviços e infraestruturas essenciais não são eventos isolados, mas sim partes integrantes de processos históricos mais amplos. Esses processos frequentemente surgem em resposta a períodos de crise, onde a necessidade de reavaliar e reorganizar estruturas existentes se torna premente. Essas mudanças refletem a dinâmica interna das organizações ou sistemas, com a mudança de modelo de gestão, mas também implicam pressões e demandas sociais que se moldam em função da qualidade da resposta dada pela configuração da oferta desses serviços.

Além disso, é crucial destacar que a distribuição do acesso aos serviços essenciais é fortemente condicionada pela lógica adotada pelo ente que detém o poder de decisão: o Estado. Seja no contexto de privatização ou (re)estatização, as decisões tomadas nesse âmbito influenciam diretamente a equidade e a disponibilidade desses serviços para a população. As diferentes abordagens adotadas por esses movimentos têm implicações diretas na acessibilidade, custos e qualidade dos serviços e refletem, assim, a experiência dos usuários.

Ao examinar as duas principais tendências em curso, privatização e (re)estatização, foi evidenciada uma dinâmica de oposição entre elas. Cada abordagem parece se justificar pela suposta falha da outra. A privatização, inicialmente promovida como uma solução eficiente e inovadora, agora demonstra sinais de saturação e enfrenta críticas relacionadas à desigualdade no acesso, aumento de tarifas e falta de *accountability*. Em resposta a essas questões, observa-se a emergência da (re)estatização como uma perspectiva que busca corrigir as lacunas e falhas percebidas na privatização, especialmente no que diz respeito ao atendimento das necessidades da população.

Constata-se, também que, apesar da ênfase inicial na privatização como um paradigma global, a tendência atual aponta para a (re)estatização. Países que foram pioneiros na privatização estão agora reconsiderando e revertendo suas decisões, reconhecendo os desafios associados à entrega privada de serviços essenciais. Isso sugere uma mudança no paradigma global em direção a abordagens mais centradas no setor público.

2.3.1 Condicionantes à gestão privada a partir do debate internacional

Diante desse contexto, o esforço a seguir é distinguir e analisar, nas experiências internacionais de privatização de serviços públicos essenciais, as principais variáveis que impactam a decisão pública de adotar um ou outro modelo de gestão. A análise dessas variáveis é fundamental para compreender os motivos subjacentes às escolhas de gestão realizadas pelos governos, considerando tanto fatores específicos do contexto nacional quanto lições aprendidas a partir de experiências internacionais. Identificar e discernir essas variáveis pode proporcionar *insights* indispensáveis sobre os elementos que influenciam as decisões de privatização e (re)estatização.

- **Crença na eficiência econômica do mercado**

O argumento associado à gestão privada, à luz do debate internacional, pode ser desenvolvido considerando questões econômicas, os possíveis obstáculos ao crescimento econômico e a premissa de que o setor privado estaria mais apto a atender às necessidades públicas. A abordagem da gestão privada é fundamentada na crença da eficiência do setor privado, que se sustenta pela busca de lucro, o que poderia traduzir-se em maior produtividade, inovação e eficácia na entrega de serviços. Empresas privadas, ao competirem por contratos e consumidores, teriam, portanto, o incentivo de melhorar a eficiência operacional para se manterem competitivas no mercado.

- **Restrições fiscais e orçamentárias**

A questão patente é que o esgotamento das condições de expansão do Estado de Bem Estar, asseguradas por décadas, e um excedente de capital que requeria novas oportunidades de realização, tornavam os ajustes e a reforma do Estado “inevitáveis”. Nesse sentido, a gestão privada é apresentada como uma alternativa viável para superar obstáculos ao crescimento econômico uma vez que empresas privadas podem atrair investimentos estrangeiros e nacionais, contribuindo para a expansão e modernização das infraestruturas essenciais.

- **Crença em maior capacidade técnica do mercado**

O argumento a favor da gestão privada frequentemente enfatiza a capacidade do setor privado de se adaptar mais rapidamente às mudanças nas necessidades públicas. A flexibilidade e agilidade das empresas privadas são destacadas como vantagens, permitindo uma resposta mais eficaz às demandas do mercado. Isso seria particularmente relevante em setores dinâmicos, como o de serviços hídrico-sanitários, onde as necessidades podem evoluir rapidamente.

- **Ineficiência do Estado na prestação dos serviços**

Essa questão, a partir do debate internacional, reflete a percepção de que, devido à burocracia, rigidez e falta de incentivos do setor público, a capacidade do Estado de atender de forma célere e eficaz às demandas da população é frequentemente limitada. Argumenta-se que a crença na ineficiência do Estado, muitas vezes, é um dos principais motores por trás da preferência pela gestão privada em setores essenciais, como o saneamento básico.

2.3.2 Condicionantes às (re)estatizações a partir do debate internacional

Dada à falta de respaldo na literatura nacional sobre os mecanismos que estão subjacentes ao fenômeno da (re)estatização, especialmente devido à ausência de casos dessa tendência no país, buscou-se na literatura internacional explicações que pudessem oferecer reflexões sobre o tema. Essa abordagem visa a compreensão das possíveis implicações para o Brasil. Ao destacar a ausência de casos de

(re)estatização no contexto nacional, mostra-se necessário reconhecer a importância de uma análise das perspectivas globais para antever possíveis trajetórias para o país.

Dessa forma, os fatores condicionantes dessas experiências, a seguir pontuados, pode proporcionar subsídios importantes para compreender os potenciais impactos das privatizações no setor de saneamento básico no Brasil.

- **Perda de controle e autonomia da administração pública sobre setores essenciais**

Aparentemente, essa tem sido uma preocupação central e um dos mais fortes argumentos a retomada do controle e propriedade públicos sobre diversos setores essenciais, nos casos observados de (re)estatização. Esse argumento pode, em parte, ser explicado pela dificuldade do poder público de implementar ajustes rápidos em resposta a mudanças no cenário mais amplo, como aquelas relacionadas ao meio ambiente e mudanças climáticas, e nas demandas ou crises emergentes, uma vez que a administração pública teria menor margem de manobra sobre uma atividade, embora pública, gerida pelo setor privado.

- **Descumprimento de promessas contratuais pela gestão privada**

O descumprimento de promessas contratuais pela gestão privada na oferta de serviços essenciais, especialmente no setor de saneamento, é uma observação recorrente na maior parte da literatura que analisa os motivadores das (re)estatizações. Talvez porque, quando serviços essenciais são entregues a empresas privadas por meio de contratos, espera-se que essas entidades cumpram uma série de compromissos e obrigações definidas previamente e, ao confrontar essa premissa com os dados da realidade, em muitos casos, a literatura apontou para o não atendimento a essas questões pela complexidade, custos elevados e dificuldades emergentes.

Esse fator pode incluir a não realização de investimentos acordados, a falta de manutenção adequada das infraestruturas, a não expansão dos serviços para áreas mais desfavorecidas. Assim, essa preocupação destaca a necessidade de uma regulação eficaz e de mecanismos que garantam a prestação de contas por parte das empresas privadas. Além disso, a fiscalização e monitoramento rigorosos são

fundamentais para assegurar que as promessas contratuais sejam integralmente cumpridas e que as demandas da comunidade sejam respondidas.

- **Dificuldades em monitorar a qualidade dos serviços prestados**

A dificuldade em monitorar de forma efetiva a implementação de padrões de qualidade tem sido outra observação recorrente, uma vez que a transparência e a visibilidade podem ser limitadas quando comparadas com estruturas de gestão pública mais diretamente responsáveis perante a população. É possível que parte desse problema se deva ao fato de que a gestão privada, orientada pelo lucro, pode ter incentivos para otimizar custos, o que, em alguns casos, pode resultar em práticas que comprometem a qualidade dos serviços prestados.

- **Problemas de deterioração dos serviços**

Esse aspecto se ressalta pela percepção de que, ao longo do tempo, a busca por eficiência operacional e lucro por parte das empresas privadas tem resultado na deterioração da qualidade e na redução da eficácia dos serviços prestados. Nesse aspecto, uma possível explicação seria que as empresas privadas, visando a maximização dos lucros, tenham sido incentivadas a cortar custos operacionais, reduzir investimentos em manutenção e não realizar as melhorias necessárias. Tais circunstâncias, concorreriam de fato para uma degradação gradual dos serviços, impactando negativamente a qualidade da água, a eficácia da coleta e tratamento de esgoto e a expansão dos serviços para áreas mais necessitadas.

- **Aumento irrazoável de taxas**

Essa questão destaca a possibilidade das empresas privadas, visando lucros máximos, forçarem aumentos excessivos nas tarifas, o que tem resultado em ônus financeiro significativo para os usuários. De tal forma a cobrança desproporcional de tarifas, para além dos limites necessários à sua sustentabilidade financeira, tendem a afetar diretamente os consumidores e, por vezes, tornar os serviços inacessíveis para segmentos da população com menores capacidades financeiras, a despeito do caráter social dos serviços essenciais.

Adicionalmente, o substancial aumento nas tarifas e taxas de serviços, frequentemente não acompanhado por melhorias tangíveis na prestação dos mesmos, emerge como possivelmente o principal catalisador de contestações às privatizações. Conforme revelado pela literatura examinada, o aumento nas tarifas tornou-se, na maioria dos cenários, um obstáculo significativo ao acesso, especialmente para grupos sociais economicamente e socialmente mais vulneráveis.

- **Inviabilização de instrumentos redistributivos**

Essa é uma preocupação central associada à privatização de serviços essenciais, como os hídrico-sanitários. Essa questão destaca o risco de que a gestão privada possa não priorizar adequadamente a equidade na distribuição dos serviços e, assim, prejudicar comunidades economicamente mais desfavorecidas. A busca pelo lucro pode levar as empresas a focarem em áreas mais rentáveis, negligenciando municípios, ou mesmo regiões, com menores capacidades financeiras para implementar instrumentos como o subsídio cruzado. Isso reflete, como observado pela literatura analisada, na falta de investimentos em infraestrutura e na prestação de serviços adequados em municípios com menor renda, aprofundando desigualdades socioeconômicas.

- **Emergência de pautas como a luta pelo direito à cidade, justiça social e equidade**

A emergência dessas pautas desempenha um papel crucial na discussão em prol da (re)estatização de serviços essenciais. Essas pautas destacam a necessidade de uma abordagem mais ampla, que leve em consideração a eficiência econômica, mas também os princípios fundamentais de igualdade, participação cidadã e acesso universal aos serviços. Neste sentido, a (re)estatização tem sido colocada como uma resposta à necessidade de realçar o bem-estar social no centro das políticas públicas, garantindo que serviços essenciais sejam tratados como direitos fundamentais, acessíveis a todos, independentemente de sua condição socioeconômica.

A luta pelo direito à cidade ressalta a importância de garantir que o desenvolvimento urbano seja orientado para atender às necessidades da população, promovendo a inclusão e a acessibilidade a serviços básicos em todas as áreas

urbanas. Enquanto a busca por justiça social e equidade destaca a necessidade de garantir que a prestação de serviços essenciais não perpetue disparidades socioeconômicas.

- **Processos de mobilização social guiados por lutas ambientais e ecológicas**

Essas lutas ressaltam a interconexão entre a gestão dos serviços públicos, a preservação ambiental e a sustentabilidade, destacando a importância de considerações ecológicas na tomada de decisões sobre o fornecimento desses serviços. Além disso, abordam as preocupações relacionadas aos impactos ambientais decorrentes da gestão privada de serviços essenciais. A (re)estatização é muitas vezes defendida como uma resposta a essas preocupações ambientais, uma vez que pode permitir uma gestão mais alinhada com os princípios de sustentabilidade e responsabilidade ambiental. O envolvimento da administração pública pode facilitar a implementação de práticas que minimizem os impactos negativos no meio ambiente e promovam a utilização sustentável dos recursos hídricos.

2.3.2 Alguns destaques

Em última análise, a dinâmica entre privatização e (re)estatização reflete uma oscilação nas estratégias de gestão, o que ressalta a importância de adaptação das políticas públicas para atender às demandas sociais e garantir a equidade no acesso a serviços essenciais. Este movimento cíclico ilustra, para além do exposto, a necessidade contínua de reavaliação e adaptação das estratégias de gestão em resposta às demandas e desafios em constante evolução, no âmbito das políticas públicas e dos serviços essenciais.

Por outro lado, ao considerar de maneira conjunta os processos de (re)estatização que têm ocorrido em diversos países, especialmente nos EUA e na Europa, é possível identificar características comuns. Embora essas características estejam sujeitas a contextos e dinâmicas variadas, intrínsecas aos ambientes políticos, institucionais e culturais específicos de cada local, elas delineiam uma tendência global. A literatura examinada aborda essa questão como uma reação à exploração privada de recursos naturais em ambientes urbanos, os quais são

influenciados pela governança urbana neoliberal, e destaca suas consequências deletérias para a sociedade.

Em resumo, todos os estudos examinados abordaram direta ou indiretamente a questão do desempenho das políticas públicas de saneamento, destacando sua relevância na determinação do modelo escolhido para gestão dos serviços e infraestruturas, aqui descritos enquanto essenciais. É crucial reconhecer que essa questão também foi influenciada pelos argumentos que impulsionaram e continuam impulsionando setores como o de saneamento em direção à privatização. Contudo, a ascensão das (re)estatizações, motivadas primariamente pelo desempenho das políticas públicas no setor conduzidas pelo mercado, indica a necessidade de aprofundar o conhecimento sobre os seus condicionantes.

Por fim, resta destacar que as iniciativas de (re)estatização de políticas essenciais de natureza social, observadas em diversos países, como os Estados Unidos, os que compõem o Reino Unido, a Alemanha, a França, entre outros no norte global, e os processos em andamento na América Latina, destacam-se como referências significativas para movimentos em outras nações. Isso inclui o Brasil, que intensificou suas privatizações no setor de saneamento, seja por meio de concessões, seja por meio das PPPs.

3 TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE GESTÃO

A presente seção tem o objetivo de caracterizar o setor de saneamento básico brasileiro (evolução ao longo do tempo, relações com as dinâmicas internacionais, quadro institucional, problemas principais) no que concerne aos serviços hídrico-sanitários. A discussão inicia sob a perspectiva de que as decisões estruturais tomadas historicamente nas políticas públicas de saneamento do Brasil moldaram o desenvolvimento dos serviços hídrico-sanitários, resultando em sérios desafios relacionados à distribuição e ao acesso inadequados a esses serviços essenciais.

As razões que contribuem para a configuração desse cenário são abordadas neste estudo como fatores condicionantes à capacidade de influenciar as ações do Estado na gestão das políticas públicas de saneamento. Para identificar esses condicionantes, a análise recorre às explicações encontradas na literatura nacional que aborda o baixo desempenho do setor, adotando uma perspectiva histórica. O estudo tem como referência as principais políticas públicas e marcos institucionais diretamente relacionados ao tema no período de 1960 a 2020.

A argumentação foi fundamentada em estudos elaborados por pesquisadores experientes de diversas áreas do conhecimento, com ênfase nos estudos urbanos e nas políticas públicas. A seleção abrangeu artigos científicos alinhadas ao período temporal e à temática central desta seção (1960-2023). Esses artigos foram revisados por pares, redigidos em língua portuguesa e estão integralmente disponíveis em formato digital, acessados por meio do Portal de Periódicos da Capes. Além disso, foram examinadas dissertações, teses e livros de pesquisas relacionadas aos temas discutidos, disponíveis em língua portuguesa, em formato físico ou digital, e acessíveis por meio de bases de pesquisa ou órgãos oficiais do governo.

No que se refere ao avanço do mercado privado sobre o setor de saneamento, no Brasil, foram consultados, sistematizados e analisados conjuntos de dados e informações sobre saneamento, relativos a contratos de PPPs e concessões, disponíveis nos sítios eletrônicos da Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (entidade que congrega as operadoras privadas de saneamento no território brasileiro) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Além disso, foram consultados alguns dos principais marcos institucionais que regulamentam o setor.

O cruzamento de dados e informações, a partir das fontes citadas, possibilitou identificar e mapear a avanço do mercado privado sobre a propriedade e controle de serviços hídrico-sanitários no país desde o ano de 1995 a 2023, o que permitiu constatar uma tendência de crescimento da participação do mercado na oferta deste serviço público essencial pulverizado em todas as regiões geográficas brasileiras. Posteriormente, os dados foram tratados a partir de geoprocessamento de imagens, possibilitando a espacialização e a evolução ao longo do tempo do emprego de PPPs e concessões, além de outras formas privadas de gestão, sobre o controle e propriedade do setor, com recorte às cidades brasileiras.

A discussão envolve, dessa maneira, a evolução das políticas públicas no setor de saneamento no Brasil, com especial ênfase nas dimensões de abastecimento de água e esgotamento sanitário. A seção também explora algumas das principais explicações derivadas da literatura especializada para a cobertura aquém do esperado das políticas públicas de saneamento no país. Além disso, destaca a implementação de políticas redistributivas relacionadas ao saneamento básico, planos e programas governamentais voltados diretamente para abordar desafios específicos do saneamento, especialmente durante os governos Lula-Dilma (2003-2016). Adicionalmente, a seção mapeia e projeta o impacto do setor privado sobre o panorama do saneamento, a partir da perspectiva adotada no estudo das dinâmicas de mercado associadas a esse setor.

3.1 EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO NO BRASIL NO PERÍODO 1960-2023

Até o início da década de 1960, a gestão do setor de saneamento no Brasil era predominantemente caracterizada por iniciativas localizadas dos governos estaduais e municipais. Foi somente a partir de 1967 que o setor começou a receber uma atenção mais expressiva por parte do governo federal, por meio do Banco Nacional de Habitação (BNH), que desempenhou um papel crucial ao articular dois sistemas financeiros independentes, porém intrinsecamente relacionados, no âmbito da política nacional de desenvolvimento urbano: o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS). Esse marco representou uma mudança significativa na abordagem do saneamento, integrando-o de maneira mais coordenada e abrangente dentro das políticas públicas voltadas para o

desenvolvimento urbano no país, razão pela qual se faz premente abordá-lo inicialmente para um melhor entendimento das subseções a seguir.

A partir desse período, o SFS emergiu como o principal instrumento de captação de recursos destinados ao saneamento no Brasil. Sua competência residia na disciplina da aplicação dos recursos provenientes do governo federal, dos governos estaduais e municipais, consolidando-se como executor dos programas estaduais de saneamento básico no escopo do BNH. Coutinho (2021) destaca que, por meio do SFS, foram mobilizados significativos volumes de recursos para investimentos em saneamento.

Essa mobilização de recursos, no entanto, impôs aos municípios a necessidade de criar empresas estatais, como autarquias ou sociedades de economia mista, como contrapartida obrigatória para a obtenção dos financiamentos. Esse modelo de contrapartida visava assegurar uma gestão mais eficiente e responsável dos recursos destinados ao saneamento, enquanto, também, fortalecia a participação e responsabilidade local na implementação dos programas e projetos associados ao setor.

A partir das políticas de financiamento e estímulos à criação de programas estaduais de saneamento promovidos pelo SFS, em consonância com o contexto desenvolvimentista dos anos 1970, foram estabelecidas as bases para a institucionalização do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) em 1971. A criação do Planasa foi motivada pela necessidade de encontrar soluções para os desafios relacionados ao saneamento no país, especialmente nos centros urbanos. Conforme enfatizado por Faria, Nogueira e Mueller (2005), o plano foi fundamentado em um conjunto de objetivos orientadores para as políticas públicas no setor. Essa iniciativa representou um marco significativo na abordagem coordenada e estratégica do governo brasileiro para enfrentar as questões de saneamento, consolidando uma visão abrangente e nacional para o desenvolvimento do setor.

Os objetivos delineados para o Plano Nacional de Saneamento podem ser detalhados da seguinte forma:

- **Eliminação do déficit:** ao buscar a erradicação do déficit no setor de saneamento básico por meio de uma programação adequada, visando alcançar o equilíbrio entre a demanda e a oferta desses serviços no menor tempo possível e com o menor custo.

- **Manutenção do equilíbrio:** para assegurar a manutenção contínua do equilíbrio alcançado entre a demanda e a oferta de bens e serviços no setor de saneamento básico, promovendo uma gestão sustentável e eficiente.
- **Atendimento universal:** para proporcionar atendimento a todas as cidades brasileiras, incluindo os núcleos urbanos mais carentes, de forma a garantir o acesso equitativo e abrangente aos serviços de saneamento.
- **Política tarifária adequada:** para instituir uma política tarifária alinhada com as possibilidades econômicas dos consumidores, bem como com a demanda de recursos e serviços, visando alcançar um equilíbrio entre despesa e receita.
- **Redução de custos operacionais:** para implementar uma política de redução de custos operacionais, baseada em economias de escala, com reflexos diretos no esquema tarifário, buscando eficiência e sustentabilidade financeira.
- **Desenvolvimento de programas:** para promover o desenvolvimento de programas específicos de pesquisa, treinamento e assistência técnica, visando aprimorar continuamente as práticas no setor e garantir a inovação e a capacitação necessárias.

Baseado em tais objetivos, ao longo de aproximadamente duas décadas, o Planasa desempenhou um papel central como a principal política pública nacional no setor de saneamento. Durante esse extenso período, o plano foi responsável por financiar uma série de iniciativas voltadas para a implementação e aprimoramento de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário em todo o país. Contudo, enfrentou desafios consideráveis, especialmente devido a restrições orçamentárias, agravadas pela forte crise econômica que se abateu sobre o BNH, na década de 1980, em especial vinculada ao setor habitacional. O contexto específico desse período será explorado mais detalhadamente na subseção a seguir, permitindo uma melhor compreensão dos desafios enfrentados pelo Planasa em sua busca pela universalização do saneamento no Brasil.

No entanto, embora tenha contribuído significativamente para o avanço das infraestruturas de saneamento no país, o Planasa enfrentou desafios consideráveis, especialmente devido a restrições orçamentárias, agravadas por uma forte crise que se abateu sobre o BNH. Tal questão associa-se fortemente à insustentabilidade da política habitacional implementada a partir do SFH, que adotava um modelo de financiamento baseado em recursos públicos e na criação de empresas estatais. Esse modelo, embora tenha inicialmente impulsionado o setor de habitação, tornou-se

insustentável diante das mudanças econômicas e das dificuldades enfrentadas pelo BNH.

Conforme delineado por Santos (1999), o SFH contava principalmente com duas fontes de recursos: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), alimentado por contribuições compulsórias dos trabalhadores empregados no setor formal da economia, que, além de fortalecer a capacidade financeira do sistema, se destinava ao investimento habitacional para o atendimento de população de baixa renda e também para o financiamento de investimentos em saneamento ambiental; e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), que consistia na captação de recursos provenientes das letras imobiliárias e cadernetas de poupança, funcionando como mecanismo importante para a obtenção de recursos destinados ao financiamento para os setores de renda média da população.

Dessa forma, o desempenho efetivo do SFH esteve intrinsecamente vinculado a dois fatores críticos: a capacidade de arrecadação do FGTS e do SBPE, recursos indispensáveis para a sustentabilidade do BNH e para garantir a disponibilidade de fundos necessários para os programas de habitação e saneamento; e, o grau de inadimplência dos mutuários, ou seja, a taxa de não pagamento das prestações dos empréstimos. Segundo Cardoso e Aragão (2013), o SFH foi baseado na captura de dois tipos de poupança, ambas submetidas à regulação pública no âmbito do sistema. Os recursos do FGTS eram remunerados, na captação, a uma taxa de juros de 3% ao ano, mais a variação da inflação, e na sua utilização para o financiamento habitacional, a uma taxa de juros que variava entre 6 e 8,16 % ao ano, mais a inflação no período, dependendo da faixa de renda atendida. Os recursos das cadernetas de poupança que compõem o SBPE eram administrados pelo sistema bancário (público e privado) e remunerados a uma taxa de juros de 6% ao ano mais a variação da inflação e garantidos pelo governo federal.

Na opinião de Cardoso e Aragão (2013), esse sistema funcionou a contento durante cerca de 15 anos e entrou em crise no início dos anos 1980, devido ao efeito combinado da política recessiva adotada pelo governo militar e a da inflação elevada do início da década de 80, causando aprofundamento da inadimplência dos financiamentos concedidos pelo sistema e também a redução na capacidade de arrecadação tanto do FGTS e quanto do SBPE. A pressão dos mutuários, mobilizados nacionalmente, obrigou o governo a adotar uma política de reajuste das prestações baseada na equivalência salarial, implicando na concessão de subsídio aos

adquirentes, subsídio este a ser assegurado, como todas as outras operações de crédito no âmbito do SFH, desde a sua criação, pelo Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS).

Embora o subsídio concedido tenha desempenhado um papel fundamental na redução das taxas de inadimplência, aumentando a liquidez de curto prazo do SFH, levou a outros problemas: por um lado, facilitou o pagamento das prestações pelos mutuários, contribuindo para a diminuição da inadimplência; por outro lado, resultou em um significativo descasamento entre a evolução do passivo do SFH, composto pelos recursos provenientes dos poupadores do SBPE e do FGTS, e o ativo representado pelas prestações dos mutuários. Esse descompasso desempenhou um papel decisivo na formação do déficit do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), responsável por equalizar as operações ativas e passivas do sistema (SANTOS, 1999).

O montante dos subsídios concedidos foi muito elevado em relação à capacidade financeira do FCVS, gerando uma crise de liquidez no sistema. Esse contexto, associado a fatores exógenos, que foi interpretado por autores como Azevedo (1988) e Souza (1991), concorreu para o esgotamento das condições de manutenção do BNH, levando-o à sua extinção, em 1986.

Em resumo, o BNH financiava uma grande quantidade de projetos habitacionais e de saneamento, acumulando uma dívida considerável ao longo dos anos e o aumento do endividamento tornou-se insustentável, especialmente em um contexto de instabilidade econômica; atrelado a isso, o Brasil enfrentava um período de alta inflação durante os anos 1980 e isso afetou a capacidade do BNH de cumprir suas obrigações financeiras e gerou um ambiente desfavorável para o setor; e, mudanças no cenário político, incluindo o processo de redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, impactaram diretamente na manutenção das atividades do banco.

3.1.1 Panorama das políticas de saneamento no Brasil após a década de 1960

A década de 1960 no Brasil foi marcada por mudanças socioeconômicas, políticas e demográficas significativas que influenciaram decisivamente o rumo das políticas de saneamento. Nesse contexto, o Brasil enfrentava um quadro desafiador. As carências eram particularmente expressivas nas áreas urbanas, refletindo uma

distribuição desigual de infraestrutura. A maior parte dos serviços essenciais, como abastecimento de água e esgotamento sanitário, encontrava-se pulverizada nas regiões mais desenvolvidas, deixando vastas áreas urbanas carentes dessas estruturas fundamentais. Essa disparidade refletia não uma lacuna nas condições de vida, bem como apontava para a necessidade urgente de iniciativas voltadas para a expansão e melhoria dos serviços de saneamento em todo o país.

Esse quadro evidenciava a urgência de políticas públicas eficazes e abrangentes para enfrentar os desafios inerentes ao saneamento básico, visando atender às crescentes demandas das populações urbanas em expansão. A gestão do saneamento era descentralizada, com iniciativas pontuais lideradas por governos estaduais e municipais em eventuais “atos de liberdade”, como pontuou Albuquerque (2011. p. 48). A falta de uma abordagem nacional coordenada resultava em desigualdades marcantes na prestação de serviços entre diferentes regiões. Além disso, os investimentos no setor eram limitados, e a expansão da cobertura de saneamento era insuficiente para atender à crescente demanda populacional.

Diante de tais questões, o governo federal iniciou esforços direcionados para abordar as deficiências no saneamento básico. Essa mudança de perspectiva refletia uma compreensão crescente de que investir em serviços de saneamento não apenas melhoraria as condições de saúde da população, mas teria impactos positivos no desenvolvimento econômico, uma vez que a falta de saneamento básico estava associada a problemas de saúde que afetavam a força de trabalho e, por conseguinte, a produtividade.

Borja (2004) salienta que as transformações no setor de saneamento foram substancialmente influenciadas por organismos internacionais, que passaram a financiar projetos de infraestrutura no país. Segundo a autora, a partir da década de 1960, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) promoveu a formação de empresas de economia mista, introduzindo cláusulas contratuais nos acordos de financiamento. Estas cláusulas delineavam requisitos minuciosos relacionados às responsabilidades, autonomia administrativa, autoridade para estabelecer tarifas, arrecadação e legislação por parte das entidades contratantes.

Ainda segundo Borja (2004), em 1967, a introdução do modelo de empresas de economia mista coincidiu com a criação do BNH, que foi estabelecido com o propósito de impulsionar e supervisionar, além do setor habitacional, a política de saneamento no Brasil. Alinhando, inclusive, a iniciativa com as tendências e diretrizes

da política internacional vigente na época. Esse modelo redundou no esvaziamento de entidades⁴ que, até então, atuavam no setor como o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), o Departamento Nacional de Engenharia Rural (DNERu) e a Fundação dos Serviços Especiais de Saúde Pública (FSESP).

Para Rezende (2000) a atenção, no entanto, à entrada do capital estrangeiro que era crescente, concorreu para elevar a dívida externa brasileira a proporções “alarmantes”. Conforme destaca a autora (p. 117), “a manutenção de baixas taxas de juros e a expansão do PIB minimizavam a situação por um lado, mas, por outro, ampliavam a dependência em relação à política externa”. Esse contexto se desdobra sobre a institucionalização do BNH, em 1967, que desempenhou um papel de importância basilar, pois, como visto anteriormente, se lançou como o principal órgão financiador de programas de saneamento do país a partir do SFS.

Condizente com o ambiente político autoritário que se inclinava sobre o país, na época, as políticas públicas então implementadas eram caracterizadas pela estratégia de concentrar a tomada de decisões em comunidades de especialistas integradas aos quadros profissionais do Estado (SOUSA; COSTA, 2016). Isso significa que a concepção e execução dessas políticas eram lideradas por profissionais especializados ocupando posições estratégicas dentro da estrutura estatal. Essa abordagem evidenciava uma valorização da expertise técnica e do controle centralizado, visando consolidar a autoridade decisória nas mãos de especialistas designados pelo Estado. Dessa forma, a participação mais abrangente da sociedade civil ou de órgãos descentralizados ficava em segundo plano.

A centralização mencionada manifestou-se e intensificou-se com a fundação do Planasa em 1971, que tinha como propósito suprir a carência nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Essa iniciativa representou um passo adicional na concentração do controle e gestão das políticas de saneamento, consolidando a abordagem centralizada do Estado na resposta aos desafios enfrentados no fornecimento desses serviços básicos à população.

Com a criação do Planasa, houve um estímulo para que os estados estabelecessem suas próprias Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs). Essas companhias tinham a responsabilidade de coordenar, em nível estadual, a implementação dos sistemas de saneamento, assumindo uma função que

⁴ Para um maior detalhamento sobre essas entidades, consultar Borja (2004) e Rezende (2000).

anteriormente era desempenhada pelos municípios. De acordo com Sampaio (2013), esse movimento representou uma mudança significativa na dinâmica de gestão do saneamento, transferindo para as CESBs a execução e coordenação de projetos e ações relacionadas ao saneamento básico.

Albuquerque (2011) destaca que a formação e o fortalecimento das empresas estaduais estavam intrinsecamente ligados à captação de recursos provenientes do SFS. Esse contexto, segundo o autor, influenciou as administrações municipais a concederem a exploração dos serviços locais para as CESBs. Em outras palavras, a canalização de recursos financeiros por meio das CESBs, provenientes do SFS, incentivou os municípios a delegarem a gestão dos serviços de saneamento para essas empresas estaduais, que por sua vez dependiam da canalização de recursos via SFS.

No âmbito do Planasa, o foco econômico desempenhou um papel central na regulação e nas estruturas de financiamento do saneamento básico. O Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), estabelecido em 1968, foi identificado como o principal instrumento para manter o equilíbrio econômico-financeiro do setor. Segundo Santos, Kuwajima e Santana (2020), esse sistema desempenhou um papel crucial ao proporcionar investimentos essenciais para o desenvolvimento das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs).

Os municípios, em busca de recursos para investimentos em saneamento, optavam por ceder concessões de longo prazo como contrapartida para obter financiamento por meio do SFS. Essa dinâmica, que é destacada por Saiani e Toneto Júnior (2010) e Santos, Kuwajima e Santana (2020), propiciou o estabelecimento e crescimento das CESBs. A concessão de longo prazo fornecia aos municípios os recursos necessários para aprimorar e expandir suas infraestruturas de saneamento, ao mesmo tempo em que fortalecia o papel das CESBs na implementação e gestão desses serviços em âmbito estadual. Essa relação entre investimentos, concessões municipais e crescimento das CESBs ilustra a interconexão entre os elementos econômicos e estruturais do Planasa.

Rezende *et al.* (2007) destaca que os investimentos do Planasa não eram direcionados principalmente aos municípios com gestão autônoma dos serviços, mas, em grande parte, concentravam-se nos municípios cuja concessão estava sob a responsabilidade das Companhias Estaduais de Saneamento Básico. Isso significa que alguns municípios que optaram por manter a titularidade dos serviços de

saneamento, sem transferi-la para as companhias estaduais, ficaram excluídos dos recursos desse plano. Essa abordagem evidencia uma dinâmica específica de distribuição de investimentos, dando preferência à centralização dos serviços sob a gestão das companhias estaduais no âmbito do Planasa.

Além disso, de acordo com Teixeira 2011, o Planasa fundamentava-se na autossustentação tarifária como componente essencial de sua proposta de programas de saneamento. Essa abordagem visava garantir que as operações, manutenções e amortizações dos empréstimos assumidos pelos gestores estaduais fossem asseguradas por meio das receitas tarifárias.

No contexto do Planasa, a criação das CESBs, em sua maioria, envolvia a realização de estudos de viabilidade econômica. Esses estudos tinham como objetivo comprovar a capacidade de autossustentação das companhias, indicando que era possível alcançar esse objetivo por meio da uniformização das tarifas em todo o estado. Esse modelo tarifário consistente refletia a busca por equilíbrio financeiro e autonomia operacional das CESBs, buscando proporcionar uma base sustentável para o desenvolvimento e a manutenção das infraestruturas de saneamento nos estados.

Assim, desde a criação do Planasa, houve uma ênfase na busca pela autossustentação financeira, direcionando os investimentos preferencialmente para áreas com maior poder aquisitivo, em detrimento de outras regiões, visando obter melhores condições de retorno dos investimentos realizados. Nesse contexto, conforme relembra Paim (2011), a escassez crônica de recursos para o saneamento básico levou ao clientelismo político. Tal prática a qual o autor faz referência pode ter convergido a escolhas influenciadas por interesses políticos, onde áreas prioritárias para intervenção eram determinadas tanto por critérios técnicos, como por considerações políticas e de poder local.

Embora fosse concebido como uma política nacional, o Planasa, conforme observado por Britto et al. (2012), direcionou seu foco para as regiões com maior dinâmica econômica no Brasil, concentrando-se especialmente nas regiões sul e sudeste, bem como nas capitais dos estados. Essa abordagem evidencia uma tendência de privilegiar áreas mais desenvolvidas economicamente em detrimento de regiões menos favorecidas, o que pode ter contribuído para disparidades regionais nos investimentos e avanços em saneamento básico.

Além disso, estudos como Leoneti, Prado e Oliveira (2011) destacam que o Planasa concentrou seus esforços no aprimoramento dos serviços de abastecimento de água, deixando em segundo plano a redução do déficit nos serviços de esgotamento sanitário. De acordo com Vasconcelos (2011), essa priorização ao abastecimento de água, especialmente durante o período entre meados dos anos 1970 e o início da década de 1980, pode ser atribuída ao fato de que os investimentos nesse segmento representavam, por habitante, apenas a metade dos recursos destinados ao esgotamento sanitário.

Assim, apesar de avanços conquistados com a expansão dos serviços de abastecimento de água, áreas em que a população enfrentava limitações no acesso ao esgotamento sanitário foram negligenciadas. Essa situação se agravou ainda mais diante do expressivo crescimento populacional nas décadas de 1960 e 1970, quando a população brasileira se tornou majoritariamente urbana, conforme evidenciado na tabela 2. O aumento significativo da população urbana intensificou a demanda por sistemas de esgotamento sanitário, o que torna indispensável destacar que o Planasa, ao longo de sua história, investiu muito mais intensamente no abastecimento de água.

Tabela 3 - 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: SOUZA, 2019.

Apesar do cenário desafiador, o Planasa consolidou-se como a principal experiência brasileira na área de investimentos em serviços hídrico-sanitários. Esse feito pode ser atribuído à sua implementação em um período crucial da história brasileira, quando a urbanização se intensificava, demandando a expansão e a melhoria dos serviços de saneamento básico. O foco do plano na criação de CESBs e na busca pela autossustentação financeira reflete a necessidade de enfrentar os desafios estruturais e financeiros do setor. Ainda que tenha priorizado o

abastecimento de água em detrimento do esgotamento sanitário, o Planasa desempenhou um papel fundamental ao estabelecer diretrizes e estruturas para a gestão dos serviços hídrico-sanitários em nível estadual. Essa experiência, mesmo com suas limitações, proporcionou aprendizados valiosos que influenciaram a evolução das políticas de saneamento no Brasil.

3.1.2 A influência dos paradigmas vigentes nas décadas de 1980 e 1990

A partir da década de 1980, quando a taxa de urbanização brasileira se aproximava de 70%, e o país enfrentava sérios problemas devido à carência de infraestrutura de esgotamento sanitário, a política de investimentos implementada pelo Planasa começou a mostrar sinais de esgotamento. Esse cenário foi agravado pelo contexto de crise econômica internacional, âmbito no qual o Banco Nacional de BNH entrou em uma profunda crise, culminando na sua insustentabilidade financeira e subsequente extinção em 1986. Esse processo resultou no fim do braço executor do Planasa, desmantelando toda a estrutura de financiamento criada no final da década de 1960 e início de 1970.

Com o fim do BNH, suas atribuições foram assumidas pela Caixa Econômica Federal (CEF) que passou a exercer um papel de agente financiador do Planasa, esvaziando-se da função de formulação e implementação das políticas de saneamento. De acordo com Vasconcelos (2011), essa transição deixou estados e municípios em uma situação desafiadora, uma vez que não havia mais um interlocutor com quem pudessem negociar seus programas de saneamento. A CEF, na época, segundo o autor, não possuía os meios necessários, como o conhecimento especializado, para ser mais do que um simples agente operador e repassador de recursos.

Além disso, Faria, Nogueira e Mueller (2005) argumentam que os anos finais da década de 1980 e o início dos anos 1990 foram marcados por diversas mudanças administrativas ministeriais no âmbito federal, as quais não tiveram impacto significativo no setor de saneamento. A formulação das políticas urbanas passou a ser responsabilidade de vários ministérios, resultando em uma gestão descoordenada que agravou a crise iniciada no início da década.

Soma-se a isso, o aumento do protagonismo de estados e municípios, impulsionado pela promulgação da Constituição Federal de 1988, que marcou uma

mudança significativa na gestão e implementação de sistemas hídrico-sanitários no Brasil. Com a descentralização de competências e a atribuição de maior autonomia aos entes federativos, o papel do governo federal, representado pela CEF, foi reduzido. Essa descentralização teve como efeito a desarticulação do Planasa, que, já enfrentando desafios, viu sua relevância diminuída diante da crescente responsabilidade dos estados e municípios na gestão dos serviços de saneamento. O esgotamento do modelo anterior e a falta de adaptação às novas dinâmicas do sistema político-institucional brasileiro culminaram na extinção do Planasa em 1991.

Com a vigência do Planasa, o setor de saneamento básico experimentou um significativo aporte financeiro que impulsionou uma notável expansão de seus serviços, sobretudo no que diz respeito ao abastecimento de água, como evidenciado na tabela 4. Contudo, segundo ressalta Albuquerque (2011), o Planasa não logrou contribuir eficazmente para a redução das disparidades entre áreas economicamente distintas no país. Como mencionado anteriormente, os investimentos em saneamento foram majoritariamente direcionados para regiões mais economicamente ativas, agravando as desigualdades já existentes. Essa situação torna-se ainda mais acentuada quando se considera a dimensão do esgotamento sanitário, conforme demonstrado na tabela 5.

Tabela 4 - Índices de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil em 1970 e 1991

| % da população urbana atendida | 1970 | 1991 |
|---------------------------------------|-------------|-------------|
| Abastecimento de água | 60 | 86 |
| Esgoto (rede coletora) | 22 | 49 |

Fonte: ALBUQUERQUE, 2011.

Tabela 5 - Cobertura regional de água e esgotamento sanitário em 1991 (em %)

| Cobertura regional | N | NE | CO | SE | S | Total |
|---------------------------|----------|-----------|-----------|-----------|----------|--------------|
| Água | 67 | 68 | 80 | 93 | 90 | 86 |
| Esgoto (rede coletora) | 2 | 13 | 33 | 70 | 18 | 49 |

Fonte: ALBUQUERQUE, 2011.

Simultaneamente à desestruturação e extinção do Planasa, a recessão que assolava o país contribuiu para a aceitação das propostas dos organismos internacionais. Essas propostas vinculavam o refinanciamento de dívidas e a obtenção de novos empréstimos à suposta melhoria da gestão pública, com uma

maior integração ao mercado. Dessa forma, o início dos anos 1990 marca os primeiros passos de um processo de reforma administrativa. Essa reforma estava fundamentada na perspectiva de aprimorar a gestão dos recursos públicos e, conseqüentemente, reduzir a presença do Estado, alinhando-se com as ideias neoliberais que ganhavam espaço no Brasil.

Diante da perspectiva de liberalização em vários setores, na década de 1990, o governo federal iniciou uma série de medidas voltadas para a privatização das empresas estaduais de saneamento. Destacam-se entre essas ações a criação do Programa Nacional de Desestatização, a aprovação da Lei de Concessão e Permissão dos serviços públicos (Lei nº 8.987/95), em 1995, e o lançamento do Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS). Essas iniciativas poderiam abrir caminho para a participação de empresas privadas na exploração dos serviços hídrico-sanitários.

O Programa Nacional de Desestatização visava transferir a gestão de empresas estatais para a iniciativa privada. Lançado como parte das políticas neoliberais, o programa tinha como diretriz reduzir a presença do Estado na economia e promover a eficiência por meio da introdução de investimentos privados e da competição no setor. No contexto dos serviços hídrico-sanitários, o programa abriu caminho para a privatização de empresas estaduais responsáveis pelos serviços de água e esgoto, pautado na perspectiva de melhorar a qualidade e eficiência na prestação desses serviços. A aprovação da lei nº 8.987/95 foi parte integrante desse processo, estabelecendo as bases legais para a concessão desses serviços à iniciativa privada.

Ou seja, a Lei de Concessão definiu regras e critérios para a celebração de contratos de concessão, especificando as condições para a transferência da prestação de serviços do setor público para empresas privadas. Além disso, a legislação abordou aspectos como a fixação de tarifas, a fiscalização e regulação dos serviços concedidos, como diretriz para buscar a eficiência e a qualidade na prestação desses serviços, ao mesmo tempo em que procurava atrair investimentos privados para o setor de saneamento.

Com premissas semelhantes, o PMSS visava alinhar o Brasil com as tendências internacionais da época, que estavam em franca expansão na América Latina. Ao analisar o programa, Borja (2004) destaca a presença marcante dessa perspectiva, especialmente pelo aporte significativo de recursos no país pelo Banco

Mundial. Segundo a autora, os recursos alocados para o PMSS totalizaram, à época, US\$ 500 milhões, dos quais US\$ 250 milhões foram financiados pelo Banco Mundial, enquanto os outros US\$ 250 milhões constituíram a contrapartida dos mutuários.

Apesar das iniciativas delineadas no arcabouço institucional para regulamentar a prestação de serviços públicos, a implementação efetiva da privatização no setor de saneamento enfrentou desafios substanciais, como ressalta Coutinho (2021). Um dos principais obstáculos foi a resistência por parte dos governadores estaduais em aceitar a privatização das empresas estaduais de saneamento. Essa resistência reflete a complexidade política e a sensibilidade em torno da gestão desses serviços essenciais, levando a uma discordância considerável sobre a direção a ser tomada, seja mantendo a gestão pública ou abrindo espaço para a iniciativa privada. Esse cenário gerou debates significativos e desafios na implementação das políticas de privatização, moldando o rumo do setor de saneamento no Brasil.

A resistência às privatizações no setor de saneamento na década de 1990 também foi significativamente impulsionada pela oposição articulada por diversos setores sociais, como destaca Assed e Assed (2021). A Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA), coordenada pela Federação Nacional dos Urbanitários (FNU) e pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), desempenhou um papel de grande relevância nesse movimento de resistência. A mobilização efetiva desses grupos, a partir das preocupações sobre os impactos sociais e econômicos da privatização, contribuiu para criar uma atmosfera de oposição que influenciou o desenrolar das políticas de saneamento naquele período, dificultando o sucesso das privatizações.

Diante da ausência de avanço significativo nas iniciativas de privatização do setor de saneamento na década de 1990, o governo federal direcionou seus esforços para programas de ampliação dos serviços. Dentre essas iniciativas, destacam-se o Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos (Pronurbe), o Pró-saneamento e o Programa de Ação Social em Saneamento (PASS), contando, inclusive, com créditos externos advindos das agências multilaterais, como o BID e o Banco Mundial (ALBUQUERQUE, 2011).

Esses programas buscavam abordar as carências existentes, principalmente em áreas urbanas, promovendo melhorias nos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Essa mudança de foco refletiu uma adaptação nas estratégias governamentais para enfrentar os desafios do saneamento, movendo-se em direção

a abordagens mais intervencionistas e centradas na oferta pública dos serviços, em contraste com as tentativas anteriores de envolver o setor privado por meio de privatizações.

Por outro lado, Para Britto et al. (2012), apesar de as privatizações não terem avançado como esperavam os paradigmas vigentes, o modelo de gestão dominante, representado pelas CESBs evoluiu dentro de uma lógica empresarial. Conforme destacado pelos autores, as ações de saneamento adquiriram cada vez mais características de bens de mercado. Essa evolução evidencia uma transformação significativa na abordagem da prestação de serviços de saneamento, à medida que as CESBs passaram a adotar práticas e estratégias gerenciais típicas do setor privado, ainda que permanecendo sob controle estatal. Esse fenômeno reflete a influência do pensamento empresarial na gestão pública do saneamento, buscando eficiência operacional e resultados financeiros em sintonia com a lógica de mercado.

Outros aportes no setor, a partir de 1999, foram limitados devido ao cenário de crise internacional que impactou o Brasil. Essa situação levou a uma nova retração de investimentos devido ao aumento das restrições impostas pelo governo federal para conter o endividamento público. Em 2000, a promulgação da Lei 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) resultou em uma redução geral nos investimentos devido às medidas de contenção de gastos, conforme observado por Vasconcelos (2011).

Essas restrições orçamentárias e as medidas de austeridade adotadas como resposta à crise limitaram a capacidade do governo em realizar investimentos substanciais no setor. A redução nos aportes de recursos, especialmente em um momento em que a demanda por serviços de saneamento era crescente, gerou desafios adicionais para a expansão dos serviços hídrico-sanitários no país. Esse período de restrição financeira impactou fortemente a capacidade do Estado de atender às demandas crescentes por saneamento básico, gerando desafios que se perpetuaram ao longo dos anos seguintes.

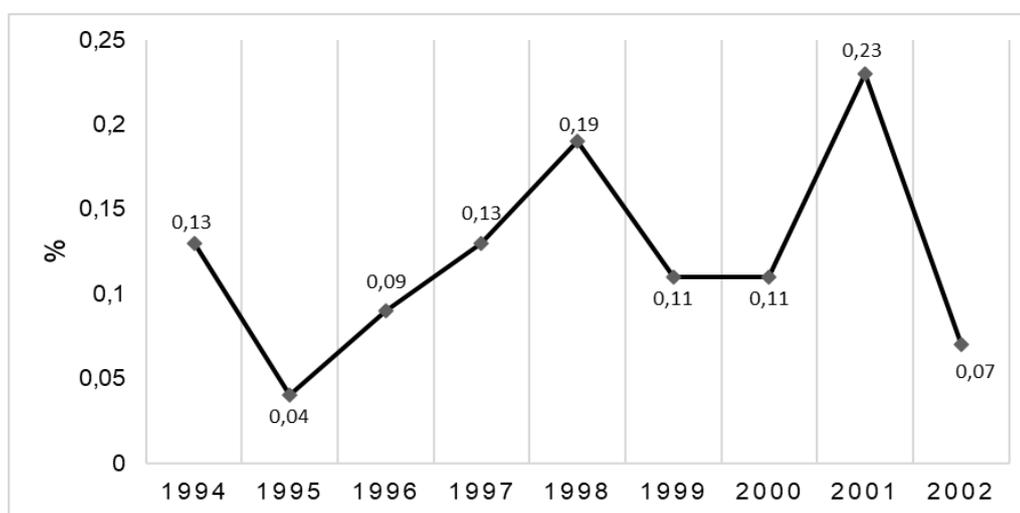
3.1.3 Avanços e desafios persistentes nos anos 2000

O setor de saneamento brasileiro trouxe, na transição entre o século XX e o século XXI, uma quantidade não trivial de problemas e desafios a serem superados. A desigualdade na oferta de serviços nas áreas urbanas era uma preocupação constante, assim como a escalada da urgência em enfrentar questões ambientais

relacionadas à poluição hídrica causada pelo despejo inadequado de rejeitos nos corpos d'água urbanos. Além disso, a falta de tratamento adequado de esgoto continuava sendo um ponto crítico, representando riscos à saúde pública, ao meio ambiente, a segurança hídrica, e a uma série de outros setores direta ou indiretamente afetados pela ausência ou precariedade desses serviços essenciais.

Mesmo contando com o envolvimento de financiamento internacional no setor, entre a década de 1990 e início dos anos 2000, o volume de recursos alocado era insuficiente para atender às demandas existentes, mal ultrapassando 1% do PIB brasileiro, como evidenciado no gráfico 2. Além disso, nos primeiros anos de 2000, ainda sob os impactos da crise global que afetou consideravelmente o país, os investimentos foram restringidos devido a medidas do governo federal para conter o endividamento público. Isso resultou em uma escassez de financiamento para a expansão dos serviços de saneamento, criando um cenário de limitações para o setor.

Gráfico 1 - Percentual de gastos federais no setor de saneamento em relação ao PIB brasileiro (1994-2002)



Fonte: Rede Interagencial de Informação para a Saúde, 2008. Elaboração nossa, 2022.

A gestão complexa do setor, envolvendo diferentes esferas de governo e empresas operacionais, contribuiu para a continuidade dos desafios. A necessidade de recursos financeiros substanciais para ampliar e manter as redes de saneamento permaneceu como um obstáculo significativo. Esses desafios refletiram a dificuldade estrutural e operacional do setor de saneamento no Brasil, evidenciando o grande hiato institucional deixado pelo desmantelamento do Planasa.

Após o ano de 2003, com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da República, o governo federal intensificou seus esforços para superar as restrições ao financiamento no setor de saneamento básico, buscando reestruturar e fortalecer a área. Nesse contexto, a criação do Ministério das Cidades (MCidades) e da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) representou uma resposta fundamental ao vácuo institucional que persistia. Essas iniciativas abriram a possibilidade de preencher lacunas e promover uma abordagem mais efetiva e integrada para os desafios enfrentados no saneamento básico, marcando uma fase de maior atenção e investimento por parte do governo federal nessa área.

Nessa direção, Britto et al. (2012) destaca que SNSA adotou uma estratégia proativa, focada na coordenação do processo de racionalização das ações e programas no âmbito do saneamento básico. Para os autores, essa abordagem envolveu a identificação das vocações institucionais dos diferentes ministérios, a redefinição de suas competências setoriais e a proposição de um modelo de gestão para programas multissetoriais, incorporando órgãos correlatos.

No segundo semestre de 2004, a SNSA apresentou o esboço inicial de sua proposta para a Política Nacional do Setor, materializada como um Anteprojeto de Lei (APL). Essa proposta foi submetida à análise de diversos grupos ligados ao setor por meio da realização de oito conferências de abrangência regional. Após incorporar as sugestões provenientes dessas conferências, o Governo Federal encaminhou ao Congresso Nacional, em junho de 2005, o Projeto de Lei nº 5296/2005. Esse projeto estabelecia as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico e instituía a Política Nacional de Saneamento Ambiental, representando a quarta tentativa de formulação de um novo marco de referência para o setor. (VASCONCELOS, 2011).

Em paralelo à busca por aumentar os investimentos no setor de saneamento, o governo federal passou a adotar estratégias para atrair o setor privado à atuação em novos mercados. Nesse contexto, foi promulgada a Lei nº 11.079/04, que estabelece as normas para licitação e contratação das PPPs. A ideia por trás dessa legislação era criar um ambiente favorável para a participação do setor privado para financiar a dotação de infraestruturais urbanas nos estados e municípios. A contratação de PPPs para o saneamento foi concebida como uma alternativa que, em tese, seria vantajosa para ambas as partes envolvidas. Por um lado, o parceiro público poderia expandir a cobertura do setor de forma mais ágil, superando os desafios financeiros associados à implementação de infraestruturas. Por outro lado, o parceiro

privado teria a oportunidade de explorar o setor, compartilhando os riscos com o setor público.

No ano de 2005, a promulgação da Lei nº 11.107/2005, conhecida como Lei de Consórcios Públicos, abre a perspectiva para implementação de um novo modelo de gestão. A Lei estabeleceu normas gerais sobre a cooperação entre os entes federativos para a realização de objetivos de interesse comum, promovendo a gestão associada de serviços públicos, inclusive os de saneamento básico. Essa legislação incentiva a formação de consórcios públicos entre municípios, estados e a União, possibilitando uma abordagem mais integrada na prestação de serviços públicos.

Essa perspectiva foi realçada pela implementação da Política Nacional de Saneamento Básico, também conhecida como Lei do Saneamento (Lei nº 11.079/07). Essa legislação estabelece as diretrizes nacionais para o setor de saneamento básico, fundamentadas nos princípios da universalidade, integralidade, eficiência, sustentabilidade econômica, disponibilidade, qualidade na prestação de serviços e controle social. Além disso, a lei preconizava a elaboração de um plano nacional para o setor, posteriormente consolidado como o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab).

Wartchow, Nenê e Wartchow (2014) observam que, a despeito dos modelos de gestão associada preconizados pela Lei nº 11.445/07, havia uma predominância do modelo de gestão adotado pelas CESBs. Os autores expressam preocupação quanto ao risco de que, da maneira como os Estados estavam conduzindo os procedimentos para se adequar à lei, o espírito da legislação de saneamento, que busca compartilhar responsabilidades, cooperar e garantir um efetivo controle social sobre os serviços de saneamento básico, não se concretizasse plenamente.

O ano de 2007 marcou uma consolidação significativa para o saneamento brasileiro, superando desafios históricos relacionados à falta de um marco regulatório no setor. Essa mudança foi substancialmente promovida pela Lei nº 11.445/2007, em conjunto com a Lei nº 11.107/2005, que trata da gestão associada e consórcios públicos, além do Decreto nº 6.017/2007, que regulamenta o saneamento básico no país, conforme destaca Cordeiro (2014). Ainda conforme a autora, diante desse cenário de estabilidade institucional e legal, o governo federal decidiu alocar R\$ 40 bilhões, provenientes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), para investimentos em saneamento no quadriênio 2007-2010.

Com a implementação do PAC em sua primeira edição, o setor de saneamento recebeu investimentos expressivos. Segundo Albuquerque (2011), dos R\$ 40 bilhões destinados ao programa, aproximadamente R\$ 8 bilhões foram previstos para apoiar, também, projetos patrocinados pelo setor privado. De modo geral, diante da escassez de investimentos em infraestrutura, o PAC proporcionou uma oportunidade real de aumentar os recursos disponíveis para o setor, e enfrentar o déficit de acesso, especialmente entre as populações mais pobres, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste do país, como evidenciado na tabela 6.

Tabela 6 - Percentual de domicílios por serviços de saneamento com referência no ano de 2009

| Região | % da rede geral de abastecimento de água | % da rede coletora de esgoto |
|---------------|---|-------------------------------------|
| Norte | 58,7 | 8,2 |
| Nordeste | 78 | 30,8 |
| Sudeste | 92,3 | 81,7 |
| Sul | 85,3 | 34,1 |
| Centro-Oeste | 83 | 36,9 |
| Brasil | 84,4 | 52,5 |

Fonte: ALBUQUERQUE, 2011.

Conforme evidenciado na tabela referente ao ano de 2009, cerca de 15% da população brasileira ainda não tinha acesso à água tratada, e metade dela carecia de serviços de esgotamento sanitário, além de uma expressiva desigualdade entre regiões do país. Essa realidade reflete a lacuna institucional e de investimento no setor, seja como resultado de períodos de crise que propiciaram contingenciamento de investimentos, reduzindo os recursos destinados às CESBs, estados e municípios para investir em ações de saneamento, seja pela baixa priorização dada ao setor ao longo dos anos pelo governo federal. Somente com a institucionalização do novo cenário institucional, essa questão passou a ser abordada de maneira mais efetiva, criando perspectivas mais otimistas ao setor e à ampliação progressiva dos serviços hídrico-sanitários no país.

Cordeiro (2014) destaca que esse cenário institucional foi fruto de um processo complexo de embates e disputas que precederam a promulgação da Lei nº 11.445/2007. Para a autora, esse quadro não apenas reflete as escolhas político-institucionais predominantes, que moldaram as opções de gestão disponíveis, mas

também ressalta a necessidade de traduzir o nível de desenvolvimento institucional alcançado pelo arcabouço normativo em impactos concretos na esfera política.

No ano de 2008, o Conselho das Cidades, que é um órgão colegiado criado com o propósito de promover a participação da sociedade civil na formulação e implementação de políticas urbanas, aprovou o “Pacto pelo Saneamento Básico”, marcando o início da elaboração do Plansab. Segundo Moura e Gorsdorf (2014), o Plansab é o resultado de um compromisso estabelecido entre os diversos setores envolvidos, conduzido pelo Grupo de Trabalho Interministerial. Este grupo é composto por representantes de órgãos federais relacionados ao saneamento, ou que possuem alguma interface com esse setor, além do Grupo de Acompanhamento do Comitê Técnico de Saneamento Ambiental do Conselho das Cidades.

O Pacto pelo Saneamento Básico teve como objetivo obter a adesão e o comprometimento da sociedade, por meio dos diversos segmentos representados no Conselho das Cidades, que engloba o Poder Público, empresários, trabalhadores, movimentos sociais, ONGs, academia, pesquisa, prestadores de serviços e outros órgãos responsáveis pelo saneamento básico. Esse compromisso abrange os eixos e estratégias delineados, bem como o processo de elaboração e implementação do Plansab (BRASIL, 2008). Esse pacto representou um compromisso importante e abrangente que visava envolver e incorporar ao Plansab: a definição de metas para a universalização; participação e controle social; cooperação federativa; integração de políticas públicas; e, gestão se sustentabilidade.

Com base em tais premissas, elaborado entre 2009 e 2011, o plano foi submetido à Consulta Pública, no ano 2013, e aprovado pela Presidente Dilma Rousseff. O Plansab, que consiste na perspectiva de planejamento integrado do saneamento básico em um horizonte de 20 anos (2014-2033), incorporou quatro componentes: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem das águas pluviais urbanas.

Nesse contexto, Britto e Rezende (2017) ressaltam a continuidade das iniciativas do governo federal por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que teve sua segunda edição lançada em 2010. Segundo as autoras, a projeção de investimentos no setor alcançava aproximadamente 41,8 bilhões, disponibilizados pelo Ministério das Cidades, além de outros R\$ 4 bilhões provenientes da Fundação Nacional de Saúde. Esse direcionamento expressa o

comprometimento do governo em manter e expandir os investimentos em saneamento básico, reconhecendo a importância estratégica desse setor.

O período subsequente à implementação do Plansab e do PAC 2 colocou o Brasil diante de uma séria instabilidade política e econômica. Nesse contexto, o governo da então presidente Dilma Rousseff, sucessora do ex-presidente Lula, foi sucedido, em um processo legal, porém moralmente questionável, pelo vice-presidente Michel Temer. Essa transição teve implicações diretas para o setor de saneamento, culminando na edição da Medida Provisória nº 868, em 2018, que se transformou no Projeto de Lei (PL 3.2016/19 e posteriormente PL 4.162/19). Este projeto foi aprovado pelo Congresso Nacional em 2019 e sancionado em 2020 pelo então presidente Jair Bolsonaro, estabelecendo o "novo marco legal do saneamento" (Lei nº 14.026/20). Esse cenário resultou em mudanças substanciais nas diretrizes da política nacional de saneamento básico, notadamente pela ênfase crescente na participação da iniciativa privada na exploração econômica dos serviços de saneamento.

3.1.4 Respostas recentes a antigos desafios: atualização e paradigmas

Dados recentes divulgados pelo Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento (SNIS) demonstram que aproximadamente 35 milhões de brasileiros vivem sem acesso a água tratada, enquanto cerca de 100 milhões vivem sem coleta e tratamento de esgoto (SNIS, 2022). Este cenário expõe, para além da urgente necessidade de ampliação ostensiva do saneamento básico, a perpetuação de graves problemas e desafios que se refletem nas desigualdades socioespaciais e econômicas que, em última análise, permeiam e pertencem às dinâmicas urbanas contemporâneas, fazendo com que essa problemática configure um dos maiores entraves ao desenvolvimento urbano brasileiro até os dias atuais.

A Lei 14.026/20 reafirmou a meta de universalização dos serviços hídrico-sanitários, com horizonte para dezembro de 2033. Estabeleceu que os contratos de prestação dos serviços devem definir metas de ampliação que garantam a cobertura de 99% da população brasileira com acesso a abastecimento de água e 90% dessa população com cobertura de esgotamento sanitário até o fim do prazo. A posição política do novo marco legal de saneamento básico, frente à necessidade de superar o persistente déficit de atendimento no setor, no entanto, foi de abrir mais espaço para

o mercado atuar e explorar economicamente os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e, de tal forma, instrumentalizar o setor para esse fim na expectativa de atração de maiores volumes de investimento.

A orientação, a partir de 2018, para escalar o envolvimento do mercado na oferta de bens e serviços públicos não foi uma novidade no Brasil, nem mesmo o foi durante o breve governo Temer. É importante ressaltar que, sob a justificativa da necessidade de expandir os investimentos em infraestrutura no país, o governo federal estabeleceu, por meio da lei nº 13.334/16, o Programa de Parcerias e Investimentos (PPI), cujo principal propósito foi atrair investimentos do setor privado para projetos de infraestrutura pública. Outros objetivos do PPI se pautaram na expectativa de modernizar e ampliar a infraestrutura em setores-chave, como transportes, energia, saneamento e outros; e, ao impulsionar projetos estratégicos, gerar empregos, fomentar o crescimento econômico e aumentar a eficiência operacional em diversos setores.

Do PPI deriva uma série de projetos privados em diversos setores, destacando-se especialmente os de transportes, energia, infraestrutura urbana e, notadamente, o de saneamento básico. Nesse cenário, o BNDES assume um papel proeminente e de fundamental importância, pois fornece financiamento substancial para esses projetos e, também, desempenha o papel de auxiliar na estruturação e desenvolvimento de iniciativas, proporcionando apoio técnico e consultoria especializada. Ao prover financiamento, o BNDES contribui para viabilizar economicamente os projetos do PPI, tornando-os mais atrativos para investidores privados, estimulando, assim o emprego de concessões e PPPs.

Com a implementação do PPI, o BNDES se destacou como um dos principais impulsionadores dos processos de desestatização de serviços e infraestruturas no Brasil. No âmbito da gestão de serviços e infraestruturas hídrico-sanitárias, Werner e Hirt (2021) ressaltam que o banco direcionou esforços para priorizar o setor de saneamento. Inicialmente, foram aprovados três projetos de concessão, com o objetivo de transferir os serviços das Companhias Estaduais de Saneamento do Rio de Janeiro, do Pará e do estado de Rondônia da esfera da administração pública indireta para o setor privado.

No ano de 2017, entrou em tramitação no Congresso Nacional o PL 495/2017, que pretendia instituir o chamado “mercado de água” no Brasil. A criação de tal mercado, gerou debates e questionamentos devido às implicações que poderia ter

sobre o acesso à água, um recurso essencial. De acordo com Sousa (2022) a perspectiva de estabelecer um mercado para comercialização de direitos de uso da água suscita preocupações, especialmente no que diz respeito aos potenciais impactos sobre comunidades socialmente vulneráveis e produtores de pequeno porte. Isso porque, segundo a autora, esse projeto mirava em regiões com ‘alta incidência de conflitos pelo uso de recursos hídricos’ e propunha alterar a concepção da lei atualmente vigente (Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997) que entende a água como um bem público.

A crítica central a essa proposta residiu, sobretudo, na possibilidade de que, ao priorizar quem adquirisse outorgas, o acesso à água fosse direcionado para interesses privados, prejudicando grupos que historicamente dependem desse recurso para suas atividades cotidianas. Contudo, a proposta não prosperou, chegando ao seu arquivamento em dezembro de 2022.

A observação de iniciativas como o PL 495/2017, o PPI e a atuação proativa do BNDES na promoção de concessões e PPPs no setor de saneamento reflete um claro interesse do mercado nessa área. Essas ações encontram grandes sucesso e aceitação do mercado, por outro lado, sugerem a percepção de oportunidades de investimento, tanto por parte de empresas privadas quanto de instituições financeiras, para a geração de riquezas através da oferta desses serviços públicos essenciais. Além disso, a apropriação por parte do governo federal do argumento fático de escassez de investimentos públicos e a necessidade de modernização e expansão das infraestruturas de saneamento criaram um ambiente brando à aceitação pública da privatização bem como um espaço propício para a participação do setor privado.

Ao destacar a limitação dos recursos públicos e a urgência de melhorias nos serviços de saneamento, o governo buscou legitimar a busca por alternativas privadas de financiamento e gestão. Essa narrativa de escassez de recursos e a necessidade de eficiência operacional criaram uma percepção de que a intervenção do setor privado poderia trazer soluções mais rápidas e eficazes. A ideia de que a iniciativa privada poderia trazer inovações, atrair investimentos e otimizar a gestão dos serviços paulatinamente ganhou espaço na opinião pública, contribuindo para a aceitação da privatização como uma medida necessária.

Em 2019, já sob o imperativo da MP do saneamento, o BNDES realizou o evento “BNDES com “S” de Social e Saneamento”, contando com a participação dos, então, ministro da economia, Paulo Guedes, e o presidente do banco, Gustavo

Montezano, entre outras autoridades, onde foram apresentadas e discutidas ações para promover investimentos, financiamento e estruturação de projetos e, não menos importante, a necessidade de atualização do marco legal do saneamento (BNDES, 2019).

Nesse evento, o ministro da economia enfatizou a importância de o BNDES concentrar seus esforços no setor de saneamento, atuando como coordenador dos investimentos a serem realizados pelo setor privado, inclusive internacional. A proposta de mudança nos marcos regulatórios indica o interesse maior em criar um ambiente atrativo para o capital privado, removendo obstáculos e estabelecendo condições que favorecessem a participação desse setor na gestão de serviços e infraestruturas de saneamento.

Nesse cenário, é relevante ponderar que a promulgação da Lei 14.026/20 consolidou o arcabouço institucional que vinha pressionando por mudanças significativas na legislação para viabilizar atividades econômicas por meio da exploração dos serviços hídrico-sanitários. Vale ressaltar que as adaptações promovidas pela legislação, ao atender a essas pressões, resultaram em alterações substanciais que têm o potencial de gerar impactos prejudiciais para a sociedade. Esse contexto não deve ser subestimado, pois as implicações dessas transformações têm o poder de influenciar diversos aspectos do acesso, qualidade e gestão dos serviços essenciais de saneamento básico.

Na análise da recente legislação de saneamento, Silva, Feitosa e Soares (2022) destacam a rapidez com que a Lei nº 14.026/20 foi aprovada pelo Congresso Nacional, resultando na desestruturação da Lei nº 11.445/07 e de várias outras normativas. Segundo os autores, essa nova legislação introduziu uma lógica diferente, aproveitando o contexto da pandemia para remodelar o marco legal anterior e impor mudanças substanciais que impactam significativamente o planejamento tanto nas áreas urbanas quanto rurais.

Ainda segundo os autores, uma alteração crucial promovida pela nova lei foi a atribuição à Agência Nacional de Águas (ANA) da regulamentação do setor de saneamento, um ponto que causa surpresa devido ao impacto considerável nos estados e municípios. Essas entidades, detentoras da titularidade dos serviços e com experiência, conhecem as particularidades locais e não foram envolvidas no processo de elaboração ou aprovação dessa normativa (SILVA; FEITOSA; SOARES, 2022). Essa reconfiguração normativa destaca-se como um ponto de relevância, uma vez

que a descentralização do saneamento é uma área na qual estados e municípios historicamente desempenharam papéis fundamentais. Além disso, a imposição de regulamentações por uma agência federal suscita preocupações sobre a capacidade de compreensão e atendimento eficaz das demandas locais, dado que a expertise histórica dessas instâncias não foi devidamente considerada no processo de reformulação da legislação.

Outra alteração significativa trazida pela nova lei do saneamento reside na perspectiva de regionalização dos serviços. O artigo 3, inciso VI, da Lei nº 14.026/2020 conceitua prestação regionalizada como a oferta integrada de um ou mais elementos dos serviços públicos de saneamento básico em uma região específica que englobe mais de um município. A finalidade é alcançar economias de escala e assegurar a universalização, viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços. Esse modelo pode ser implementado em três diferentes situações, conforme observa Parente et al. (2022):

- **Região metropolitana**, aglomerações urbanas ou microrregiões – unidade constituída por municípios limítrofes e instituída pelos Estados mediante lei complementar, regida pela Lei nº 13.089/15 (Estatuto da Metrópole);
- **Unidade regional de saneamento básico** - unidade constituída por municípios não necessariamente limítrofes e instituída pelos Estados mediante lei ordinária;
- **Bloco de referência** - unidade constituída por municípios não necessariamente limítrofes e instituída pela União formalmente criada por meio de gestão associada voluntária dos titulares.

Segundo Sousa (2020), essa estrutura seria uma resposta às críticas de que a iniciativa privada se interessaria apenas pelos municípios economicamente mais viáveis, deixando os mais carentes sob a gestão de empresas públicas. A autora argumenta que os defensores dessa abordagem omitem que, nesse cenário, as garantias de investimento nas regiões menos favorecidas são apenas formais (baseadas em promessas), pois o cumprimento do plano regional, embora recomendável, não é compulsório. Além disso, estaria sujeito ao equilíbrio econômico-financeiro da prestadora, um dispositivo que possibilita ajustes e revisões contratuais no futuro, conforme as mudanças nas condições conjunturais.

Silva, Feitosa e Soares (2022) acrescentam que a proposta de regionalização veda a preferência a contratação de empresas públicas prestadoras dos serviços de água e saneamento, assim como proíbe a renovação e a celebração dos contratos de programa, que, em geral, independem de licitação e têm validade por prazo considerável, com cláusula de renovação automática. Soma-se a isso, o fato de que o setor privado contará com vultosos aportes de financiamento por parte do BNDES, medida que não será estendida às empresas públicas, o que certamente provocará diferenças nas bases competitivas, sabendo-se que os valores oriundos dessa instituição pública consistem em recursos públicos ressarcidos pelas tarifas advindas do próprio serviço de saneamento.

O argumento apresentado por Sousa (2020) destaca uma perspectiva importante ao abordar a alocação de recursos e a prestação de serviços de saneamento em regiões ricas e pobres. A autora salienta que simplesmente atribuir a responsabilidade de determinadas áreas a empresas, sejam públicas ou privadas, não garante automaticamente uma distribuição justa e equitativa de recursos. Tanto a gestão privada quanto a pública apresentam desafios distintos. No caso das empresas privadas, o foco no lucro é inerente à sua natureza, o que pode resultar em priorização de regiões mais rentáveis em detrimento das áreas mais carentes. Por outro lado, as empresas públicas, embora não busquem o lucro como objetivo primário, podem ser influenciadas por lógicas políticas que nem sempre refletem as necessidades reais da população.

Na mesma direção, Pequeno et al. (2023) apresentam uma visão crítica ao novo marco do saneamento, apontando para um possível retrocesso social. O argumento baseia-se na abertura para a participação da iniciativa privada na prestação desses serviços, fomentando a livre concorrência, competitividade e sustentabilidade econômica. A crítica reside na preocupação de que, ao adotar uma abordagem mais voltada para o mercado, o novo marco do saneamento possa priorizar aspectos econômicos em detrimento do acesso universal e equitativo aos serviços básicos de saneamento, representando, assim, um possível revés para conquistas sociais alcançadas anteriormente.

Por fim, uma terceira alteração substancialmente importante apresentada pela nova lei do saneamento consiste no desprestígio ao mecanismo do subsídio cruzado que, historicamente permitiu que os serviços hídrico-sanitários, em cidades mais pobres, fossem subsidiados a partir de superávits de cidades mais rentáveis.

Caracterizado por sua natureza redistributiva, esse mecanismo se pauta no princípio da solidariedade entre municípios, que no contexto do saneamento básico refere-se à ideia de cooperação e apoio mútuo entre diferentes entes federativos, especialmente entre municípios, visando à promoção da equidade no acesso aos serviços. Ao desconsiderar ou limitar o subsídio cruzado, a nova legislação do saneamento pode comprometer a capacidade de municípios menos desenvolvidos em investir em infraestrutura hídrico-sanitária. Isso pode resultar em disparidades ainda maiores no acesso aos serviços, contribuindo para acentuar as desigualdades regionais no que diz respeito ao saneamento básico.

Essa perspectiva é reforçada por Silva, Feitosa e Soares (2022). Segundo os autores, os impactos iniciais da abolição do subsídio cruzado serão o aumento das tarifas para as comunidades mais desfavorecidas, que deixarão de contar com proteção, e a incerteza quanto à manutenção da tarifa social, uma opção que pode ser eliminada da estrutura tarifária das companhias. Os pesquisadores ainda argumentam que os municípios com déficit, nos quais os custos operacionais das empresas não são integralmente cobertos pelos usuários locais, serão prejudicados. Enquanto isso, empresas privadas tendem a ser beneficiadas em regiões superavitárias, transferindo para as companhias estaduais a responsabilidade contratual por áreas que, internamente, não geram receita suficiente.

Em síntese, com a entrada em vigor, inicialmente por meio de um decreto e subsequentemente como lei, a nova lei do saneamento refletiu uma tendência emergente no Brasil. Essa tendência consiste na retomada de políticas alinhadas ao pensamento neoliberal, especialmente aquelas que tiveram impacto no país durante a década de 1990. A promulgação desse instrumento representa não apenas uma atualização normativa, mas sobretudo uma mudança paradigmática na abordagem do setor. Dessa forma, a nova legislação do saneamento também traduz uma ideologia específica sobre o papel do Estado e do setor privado na oferta de serviços básicos à população. Essa mudança de paradigma exige questionamentos sobre os possíveis impactos sociais, econômicos e ambientais dessa transição, bem como sobre a capacidade do setor privado em atender efetivamente às demandas de áreas menos rentáveis e mais carentes, historicamente negligenciadas, principalmente quando o mundo demonstra sinais de saturação dessa estratégia.

3.2 AVANÇO DO MERCADO SOBRE A GESTÃO DE SERVIÇOS E INFRAESTRUTURAS HÍDRICO-SANITÁRIO NO PAÍS

Como visto anteriormente, nas últimas décadas, o Brasil tem conduzido uma série de esforços institucionais para introduzir o capital privado na produção e operação dos serviços e infraestruturas de saneamento, em especial na dimensão de esgotamento sanitário, a mais deficiente e problemática no país. Inicialmente, tais esforços não encontraram ambientes institucionais, sociais e políticos suscetíveis para a sua consolidação, como as iniciativas promovidas na década de 1990, que reproduziam as tendências internacionais. Contudo, no período recente, observou-se nova efervescência de tais iniciativas que, em novo contexto político e social, encontraram respaldo institucional e ideológico.

Para uma apreciação mais abrangente do progresso dessas iniciativas, não é trivial destacar o pano de fundo em que elas vêm se desenvolvendo. Seu contexto está intrinsecamente vinculado a um Estado que não logrou êxito em instituir um modelo efetivo de bem estar social e, como resultado, a expansão da cobertura de infraestruturas e serviços públicos essenciais à sua população se cristalizou como um processo desigual e inacabado. Ainda assim, este Estado se espelhou na década de 1990, e busca resgatar essa prática nos anos recentes, nas ideias derivadas do “Consenso de Washington”, concentrando-se na institucionalização de um arcabouço legal para abrir setores como o hídrico-sanitário à exploração de atividades econômicas. Entretanto, divergente de como esse processo ocorreu nos países que primeiro aderiram às privatizações, em todas as suas variações, não podendo entregar ao mercado estoques de infraestruturas praticamente universalizadas.

Nesse sentido, precisa ser ressaltada a importância do contexto histórico subjacente à década de 1960 que, como visto anteriormente, a despeito das suas premissas autoritárias e centralizadoras, iniciou no país a construção de bases institucionais consistentes, as quais criaram as condições propícias para a concepção um esboço de Estado de bem estar. Essa perspectiva demonstrou sua manifestação empírica na institucionalização do BNH, seus sistemas financeiros e o Planasa que, no setor de saneamento, desencadeou toda uma engenharia institucional para mitigar desafios prementes no âmbito dos serviços hídrico-sanitários.

Com o encerramento desse período, na década de 1980, que culminou na promulgação de uma nova Constituição Federal, as lacunas preexistentes foram

reconhecidas e contempladas. A CF/88 estabeleceu uma orientação progressista ao introduzir componentes essenciais de democracia, participação social e controle popular sobre as políticas públicas e, além disso, ao estabelecer, em seu texto, preceitos que asseguram a dignidade da pessoa humana, ao consagrar princípios e direitos fundamentais que sustentam a prestação de serviços públicos e a proteção social e ao instituir direitos sociais como saúde, educação, moradia, alimentação, trabalho, entre outros, a constituição sinalizou claramente a intenção de promoção do bem estar e da equidade social no país.

A discussão inicial dessas ideias anunciava a intenção de fortalecer o estado no cumprimento de suas atribuições e deveres para com a sociedade. No entanto, a partir da década de 1990, sob as diretrizes preconizadas pelo já referido Consenso de Washington, o paradigma foi alterado. Políticas econômicas pautadas na liberalização, desregulamentação e privatização passaram a prevalecer, em detrimento de um compromisso mais robusto com a seguridade social e a promoção do bem-estar. Essa orientação implicou na redução do papel do Estado na oferta de serviços públicos, incluindo áreas essenciais, em favor da participação crescente do setor privado. Essa transição de paradigma desestruturou parte das bases previamente estabelecidas para a implementação de um estado de bem-estar e impactou negativamente a capacidade do Estado em garantir uma rede de proteção social ampla e eficaz, contribuindo para a configuração de um novo panorama socioeconômico no país.

Nesse contexto, é relevante destacar que o movimento recente de concessões e PPPs no setor de saneamento no Brasil ressoa diretamente com a lógica neoliberal, reintroduzindo uma dinâmica privatizante que remonta ao último quartel do século XX. Tal movimento, marcado pela inserção mais acentuada do saneamento na lógica do mercado, parece divergir da tendência internacional contemporânea de (re)estatização de serviços públicos essenciais, onde a dimensão social desses serviços é reafirmada em detrimento da lógica mercadológica. Essa discordância é refletida, por exemplo, na legislação mais recente sobre serviços hídrico-sanitários, a Lei nº 14.026/2020, que estabelece parâmetros para a concessão desses serviços, inclusive através da participação de agentes privados na prestação de serviços de utilidade pública, como visto anteriormente.

Esse avanço neoliberal sobre o setor de saneamento brasileiro suscita preocupações relevantes em diferentes aspectos. A lógica da busca pelo lucro,

inerente à natureza do mercado, por exemplo, levanta a possibilidade de priorização de atendimento em regiões, cidades ou mesmo áreas dentro da cidade com condições mais vantajosas aos interesses privados, em detrimento de espaços mais pobres, com infraestruturas precárias e mais carentes de investimento; bem como propicia o aumento exacerbado na cobrança de tarifas, danos ao meio ambiente urbano e corpos hídricos, levando prejuízos à sociedade pela relação intrínseca entre saneamento e outros setores essenciais como a saúde. Não menos relevante, é a possibilidade de perda de autonomia e do controle democrático sobre um recurso vital, afastando a tomada de decisões da esfera pública e enfraquecendo o papel do Estado na promoção do bem-estar social.

Não obstante os possíveis riscos e preocupações levantadas, é válido considerar que a introdução de mecanismos de mercado pode, de fato, estimular a inovação e melhorias operacionais, resultando em maior eficácia na implementação de sistemas de abastecimento de água e tratamento de esgoto. Além disso, é crucial reconhecer que a atração de investimentos privados pode desempenhar um papel significativo na superação dos déficits históricos de infraestrutura, possibilitando a expansão do acesso a serviços essenciais. Esses potenciais benefícios indicam a complexidade do cenário, exigindo uma análise equilibrada dos impactos da nova lei do saneamento.

3.2.1 Os modelos de Concessão e Parceria Público-Privada

Para uma melhor compreensão do atual cenário do setor de saneamento no Brasil, é indispensável conhecer os mecanismos institucionais que o permeiam. A recente legislação do saneamento introduziu uma variedade de modelos de gestão, desde a tradicional administração por meio das CESBs, originária da estrutura implementada no período do Planasa, até a possibilidade de transferência total ou parcial dos serviços para a iniciativa privada. Para tal propósito laçou mão de alguns mecanismos presentes na legislação brasileira, entre os quais destacam-se principalmente:

- **As Concessões:** que podem ser **plenas**, quando a empresa privada assume a responsabilidade pela prestação de todos os serviços de saneamento básico em determinada área; ou **parciais**, quando a empresa privada assume a prestação de

parte dos serviços de saneamento básico, podendo ser específicos, por exemplo, para água ou esgoto.

- **Os Consórcios Públicos:** formados por dois ou mais entes federativos para atuar de forma conjunta na prestação dos serviços de saneamento básico.
- **As Parcerias Público-Privadas:** formadas por contratos de parceria entre o setor público e a iniciativa privada para a prestação de serviços de saneamento, envolvendo investimentos, gestão, e operação de sistemas.
- **A Subdelegação:** que se refere à transferência de responsabilidades e obrigações de um contrato de concessão ou parceria para uma terceira parte, que passa a atuar como delegatária de certas atividades ou funções.

A avaliação dos dados referentes à aplicação da recente legislação revelou um notável crescimento, especialmente nas concessões (parciais e plenas) e nas PPPs, desde a sua implementação. Diante desse cenário, a discussão que segue concentrará esforços em oferecer uma explicação mais detalhada sobre o funcionamento desses dois mecanismos, o que se justifica pelo impacto significativo que esses modelos de gestão passaram a exercer no setor de saneamento.

A Lei 8.987/1995 estabelece o arcabouço legal para a delegação de serviços públicos à iniciativa privada, no país. Se aplica a serviços públicos e atividades econômicas, como energia, transporte, saneamento básico, entre outros. Dessa legislação derivam as concessões, que as define como

A delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.

No contexto da nova lei do saneamento, a concessão parcial no saneamento é um modelo em que parte dos serviços relacionados ao saneamento básico é transferida para a gestão da iniciativa privada, enquanto outra parcela permanece sob responsabilidade do setor público. Nesse arranjo, o governo pode escolher delegar apenas alguns componentes específicos, como o tratamento de água, coleta de esgoto, mantendo o controle sobre outros aspectos. Essa abordagem oferece certa flexibilidade ao poder público para focar em áreas sensíveis ou onde a atuação privada pode ser mais eficiente, ao mesmo tempo em que retém o gerenciamento de parte do setor.

A concessão plena, por outro lado, representa a transferência integral dos serviços relacionados ao saneamento básico para a gestão da iniciativa privada, que assume a responsabilidade por todos os aspectos dos serviços, desde o abastecimento de água até a coleta e tratamento de esgoto, incluindo manutenção, ampliação e implantação de sistemas quando necessário. Essa abordagem implica um afastamento do poder público da responsabilidade direta pela operação e manutenção dos serviços hídrico-sanitários, razão pela qual essa abordagem pode representar certo risco à oferta desses serviços essenciais, uma vez que limita o poder público da sua ação direta em situações críticas e de garantir o cumprimento de objetivos sociais e ambientais.

No que diz respeito a sua operacionalização, a concessão de um serviço de saneamento para a iniciativa privada envolve várias etapas e considerações. Inicialmente, é necessária a identificação do serviço a ser concedido e a definição clara de seus limites e objetivos. A partir disso, realiza-se um estudo de viabilidade econômico-financeira para avaliar a sustentabilidade do empreendimento. Após a definição do escopo, é aberto um processo licitatório, no qual empresas interessadas apresentam propostas para assumir a gestão do serviço.

Com a escolha da concessionária, celebra-se um contrato de concessão que estabelece as condições e obrigações das partes envolvidas. Esse contrato deve incluir cláusulas sobre investimentos a serem realizados, tarifas, padrões de qualidade dos serviços, metas de universalização e prazos para sua implementação. Durante a execução do contrato, a agência reguladora responsável pelo setor desempenha um papel de fundamental importância, pois deve monitorar atividades da concessionária, para que esta cumpra as obrigações estabelecidas. Caso a concessionária não atenda aos requisitos contratuais, a agência reguladora deve aplicar penalidades ou até mesmo rescindir o contrato.

As Parcerias Público-Privadas também podem ser compreendidas como modalidades de concessão de serviços públicos. Segundo a Lei 11.079/2004, a PPP é um contrato administrativo de concessão que pode ocorrer na modalidade patrocinada (§ 1º, art. 2º), caracterizada pela concessão de serviços públicos ou obras públicas conforme estabelecido pela Lei 8.987/1995, incluindo, além da tarifa cobrada aos usuários, uma contraprestação financeira do parceiro público ao privado. Além disso, pode ocorrer na modalidade administrativa (§ 2º, art. 2º), sendo entendida como o contrato de prestação de serviços no qual a administração pública é usuária direta

ou indireta, mesmo que envolva a execução de obras ou o 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 a concessionária. 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 concessão patrocinada configura-se como uma modalidade contratual semelhante a uma concessão de serviços públicos convencional, com a distinção de incluir uma contraprestação do parceiro público ao privado. Essa contraprestação é justificada quando a celebração de contratos ocorre em áreas nas quais a receita tarifária não é suficiente para cobrir os custos do contrato, incluindo a taxa de retorno para a concessionária. Por outro lado, a concessão administrativa diferencia-se das concessões comuns, e até mesmo das concessões patrocinadas, pela ausência da permissão para a cobrança de tarifas, sendo toda a remuneração da concessionária de responsabilidade do parceiro público.

A implementação de uma PPP envolve um processo complexo que abrange diversas etapas, desde a identificação da necessidade até à execução e monitoramento do contrato. Uma vez identificada a demanda por um serviço ou infraestrutura, inicia-se o processo de estruturação, que envolve a definição clara dos objetivos, escopo e critérios para a parceria. Essa fase também inclui a elaboração de estudos de viabilidade, análise de riscos e a definição do modelo de negócios mais apropriado. A próxima etapa compreende seleção do parceiro privado por meio de licitação. Esse processo deve ser transparente e competitivo, garantindo a escolha da empresa que apresente as melhores condições técnicas e financeiras para a execução do projeto.

Com o parceiro privado selecionado, o contrato de PPP é firmado, detalhando as responsabilidades, metas, prazos e remuneração. Durante a fase de implementação, o setor público e o privado devem trabalhar em conjunto para garantir que o projeto seja executado conforme planejado, com a devida supervisão e fiscalização por parte do órgão público responsável. Ao longo da execução do

contrato, é crucial que os órgãos reguladores garantam o monitoramento constante para avaliar o desempenho do parceiro privado. Ademais, há a possibilidade de ajustes no contrato quando necessário, respondendo a mudanças nas condições do ambiente externo ou em casos de imprevistos.

3.2.2 Evolução do Mercado na gestão de serviços hídrico-sanitários

Para analisar a implementação desses dois mecanismos no setor de saneamento no Brasil, foram coletados informações e dados sobre saneamento disponíveis nos sites da Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (entidade que reúne as operadoras privadas de saneamento no território brasileiro) e do BNDES. Esses dados foram posteriormente cruzados com alguns dos principais marcos institucionais que regulamentam o setor. Esse cruzamento, realizado a partir das fontes mencionadas, permitiu identificar e mapear o avanço do mercado privado sobre a propriedade e controle de serviços hídrico-sanitários no país no período de 1995 a 2023, conforme sistematizado no quadro 1.

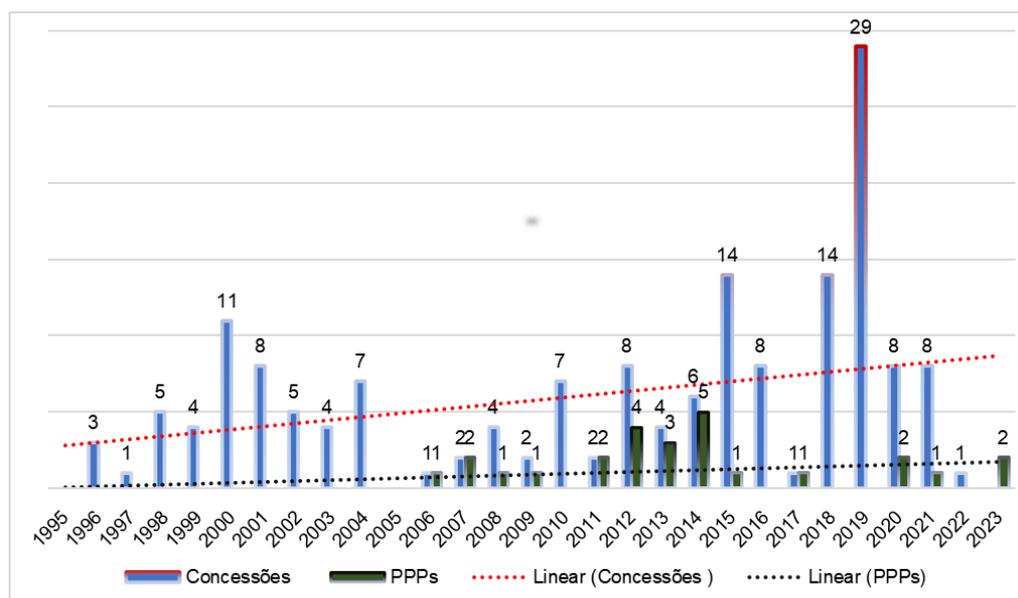
Quadro 1 - Marcos legais, contratos de PPPs e concessões à iniciativa privada no setor de saneamento e municípios envolvidos por região

| MARCOS LEGAIS | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|----|
| | <div style="display: flex; justify-content: space-between; font-size: small;"> PND/Lei de concessão/PMSS Lei das PPPs Lei do saneamento MP 868 Nova lei do saneamento </div> | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| PARTICIPAÇÃO PRIVADA NO SETOR DE SANEAMENTO | T | 3 | 1 | 5 | 4 | 11 | 8 | 5 | 5 | 8 | 0 | 2 | 4 | 4 | 3 | 7 | 3 | 12 | 8 | 9 | 15 | 8 | 2 | 14 | 29 | 10 | 9 | 1 | 2 | |
| | N | | | | 1 | 1 | | | 1 | 1 | | 1 | 1 | | | | | 1 | 1 | 1 | 4 | 4 | | 8 | 25 | 1 | 2 | | | |
| | NE | | | | | | | | | | | | | | | | | | 1 | 1 | 3 | 1 | 1 | 1 | 3 | 1 | 2 | | 2 | |
| | SE | 3 | | | 5 | 3 | 3 | | 2 | 1 | 1 | | | 2 | 3 | 2 | 5 | 2 | 6 | 3 | 3 | 5 | 2 | 1 | 1 | 1 | 5 | 3 | 1 | |
| | S | | 1 | | | | | | | | | | | | | | 1 | 1 | 3 | 1 | 1 | 2 | 2 | | 3 | - | 3 | | | |
| | CO | | | | | | 7 | 8 | 3 | 3 | 5 | | | 1 | 1 | 1 | 1 | | 2 | 4 | 3 | 1 | | 1 | - | - | 3 | | 2 | |
| ANO | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | |
| PARTICIPAÇÃO PRIVADA VIA CONCESSÕES | N | | | | 47 | 1 | | | | 1 | 1 | | 5 | 5 | | | | | | 1 | 4 | 4 | | 8 | 25 | 1 | 17 | | | |
| | NE | | | | | | | | | | | 2 | | | | | | 10 | 15 | 1 | 3 | 3 | | 1 | 3 | 13 | 61 | | 24 | |
| | SE | 3 | | 1 | 11 | 3 | 3 | | 2 | | 1 | | | | 3 | 1 | 5 | 1 | 3 | 1 | 1 | 4 | 2 | 1 | 1 | 1 | 4 | 30 | 21 | |
| | S | | | | | | | | | | 1 | | | | | | 1 | 1 | 3 | 1 | 1 | 2 | 2 | | 3 | 2 | 2 | | | |
| | CO | | | | | | 7 | 8 | 3 | 3 | 5 | | | 1 | 1 | 1 | 1 | | 2 | 6 | 3 | 1 | | 1 | - | 11 | | 69 | | |
| | T | 3 | 1 | 11 | 50 | 11 | 8 | 5 | 5 | 8 | 0 | 7 | 8 | 8 | 4 | 12 | 7 | 3 | 21 | 37 | 15 | 15 | 8 | 2 | 14 | 29 | 30 | 177 | 21 | 24 |
| PARTICIPAÇÃO PRIVADA VIA PPPs | T | 3 | 1 | 5 | 4 | 11 | 8 | 5 | 4 | 7 | 0 | 1 | 2 | 4 | 2 | 7 | 2 | 8 | 4 | 6 | 14 | 8 | 1 | 14 | 29 | 8 | 8 | 1 | 0 | |
| | N | | | | 1 | 1 | | | 1 | | | 1 | 1 | | | | | | | 1 | 4 | 4 | | 8 | 25 | 1 | 2 | | | |
| | NE | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 1 | 3 | 1 | 2 | | | |
| | SE | 3 | 1 | 5 | 3 | 3 | | 2 | | 1 | | | | | 3 | 1 | 5 | 1 | 3 | 1 | 1 | 4 | 2 | 1 | 1 | 1 | 4 | 3 | 1 | |
| | S | | | | | | | | | | 1 | | | | | | 1 | 1 | 3 | 1 | 1 | 2 | 2 | | 3 | 2 | 2 | | | |
| | CO | | | | | | 7 | 8 | 3 | 3 | 5 | | | 1 | 1 | 1 | 1 | | 2 | 6 | 3 | 1 | | 1 | - | 2 | | 1 | | |
| ANO | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | |
| PARTICIPAÇÃO PRIVADA VIA PPPs | N | | | | | | | | | | | 2 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | NE | | | | | | | | | | | | 2 | | | | | | 11 | 15 | 1 | | | | | | | | 24 | |
| | SE | | | | | | | | | | | | 2 | 1 | 10 | | 1 | 2 | 15 | 10 | 1 | | 1 | | | 1 | | | | |
| | S | | | | | | | | | | | | | | | | 1 | | | | | | | | | | 9 | | | |
| | CO | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 68 | | |
| | T | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 | 1 | 10 | 0 | 2 | 13 | 30 | 11 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 10 | 68 | 0 | 24 |

Fonte: Elaboração do autor, 2023.

O quadro 1 consolida anualmente o volume de contratos de concessão dos serviços de saneamento à iniciativa privada, discriminando entre contratos de concessão e contratos de PPP. Além disso, destaca a relação desses contratos com os marcos institucionais implementados para essa finalidade. Uma representação visual mais elucidativa dessa perspectiva pode ser observada no gráfico X.

Gráfico 2 - Evolução de contratos de concessão e PPPs no Brasil (1995-2023)



Fonte: Elaboração do autor, 2023.

O gráfico 2 ilustra um momento de efervescência no mercado em relação ao setor, especialmente nos anos de 2018 e 2019, seguido por uma desaceleração nos anos subsequentes, coincidindo com a pandemia da Covid-19, que impactou fortemente diversas atividades econômicas no Brasil e no mundo. São perceptíveis também os efeitos da legislação recente, orientados para a perspectiva de privatização do setor, sugerem que havia capital ocioso à espera de oportunidades para sua realização.

As possíveis consequências desse movimento de privatização no setor de saneamento são variadas e podem influenciar diferentes aspectos socioeconômicos e ambientais. Do ponto de vista dos sistemas tarifários, como visto na seção 2 desta tese, ressalta-se forte crítica em relação à privatização do saneamento, fundamentadas na natureza lucrativa das empresas privadas. Ao buscar retorno sobre os investimentos realizados na gestão e operação dos serviços de saneamento, essas entidades podem ser impulsionadas a estabelecer tarifas mais elevadas. Esse

alinhamento com o lucro pode resultar em custos repassados aos consumidores, impactando especialmente as camadas mais vulneráveis da população.

De igual maneira, levanta preocupação também quanto à possibilidade de riscos socioambientais. Neste aspecto, a pressão por cortes de custos, muitas vezes inerente à lógica empresarial, pode resultar em investimentos inadequados em infraestrutura e tecnologias, prejudicando a eficácia do tratamento de resíduos e a proteção de recursos hídricos. Além disso, a necessidade de retorno financeiro rápido pode incentivar atalhos em procedimentos que visam minimizar impactos ambientais, aumentando o risco de poluição hídrica e comprometendo a qualidade dos corpos d'água. Portanto, a privatização do saneamento exige uma vigilância cuidadosa para garantir que as práticas adotadas estejam alinhadas com o cuidado com o meio ambiente.

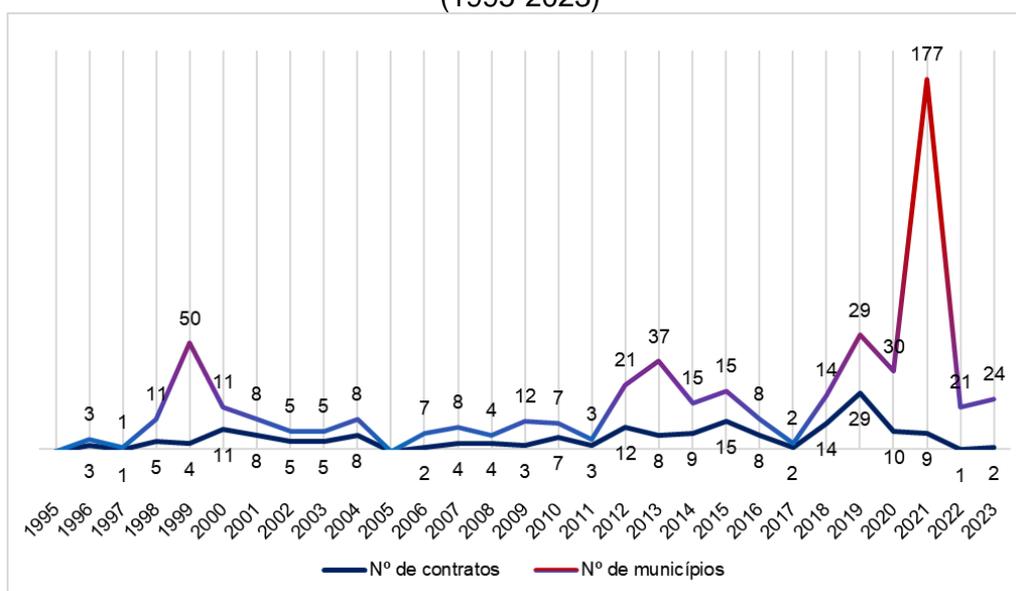
Não menos relevante, ao transferir a gestão para o setor privado, levanta-se questões substanciais sobre a capacidade de regulamentação e fiscalização por parte do setor público. A perda de controle direto implica em uma dependência significativa de mecanismos regulatórios eficazes para garantir a qualidade e a acessibilidade dos serviços prestados. A experiência internacional mostra que, em alguns casos, a capacidade dos órgãos reguladores de monitorar adequadamente as operações das empresas privadas pode ser desafiada. A falta de transparência e a resistência a compartilhar informações sensíveis muitas vezes dificultam a eficácia da supervisão. Além disso, a possibilidade de conflitos de interesse entre o setor privado e o interesse público pode comprometer a imparcialidade das agências reguladoras.

O quadro 1 demonstra, inclusive, que no período recente houve, não apenas uma exacerbação no volume de contratos celebrados, mas também, e principalmente, extraordinária cobertura do número de municípios por contrato celebrado. Tal fato deve-se principalmente ao instrumento inaugurando pela Lei nº 14.026/20 da regionalização, estabelecendo a possibilidade de licitação para operar no setor a partir de blocos de municípios, estimulando assim a prestação regionalizada de serviços hídrico-sanitários. Para auxiliar essa leitura, o gráfico 3 fornece uma melhor compreensão dessa dinâmica.

Embora essa expansão dos referidos contratos para um volume cada vez maior de municípios possa parecer positiva à primeira vista, é importante problematizar alguns aspectos dessa dinâmica. A princípio, a regionalização pode apresentar desafios em termos de gestão e fiscalização eficientes, pois demanda uma

coordenação complexa entre os diferentes municípios envolvidos. Além disso, há o risco de que as particularidades locais e as necessidades específicas sejam negligenciadas, uma vez que a uniformização de contratos para uma ampla região pode não levar em consideração as disparidades socioeconômicas e geográficas, comprometendo a capacidade de atendimento adequado a diferentes realidades.

Gráfico 3 - Evolução da cobertura de municípios por contrato de concessão e PPP (1995-2023)



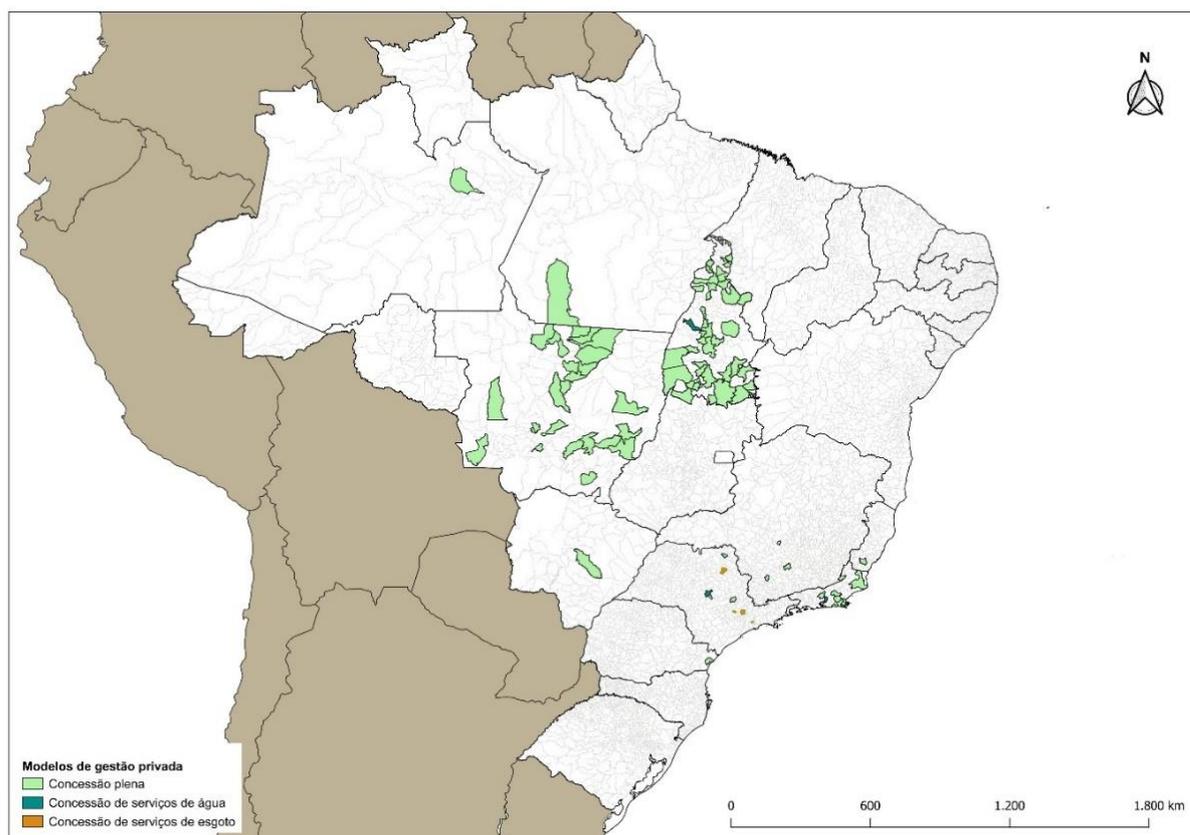
Fonte: Elaboração do autor, 2023.

Outro aspecto importante é a possibilidade de fragilização da perspectiva de participação e controle social nesse novo contexto. Com um escopo regional, a população local pode enfrentar desafios maiores para se envolver ativamente na tomada de decisões e no monitoramento das ações. Dessa forma, enquanto a regionalização pode trazer eficiência e otimização de recursos em determinados aspectos, é fundamental levar em conta os desafios e garantir que a busca por abrangência dos contratos não comprometa a qualidade e a adaptabilidade dos serviços às necessidades específicas de cada localidade.

No âmbito dessa expansão, torna-se imperativo ressaltar as experiências anteriores de concessões e PPPs, prévias à implementação da nova lei do saneamento. A contextualização histórica dessas experiências desempenha um papel fundamental na análise do impacto desses contratos, oferecendo uma possibilidade de leitura importante sobre os desafios e benefícios decorrentes dessas modalidades de gestão. Uma investigação da distribuição espacial da evolução desses contratos

pode ser melhor compreendida por meio das figuras 3, 4 e 5 que associam uma visão espacial das dinâmicas territoriais relacionadas à temporalização da concessão de serviços hídrico-sanitários à iniciativa privada com referência aos marcos institucionais do setor, trazidos no quadro 1.

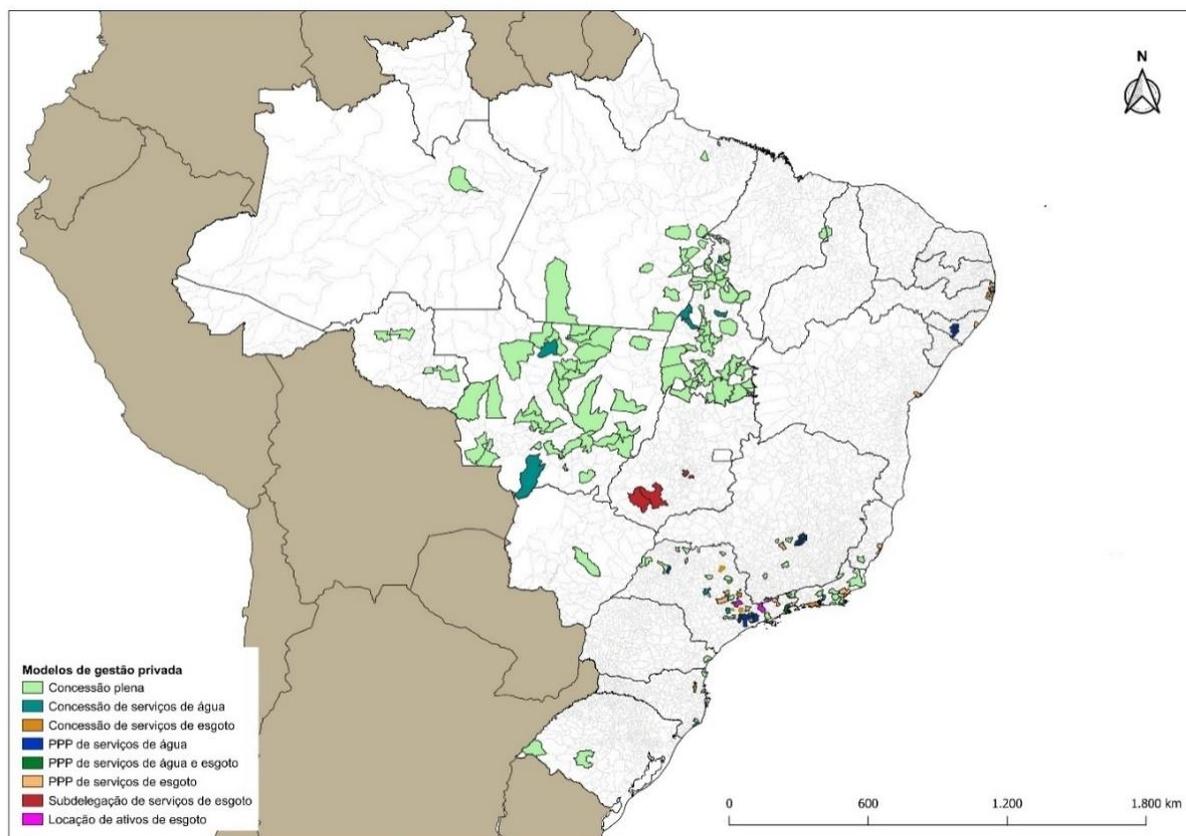
Figura 3 - Municípios brasileiros com gestão privada do saneamento básico a partir de diversos modelos de gestão de serviços de saneamento básico (1995-2003)



Fonte: Elaboração do autor, 2023.

Sob a égide da Lei 8.987/1995, até o ano de 2003, foram formalizados 50 contratos de concessão no Brasil, abrangendo 102 municípios, com uma distribuição particularmente expressiva nos estados das regiões Norte, Centro-Oeste e Sudeste. Destaca-se que, singularmente, o estado do Tocantins, em 1999, figurou com 52 municípios concedidos à iniciativa privada. Vale ressaltar que essas experiências, em sua maioria, foram estabelecidas por meio de contratos exclusivos, delineando os contornos iniciais da participação privada na gestão de serviços hídrico-sanitários no país. Essa fase inicial fornece uma base essencial para analisar a evolução subsequente do setor.

Figura 4 - Municípios brasileiros com gestão privada do saneamento básico a partir de diversos modelos de gestão de serviços de saneamento básico (2004-2017)



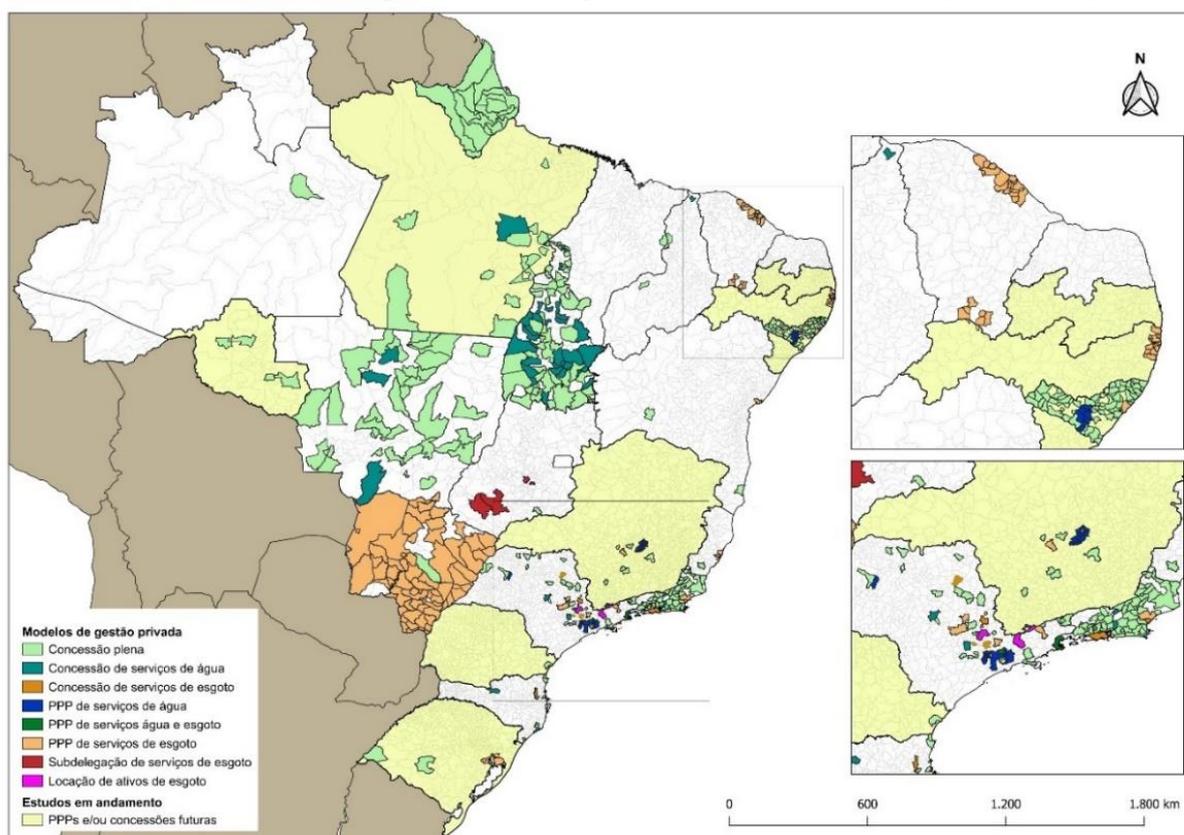
Fonte: Elaboração do autor, 2023.

A partir de 2004, com a promulgação da Lei nº 11.079/2004, e posteriormente com a Lei nº 11.079/07, foram celebrados 91 contratos até o ano de 2017, abrangendo 153 municípios. Nesse período, a maioria desses contratos ainda se configurava como concessões, tanto parciais quanto plenas. É notável que a região Sudeste prevaleceu como catalizadora dessas iniciativas, com experiências pontuais também ocorrendo em outras regiões do país, inclusive no Nordeste. Essa fase marcou um aumento na expansão da participação privada, embora ainda tímido, sinalizando alguma mudança no cenário dos serviços de saneamento no Brasil.

Não é desprezível, contudo, observar a influência da lei que instituiu as PPPs apresentou sobre o setor. Ao explorar o desempenho desse instrumento no saneamento, Ferreira e Henrique (2018) ressaltaram que, a partir de 2006, ano da implementação da primeira PPP no saneamento brasileiro (Emissário Submarino de Jaguaribe em Salvador), foram registradas 19 experiências até fevereiro de 2017. O levantamento realizado por esses autores evidencia o potencial das PPPs em conquistar espaço setor de saneamento, considerando especialmente que esse

período foi marcado pela diversificação de modelos de gestão, demonstrando que as PPPs agregaram variedade às abordagens de saneamento, bem como possibilitaram a participação do setor privado de forma mais expressiva.

Figura 5 - Municípios brasileiros com gestão privada do saneamento básico a partir de diversos modelos de gestão de serviços de saneamento básico (2018-2023)



Fonte: Elaboração do autor, 2023.

O período entre 2018 e os dias atuais representa uma agudização no avanço do setor privado sobre o saneamento. Durante esse intervalo, foram firmados 65 novos contratos de concessão, com destaque para a modalidade plena, além de PPPs, abrangendo 295 municípios. Esse aumento significativo evidencia a intensificação da presença do setor privado no cenário do saneamento básico, indicando uma mudança substancial na dinâmica do setor. Além disso, dados disponíveis no sítio eletrônico do BNDES dão conta de que, pelo menos 9 estados têm interesse em apostar no modelo privado de gestão dos serviços hídrico-sanitário, pelo que estão condizendo estudos para esse fim.

A promessa de ampliação da cobertura de redes de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto no país com os novos contratos firmados, bem como

pelos estudos em andamento, abre um horizonte de expectativas e incertezas, especialmente em cidades e porções urbanas mais pobres e historicamente desassistidas por esses serviços. É preciso ressaltar que, perspectivas abertas a partir da literatura especializada internacional, discutidas na seção 2 desta tese, tem chamado à atenção para a necessidade de melhor refletir sobre possíveis consequências do avanço sobre o controle e a propriedade de serviços públicos essenciais pelo capital privado, uma vez que tem se verificado grande dificuldade em conciliar a lógica econômica expressa no lucro das empresas privadas e o caráter social e socializante do saneamento básico.

3.3 REFLEXÕES A PARTIR DA EXPERIÊNCIA NACIONAL

Nesta seção, foi proposta uma retrospectiva do contexto histórico que tem influenciado as políticas de saneamento no Brasil desde a década de 1960. Focamos nos desafios enfrentados e nas primeiras medidas para abordar as questões ligadas ao saneamento básico, investigando as mudanças notáveis nas décadas de 1980 e 1990. Exploramos a influência de políticas tanto nacionais quanto internacionais, além da reorganização e fortalecimento da gestão pública a partir do início dos anos 2000.

Colocou-se em evidência as profundas transformações recentemente implementadas no cenário institucional do saneamento brasileiro. A análise das tendências mais recentes que envolvem as políticas de saneamento, abrangeu o período de 2018 a 2023, incluindo atualizações legislativas, iniciativas governamentais e respostas adotadas pelo Estado brasileiro aos desafios contemporâneos enfrentados pelo setor, caracterizados no déficit de infraestruturas, na desigualdade de acesso e nos problemas que desse contexto derivam.

Além disso, procedemos à análise da progressão da participação do setor privado na administração desses serviços públicos essenciais, ressaltando a necessidade de considerar os potenciais impactos para a sociedade, especialmente nas regiões mais pobres e vulneráveis.

3.3.1 Condicionantes dos modelos público e privado de gestão no Brasil

No contexto da década de 1990, **restrições fiscais e orçamentárias** constituíram o principal argumento à necessidade de introduzir o capital privado como forma de financiar o setor de saneamento. No auge do modelo de financiamento instituído pelo Planasa, ainda no início da década de 1970, ocorreu grande expansão dos níveis de acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e, a despeito disso, na década de 1980, em decorrência de dificuldades internas e externas, as estruturas públicas de financiamento do setor entraram em colapso.

As dificuldades enfrentadas pelas estruturas públicas de financiamento do saneamento na década de 1980 foram exacerbadas por uma série de fatores, incluindo **pressões de instituições financeiras internacionais** com especial interesse na difusão do neoliberalismo. Essa conjuntura desfavorável contribuiu para a deterioração das condições de financiamento, impactando negativamente a capacidade do setor público de manter e expandir os serviços de saneamento. Diante desse cenário, a busca por alternativas financeiras, como a participação do setor privado, ganhou destaque como uma estratégia para superar as limitações orçamentárias.

Por outro lado, vale salientar o papel significativo dos governos estaduais, detentores do controle sobre as companhias de saneamento, como trincheira de resistência às privatizações. A **autonomia dos estados** sobre essas entidades conferiu-lhes uma posição estratégica na defesa da gestão pública dos serviços de saneamento. A contestação partiu não apenas dos gestores públicos, mas também de movimentos organizados da sociedade civil, que se mobilizaram contra as iniciativas de privatização. Esses grupos viam na gestão pública uma garantia de maior controle democrático e preservação do caráter social desses serviços.

Entre 2003 e 2016, no Brasil, foram implementados diversos **marcos institucionais e programas nacionais** que visavam fortalecer a gestão pública no setor de saneamento e ampliar a oferta de serviços à população. A criação do Programa de Aceleração do Crescimento (1 e 2), por exemplo, incluiu ações específicas voltadas para o saneamento básico, com investimentos significativos em obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Além disso, a Lei do Saneamento Básico (Lei nº 11.445/07) foi um marco importante, estabelecendo diretrizes nacionais para o setor e fortalecendo o papel regulatório da Agência Nacional de Águas (ANA). Essas iniciativas buscaram não apenas expandir a

cobertura dos serviços, mas também melhorar a qualidade e a eficiência da gestão pública no âmbito do saneamento.

Encerrando uma fase de maior fortalecimento da gestão pública, recentemente, observou-se um resgate das ideias neoliberais no cenário político brasileiro, refletido em mudanças institucionais importantes no setor de saneamento. A promulgação da Lei nº 14.026/20 representa uma significativa alteração no panorama do setor, introduzindo princípios mais alinhados com a lógica de mercado. Essa legislação busca estimular a participação do setor privado, favorecendo a abertura à concorrência e à concessão dos serviços de saneamento. Tais mudanças indicam um movimento em direção à desestatização e uma maior ênfase na eficiência e na rentabilidade econômica, refletindo a influência de ideias neoliberais no desenho das políticas públicas do país.

3.3.2 Possíveis riscos e eventuais oportunidades a partir da gestão privada

As transformações recentes no cenário do saneamento brasileiro têm alimentado preocupações sobre os impactos sociais, econômicos e ambientais, destacando a complexidade do equilíbrio entre interesses públicos e privados. Os principais receios associados a esse cenário concentram-se na possibilidade de aumento nas tarifas para os consumidores, o que poderia constituir uma barreira significativa para o acesso universal aos serviços, especialmente para comunidades de baixa renda. Caso essa perspectiva não seja devidamente acompanhada por uma fiscalização ativa por parte do Estado, existe o risco de surgirem práticas tarifárias injustas, acentuando disparidades e impactando desproporcionalmente os segmentos mais vulneráveis da sociedade.

O comprometimento de práticas sustentáveis de gestão de recursos hídricos e tratamento de resíduos pode ser outra preocupação relevante no contexto da gestão privada do saneamento. A dinâmica mercadológica pode, eventualmente, induzir as empresas privadas a privilegiarem estratégias de curto prazo em detrimento da sustentabilidade ambiental. Por exemplo, a redução de custos pode conduzir à adoção de materiais e equipamentos com menores qualidade e vida útil na implementação de sistemas de abastecimento de água, levando a perdas no longo prazo, bem como pode levar a se investir em métodos menos eficazes no tratamento de esgoto, intensificando o risco de poluição hídrica.

Essa problemática teria um impacto significativo nas condições de resposta do Estado a situações críticas emergentes. A transferência da gestão do saneamento para o setor privado implica na perda direta de controle por parte do setor público, que se afasta da condução direta dessas atividades, restando-lhe o papel regulatório. A nova lei do saneamento propõe lançar mão de instrumentos normativos já estabelecidos no país, no entanto, essa dinâmica suscita preocupações quanto à eficácia do Estado na regulação e fiscalização das práticas das empresas privadas, as quais podem dar prioridade a interesses financeiros em detrimento do cumprimento de padrões ambientais e de qualidade.

Além disso, a perspectiva de regionalização a partir de blocos representa preocupação significativa sobre o risco associado ao monopólio natural inerente ao setor de saneamento. Dada à natureza dos serviços hídrico-sanitários, em que a infraestrutura é frequentemente cara e complexa, as empresas podem não ter estímulos suficientes para melhorar a qualidade dos serviços ou reduzir ou praticar tarifas alinhadas à natureza social do saneamento. Além disso, a ausência de escolha para os consumidores pode resultar em uma falta de responsividade aos seus interesses e necessidades.

Essas questões ressaltam a necessidade de um equilíbrio cuidadoso na implementação de modelos de gestão privada no setor de saneamento, a fim de encontrar uma abordagem que combine eficiência econômica com a garantia de acesso universal aos serviços, preservação ambiental e supervisão efetiva por parte do setor público e da sociedade. Esse equilíbrio envolve considerar, sobretudo, os fatores acima mencionados para que se possa mitigar riscos potenciais associados à gestão privada. A efetividade dos órgãos reguladores e fiscalizadores torna-se, assim, imperativa para mitigar possíveis riscos, garantindo que os serviços sejam prestados de maneira adequada e conforme as normativas estabelecidas, assegurando a proteção dos interesses públicos e a qualidade dos serviços oferecidos à população.

Como contraponto, é necessário considerar que injeção de capital privado no setor pode implicar melhorias objetivas ao setor pelo incremento de recursos para ampliação e manutenção de sistemas existentes e construção de novos sistemas. Ou seja, a entrada de investimentos privados pode proporcionar uma injeção de capital considerável, acelerando a expansão e a modernização das redes de água e esgoto. Principalmente porque empresas privadas frequentemente têm acesso a recursos

financeiros que podem ser essenciais para superar deficiências históricas de investimento no setor.

3.3.3 Alguns destaques

Cumprido destacar, por fim, que a experiência nacional se diferencia ou contradiz as tendências internacionais na gestão do saneamento. Enquanto em diversos países, especialmente aqueles que inicialmente adotaram os preceitos do neoliberalismo ao privatizarem a gestão de serviços e infraestruturas públicas, surgem preocupações relacionadas aos impactos negativos acumulados ao longo de décadas, o Brasil tem aderido à ideia de que a solução para os desafios enfrentados no saneamento passa pela gestão privada do setor, desconsiderando os potenciais efeitos prejudiciais já reconhecidos internacionalmente por essa medida.

Nesse aspecto, há de se levar em conta as profundas desigualdades socioeconômicas enraizadas no país. A estrutura social brasileira é caracterizada por disparidades significativas em diversas esferas, como acesso à educação, serviços de saúde, oportunidades de emprego e qualidade de vida. Essas assimetrias se refletem não apenas entre regiões, mas também dentro de áreas urbanas, onde comunidades mais vulneráveis enfrentam obstáculos persistentes para alcançar condições de vida dignas.

A histórica concentração de recursos e oportunidades em certos estratos sociais amplifica o ciclo de desigualdades, perpetuando um cenário no qual alguns grupos têm acesso privilegiado a bens e serviços, enquanto outros enfrentam barreiras difíceis de transpor. Nesse sentido, qualquer discussão sobre políticas públicas, incluindo aquelas relacionadas a serviços essenciais, deve reconhecer e abordar essas desigualdades estruturais como parte integrante do contexto brasileiro.

Não menos importante, nesse contexto, é ponderar sobre a natureza social do saneamento básico, considerando que este afeta direta ou indiretamente condições de acesso à saúde, moradia, meio ambiente, segurança hídrica, entre outros, que frequentemente são mais escassos para as populações mais pobres e vulneráveis. Logo, é imperativo sustentar que o acesso a esses serviços essenciais, assim definidos na legislação brasileira, deve ser tratado como direito universal, orientado pela qualidade e pela equidade, e não como um privilégio a quem mora melhor ou detém maiores rendimentos.

4 BASES PARA A ANÁLISE DO MODELO DE GESTÃO PRIVADA PARA OFERTA DE SERVIÇOS ESSENCIAIS NO ESTUDO DE CASO

Essa seção tem como objetivo destacar as bases teórico-metodológicas sobre as quais a tese examina as relações entre a escolha de um modelo de PPP para a gestão do Programa Cidade Saneada e a satisfação das demandas sociais coletivas por serviços hídrico-sanitários na cidade do Recife. O cerne dessa investigação reside no dilema entre a privatização e a estatização de políticas públicas essenciais, explorado nas seções anteriores, onde foram examinados alguns dos principais motivadores à adoção de uma ou outra estratégia para a gestão de serviços urbanos de utilidade pública, abordando aspectos relacionados à perspectiva econômica intrínseca e às interações diretas com a natureza social subjacente às políticas públicas.

A análise do estudo de caso proposto nesta tese demandou uma busca pela interpretação dos fenômenos apresentados nas duas seções anteriores, visando destacar os principais impulsionadores que permeiam a dinâmica da privatização ou (re)estatização. Para compreender esses processos, torna-se imperativo elucidar as bases conceituais que norteiam a análise do estudo, bem como identificar e examinar cuidadosamente os fatores condicionantes que influenciam a tomada de decisão nesse contexto. Esses fatores se manifestam como conjuntos de variáveis, delineando as complexas interações entre elementos econômicos, sociais e políticos que moldam as escolhas de gestão em serviços públicos essenciais. A consideração dessas variáveis é de fundamental importância para uma compreensão abrangente das dinâmicas de privatização e (re)estatização, proporcionando um quadro de referência para analisar o objeto empírico da tese.

Nas subseções seguintes, será delineada a ótica que orientou o estudo, bem como será demonstrada a abordagem estruturada para explorar o intrincado campo das políticas públicas. Inicialmente, será explicitado o fundamento conceitual que orienta esta tese, estabelecendo um diálogo entre o entendimento da dinâmica social que envolve o tema, permeada pelos conflitos de interesse, e um modelo de formulação de políticas públicas, na perspectiva de oferecer uma estrutura conceitual para a compreensão das etapas importantes envolvidas no desenvolvimento e implementação do PCS. Em seguida, será abordada a seleção do caso empírico que servirá como objeto de análise, considerando a relevância do contexto local e a

aplicabilidade das conclusões para um cenário mais amplo das políticas públicas. Por fim, explorará detalhadamente o desenho da pesquisa, destacando o método de investigação escolhido e delineando como as variáveis presentes na literatura temática serão categorizadas de acordo com conceitos consagrados nas políticas públicas. Além disso, o trabalho refina essas variáveis à luz dos seus conflitos inerentes, promovendo uma análise mais profunda das dinâmicas e tensões subjacentes ao processo de formulação e implementação de políticas públicas.

4.1 BASES CONCEITUAIS DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A compreensão da dinâmica central que impulsiona a transição da gestão de um serviço de utilidade pública de uma tendência à outra – privatização e (re)estatização – tem como fundamento os conflitos de interesse que perpassam esses processos. Tal como uma força motriz, esses conflitos se manifestam tanto como uma série de eventos isolados, quanto como uma interação dinâmica entre elementos como crenças e valores, produzindo alterações significativas na realidade concreta a partir da aglutinação de interesses coletivos ao redor de pautas comuns. Essa perspectiva emerge, por exemplo, quando esses elementos entram em choque na busca pela eficiência econômica e na garantia de direitos sociais.

Ao reconhecer o conflito inerente aos fatores condicionantes, ressaltados na seção 1 desta tese, foi possível construir uma lente analítica para entender as complexas transformações na gestão dos serviços públicos no contexto local, em específico. Uma noção importante para a apreensão do conflito enquanto conceito⁵, emerge da perspectiva dialética, onde ele é entendido como um motor intrínseco ao processo de transformação e desenvolvimento social. Na dialética, as contradições são inerentes às relações sociais e impulsionam mudanças por meio do confronto de ideias, interesses e forças contraditórias. Esse conflito dialético não é percebido apenas como um obstáculo a ser superado, mas como um elemento vital que impulsiona a evolução das sociedades.

Na abordagem aqui apresentada, o conflito é visto como uma força criativa. Nesse sentido, um debate interessante é proposto por Santos (2014), segundo o qual

⁵ Uma análise detalhada sobre o conceito sociológico do “conflito” enquanto matriz interpretativa da realidade é promovida por Santos (2014).

precursores da dialética, como o filósofo alemão Friedrich Hegel, concebiam o conflito como uma parte essencial do movimento histórico. Karl Marx, conforme a interpretação de Santos (2014), aplicou essa compreensão ao contexto socioeconômico, enfatizando as contradições de classe como impulsionadoras de transformações significativas.

Outros teóricos relevantes, conforme destacado pelo mesmo autor, aprofundaram o conceito de conflito de maneiras diversas, evidenciando o potencial holístico da sua aplicação. Segundo o autor, isso inclui a associação entre conflito e violência proposta por Georges Sorel, a interpretação teórica de Georg Simmel que isola o conflito de suas conotações positivas ou negativas, e a inclusão de variáveis para além dos contextos socioeconômicos da teoria marxista, conforme indicado por Edward Thompson.

Aqui, o conflito assume a posição de uma força dinâmica, essencial para a superação de antagonismos que permeiam as relações sociais e, mais significativamente, como um catalisador necessário para o surgimento de novas formas de organização social. Essa visão transcende a mera percepção do conflito como um elemento disruptivo, passando a encará-lo como um processo fundamental para a evolução e transformação da sociedade. A dialética, ao abraçar a ideia de que o conflito pode ser um impulso construtivo, destaca sua capacidade de gerar mudanças, desafiar estruturas existentes e propiciar o surgimento de configurações sociais mais adaptativas e progressistas.

Na condução da pesquisa, o conceito de conflito se constitui como um elemento fundamental para a compreensão das transformações na gestão de serviços públicos essenciais. Ao adotar essa perspectiva, o estudo buscou explorar as nuances e contradições presentes nas dinâmicas da formulação do Programa Cidade Saneada, que conduziu à gestão dos serviços de esgotamento sanitário da cidade do Recife e sua região metropolitana para o mercado através de uma PPP.

A compreensão do conflito como uma força motriz permitiu investigar os interesses diversos em jogo, como a busca por eficiência econômica que frequentemente orienta a privatização, contrastando com os direitos sociais e a participação democrática que muitas vezes são comprometidos nesse processo. Essa abordagem se mostrou promissora para uma análise mais profunda das tensões subjacentes aos modelos de gestão, destacando como a transição entre gestão pública e privada é permeada por conflagrações de interesses diversos, por exemplo,

à busca de eficiência operacional *versus* a garantia de acesso universal e equidade nos serviços prestados.

A análise dessas relações no estudo, se pauta, de modo especial, na fase em que o programa se origina, isto é, na sua formulação, considerando especialmente que é nessa fase que os tomadores de decisão e os formuladores de políticas se empenham em delimitar o escopo de abrangência das suas ações apesar de se levar em conta que o processo de implementação da política não é isento desses conflitos.

Ao concentrar a análise no estágio inicial, o objetivo foi alcançar uma compreensão dos processos decisórios que o fundamentaram. A tese reconhece que é na etapa de formulação que se estabelecem os alicerces para a implementação das políticas, bem como o surgimento dos conflitos intrínsecos à sua execução, o que torna a compreensão dessa fase um ponto de partida crucial. Ao investigar as escolhas feitas durante a formulação do PCS, a pesquisa buscou desvendar as motivações, interesses e valores subjacentes que moldam a sua trajetória.

A ênfase na análise do processo de formulação do PCS, na cidade do Recife, se justifica pela sua posição basilar na trajetória da política pública. No caso em análise, a etapa de formulação representa o ponto fulcral entre as dinâmicas que permeiam e conformam a problemática do saneamento e as soluções ofertadas pelo Estado, estabelecendo os princípios, objetivos e estratégias que moldaram o curso da política pública.

Nesse sentido, ao lado das coalizões de interesses diversos identificadas nos processos decisórios da política, encontra-se presente uma grande variedade de fatores, incluindo preferências dos atores políticos, condições socioeconômicas, entre outras, que levam a reconhecer, em um contexto mais amplo, uma natureza evolutiva e gradual da formulação de uma política pública. A interseção desses diversos fatores torna a decisão entre abordagens como privatização e estatização, na formulação das políticas públicas, uma tarefa genuinamente desafiadora.

Devido à complexidade inerente à decisão, tornou-se imperativo a ampliação dos estudos no campo das políticas públicas. Neste, estudiosos vêm se empenhando para desenvolver abordagens e modelos explicativos que ofereçam orientações de como analisar o tema desde o surgimento do chamado “campo das políticas

públicas⁶". Em um desses esforços, na década de 1950, o teórico Herbert Simon (1957, citado por HILL, 2005) introduziu um modelo analítico baseado na ideia de "escolha racional" por parte dos atores políticos ao enfrentarem a seleção de alternativas para atingir metas e objetivos nas organizações governamentais. Simon propunha que a racionalidade desempenhasse um papel fundamental na compreensão do comportamento administrativo. Segundo sua perspectiva, a tomada de decisão racional implicaria a escolha da alternativa que maximizasse os valores do tomador de decisão, requerendo uma análise abrangente de todas as possibilidades e de suas consequências antes da seleção final.

A proposição de Simon ensejou a reflexão sobre o tema, sendo rapidamente contestado por Charles Lindblom⁷, que, em sua crítica, propôs a abordagem que ele denominou de "successive limited comparisons" (comparações sucessivas limitadas). Na perspectiva de Lindblom (1959), a tomada de decisão na prática ocorre por meio de comparações sucessivas limitadas, e o processo decisório não apenas se restringe ao número de alternativas que diferem minimamente das políticas existentes, mas também negligencia mudanças radicais ao longo do curso desse processo. Ademais, decidir por meio de "successive limited comparisons", segundo o autor, implica a análise simultânea de fatos e valores, meios e fins.

Conforme enfatizado por Dye (2013), nessa perspectiva, os tomadores de decisão não se envolvem em uma revisão exaustiva de todo o panorama de políticas e propostas anteriores. Eles não passam por um processo em que identificam meticulosamente objetivos sociais, realizam pesquisas detalhadas sobre os benefícios e custos de diversas políticas alternativas para atingir esses objetivos, e tampouco classificam uma ordem de preferências para cada alternativa com base nos benefícios líquidos máximos, para, finalmente, fazer uma seleção com base em uma avaliação abrangente de todas as informações relevantes.

Ao invés disso, segundo Dye (2013), as limitações impostas pelo tempo, falta de informações abrangentes e restrições orçamentárias impedem os decisores políticos de explorar toda a gama de alternativas políticas e suas consequências potenciais. Adicionalmente, as restrições inerentes ao ambiente político muitas vezes

⁶ O surgimento do campo das políticas públicas está associado ao estudo da ação dos governos (o que fazem e o que deliberadamente deixam de fazer) ao invés do estudo das ações do Estado e suas instituições.

⁷ Ao lado de importantes teóricos como Harold Lasswell, Herbert Simon, e David Easton, Charles Lindblom se consagrou na literatura como um dos "pais" fundadores do campo das políticas públicas.

dificultam o estabelecimento de metas sociais claras e a realização de cálculos precisos de custos e benefícios, contribuindo para um processo decisório mais pragmático e limitado. O modelo incremental reconhece, assim, a natureza impraticável da formulação de políticas estritamente racionais e descreve o processo de tomada de decisão como conservador.

Sobre esse caráter conservador pesam algumas das principais críticas ao incrementalismo, devido à sua tendência em favorecer mudanças graduais e evolutivas, negligenciando a capacidade de lidar com transformações radicais e inovadoras. Argumenta-se que o incrementalismo conservador pode tornar-se uma barreira para a adaptação a novos desafios e demandas sociais, resultando em políticas públicas que poderiam estar desatualizadas e ineficazes. Além disso, críticos apontam para a falta de ênfase na participação democrática e na inclusão de diferentes perspectivas durante o processo de formulação de políticas, o que pode comprometer a legitimidade e a aceitação social das políticas implementadas.

Entretanto, como enfatizado por Dye (2013), essa abordagem conservadora decorre da perspectiva de que as políticas públicas existentes constituem uma fundação sólida, com o foco voltado para a introdução de novos programas, políticas ou ajustes nos programas já existentes. Implica que os formuladores de políticas tendem a aceitar a legitimidade das políticas já estabelecidas e, implicitamente, concordam em continuar seguindo-as. O reconhecimento da eficácia e estabilidade das políticas preexistentes torna-se um fator determinante nesse modelo, moldando um processo decisório que favorece a continuidade e modificações incrementais em detrimento de mudanças drásticas ou revolucionárias. Essa postura conservadora reflete uma abordagem cautelosa e gradual na busca por soluções políticas para os problemas da realidade.

Em resumo, no modelo incremental, a política pública é concebida como uma continuidade daquilo que já existe, sujeita a algumas modificações parciais e restritas nas políticas em vigor, caracterizando decisões que são essencialmente incrementais. Mesmo que os tomadores de decisão busquem abordar os desafios de maneira técnica e fundamentada, inevitavelmente se deparam com a complexidade inerente ao fator político. A partir dessa perspectiva, o tomador de decisão continua a lidar com os problemas existentes, esforçando-se para melhorá-los e ajustando os objetivos de acordo com os meios disponíveis, em vez de buscar um conjunto totalmente novo de objetivos.

Ao analisar o objeto empírico desta tese, é imperativo considerar que políticas de envergadura estrutural, como a implementação de redes de infraestrutura hídrico-sanitária, conforme exemplificado pelo Programa Cidade Saneada, demandam vultosos recursos financeiros e um extenso período de tempo para a sua execução. Nesse contexto, justifica-se a utilização das políticas já implementadas como referência, uma vez que essas experiências preexistentes desempenham um papel crucial na orientação e fundamentação de novas iniciativas, proporcionando uma base sólida para a formulação de novas políticas públicas. Contudo, é, também imperativo compreender que o processo de escolha de um modelo PPP para a gestão do Programa Cidade Saneada e a necessidade de atender às demandas sociais coletivas por serviços hídrico-sanitários na cidade do Recife é permeado por conflitos de interesses.

Nesse sentido, o propósito de construir uma abordagem que tem como pressuposto os conflitos de interesses que permeiam a escolha da modalidade da política em pauta e leva, também, em conta, contribuições importantes do modelo incremental, caracteriza esta tese. Assim, a análise do estudo de caso tem como fundamento:

- **O reconhecimento da influência da política gradual**, pela interatividade do processo decisório, que compreende e acomoda a influência progressiva de diferentes atores políticos ao longo do tempo, **como também, da aglutinação de interesses conflitantes**, dada a pluralidade de atores interessados nos benefícios líquidos das políticas públicas, que podem influenciar e moldar as políticas para acomodar interesses específicos. Essas questões são particularmente relevantes no caso do PCS, tanto para compreensão de como decisões anteriores, intrinsecamente relacionadas a formulação do programa, evoluíram ao longo do tempo, como também para explorar as complexidades, isto é, os conflitos inerentes à gestão privada do saneamento.
- **A adaptação do modelo incremental ao contexto da formulação do PCS, concebida como uma política pública permeada por conflitos de interesse.** Tal adaptação leva em conta o aporte do modelo incremental para ambientes nos quais as condições e as demandas políticas, econômicas e sociais estão em constante evolução, permitindo uma adaptação flexível às mudanças ao longo do tempo, dada à natureza dinâmica das políticas públicas. Além disso, modelo leva em conta as limitações orçamentárias e a disponibilidade de recursos, sendo

particularmente relevante ao analisar a viabilidade financeira de diferentes modelos de gestão. Essas questões são cruciais para examinar o impacto da escolha do modelo de gestão de serviços de esgoto, objeto do PCS, nas demandas sociais em uma cidade como o Recife. Com a adaptação aqui proposta, aspectos do processo decisório não contemplados pelo modelo incremental, passam a compor o arcabouço da análise da formulação do PCS.

- **O foco na experiência acumulada, bem como nas mudanças implantadas com novos modelos de gestão.** Leva em conta que o modelo incremental valoriza a aprendizagem e a acumulação de experiências, o que permite uma análise mais abrangente dos impactos ao longo do tempo, considerando os resultados imediatos, mas também as implicações a longo prazo da escolha do modelo de gestão de saneamento na satisfação das demandas sociais na cidade do Recife. Em paralelo leva, também, em consideração as mudanças promovidas pelo PCS, enquanto modelo de gestão implantado.

Em síntese, vale ressaltar que a associação do modelo incremental de formulação de políticas públicas à abordagem de um processo entremeado por conflitos de interesses, constitui, aqui, como uma resposta pragmática às contingências e desafios que envolvem o processo de decisão, permitindo ajustes contínuos em consonância com a dinâmica socioeconômica e política, de natureza conflituosa. Ao considerar as restrições financeiras, o modelo incrementa a viabilidade das políticas, reconhecendo a necessidade de operar dentro de limites orçamentários tangíveis, o que pode levar a restrições no atendimento adequado da demanda considerada na formulação da política, evidenciando os conflitos de base na sua implantação. Essas questões são particularmente importantes, pois remetem ao cenário em que se desenvolveu o PCS.

A ênfase na influência política gradual e na acomodação de interesses diversos evidencia a capacidade da proposta teórico-metodológica em lidar com um cenário multifacetado, caracterizado por diferentes atores e perspectivas, como vem se destacando o setor de saneamento no país. Ao concentrar-se na experiência acumulada, o modelo incremental reconhece a importância de aprendizados passados, evitando a reinvenção constante da roda nas políticas públicas. Ao facilitar a análise de impacto a longo prazo, o modelo proporciona uma visão abrangente dos efeitos das decisões ao longo do tempo, contribuindo para a compreensão do processo decisório e dos resultados associados à gestão privada do saneamento.

Essas características combinadas fazem do modelo incremental uma ferramenta valiosa e pertinente para a investigação em questão. Por outro lado, ao contemplar a aglutinação de interesses diversos, enfatiza-se o processo conflituoso que perpassa a decisão da formulação e a implantação de uma política pública.

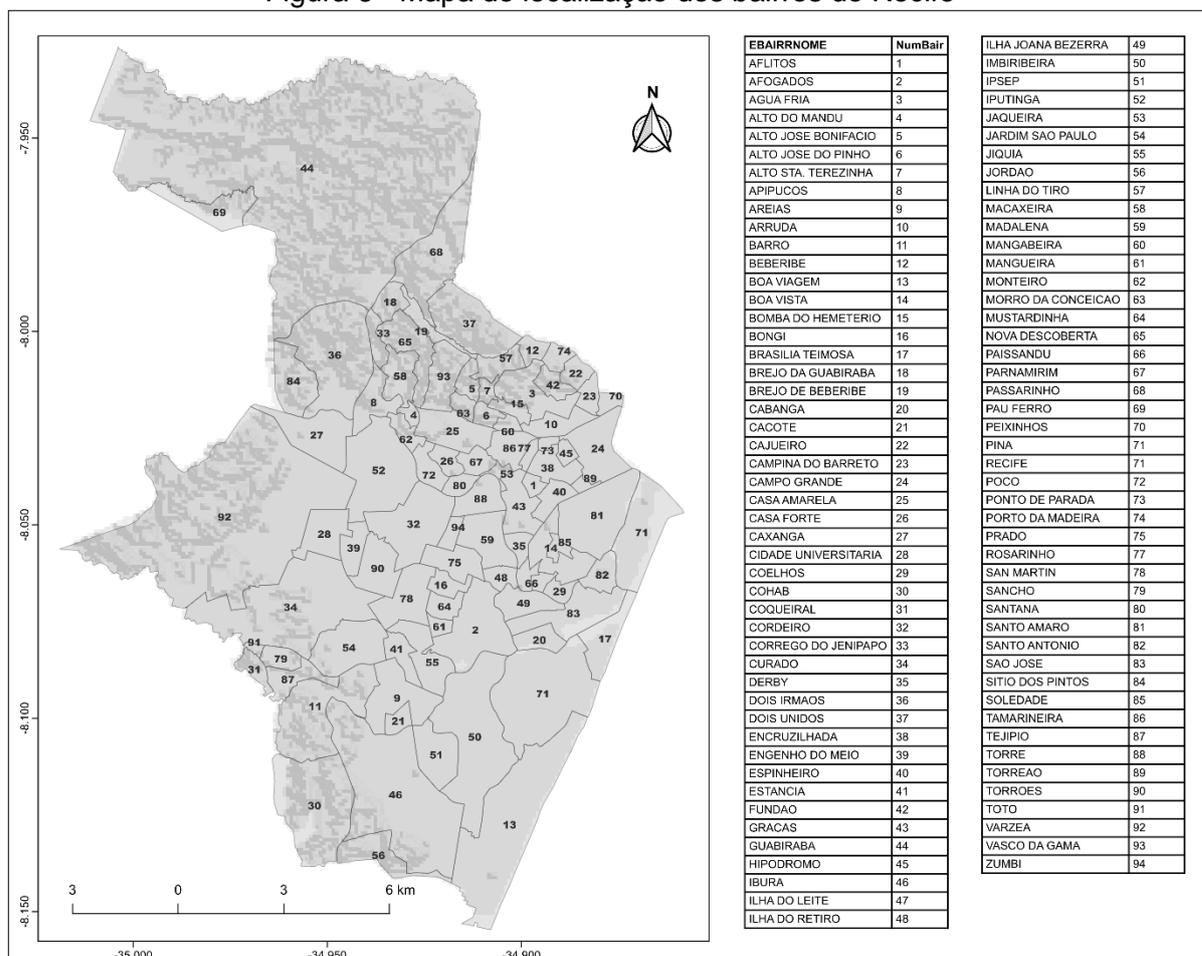
4.2 O CASO EMPÍRICO SELECIONADO

A tese recorta a cidade do Recife para o estudo de caso, fundamentando-se na pertinência e relevância dessa escolha diante do cenário desafiador que envolve a gestão privada do saneamento básico no Brasil. A cidade do Recife, como uma das principais metrópoles nordestinas, apresenta características que tornam sua análise particularmente significativa para compreender os desafios e as potencialidades da gestão privada nesse setor.

A escolha da cidade se justifica, em parte, pela complexidade do ambiente urbano recifense, onde questões socioeconômicas, culturais e ambientais convergem, exigindo abordagens particularmente complexas para a oferta dos serviços de saneamento. Além disso, o Recife destaca-se como um polo econômico regional, o que intensifica a demanda por serviços de saneamento. O elemento central explorado na análise é o Programa Cidade Saneada, instrumento que norteia as ações e investimentos nos sistemas de esgotamento sanitário da cidade e de sua região metropolitana. O PCS, ao ser implementado via gestão privada, proporciona uma oportunidade única para avaliar como a gestão de serviços de utilidade pública por empresas privadas convergem ou divergem na busca pela universalização e melhoria dos serviços de saneamento básico.

Para uma melhor apreensão da diversidade de fatores envolvidos no contexto urbano da cidade do Recife, a figura 6 apresenta uma subdivisão por bairros. A utilização desse mapa é fundamental para entender as nuances socioeconômicas, físicas e ambientais que permeiam a metrópole. Cada bairro carrega consigo características reveladoras em termos de infraestrutura, densidade populacional, níveis socioeconômicos e condições ambientais que serão melhor abordados a diante. A visualização espacial dessas informações proporciona uma base para a compreensão das disparidades que podem existir dentro da cidade, sendo fundamental para situar análises mais aprofundadas sobre a distribuição dos serviços hídrico-sanitários e suas interações com diferentes estratos da sociedade recifense.

Figura 6 - Mapa de localização dos bairros do Recife



Fonte: Elaboração do autor, 2023.

4.2.1 A cidade do Recife no contexto do estudo

A cidade do Recife, marcada por sua rica história e diversidade cultural, também apresenta desafios significativos no que diz respeito às desigualdades socioeconômicas. Essa disparidade se reflete de maneira evidente na distribuição desigual dos recursos e oportunidades entre diferentes regiões da cidade. Bairros periféricos muitas vezes enfrentam carências crônicas de difícil solução relacionadas a infraestrutura e acesso a serviços públicos essenciais, contribuindo para um cenário onde confluem a pobreza e precariedade sobre a qualidade de vida, a saúde, o meio ambiente e, em última análise, sobre a equidade e a justiça social.

No âmbito econômico, essas desigualdades se expressam na diferença entre os níveis de renda. Dados do Censo de 2010 demonstraram que a disparidade na distribuição de renda é notavelmente acentuada, evidenciando uma concentração significativa de recursos nas mãos de uma pequena parcela da população. A

constatação de que 72,53% da renda está nas mãos dos 20% mais ricos ressalta a extensão dessa desigualdade, já indicando uma relação desproporcional no acesso a bens e serviços. Em contraste, os 20% mais pobres detêm apenas 1,91% da renda total, indicando uma disparidade expressiva e preocupante.

A desigualdade de renda, conforme evidenciada pelos dados do Censo de 2010, reflete-se de maneira visível na ocupação diferenciada dos espaços urbanos na cidade do Recife. Essa disparidade socioeconômica contribui para a configuração de uma geografia urbana que, por vezes, se apresenta de forma polarizada. Por um lado, observam-se áreas verticalizadas e densamente povoadas, muitas vezes ocupadas pelos estratos mais abastados da população, onde o acesso a serviços públicos e infraestrutura é mais abundante. Por outro lado, contrastando de maneira gritante, identificam-se espaços de pobreza dispersos pela cidade, frequentemente situados às margens de córregos e canais, ou concentrados em áreas de morros. Essa dualidade na ocupação do espaço urbano, para além de refletir a desigualdade de renda, também perpetua a segregação socioespacial, com impactos diretos na qualidade de vida e nas oportunidades disponíveis para diferentes segmentos da população recifense. Uma melhor leitura dessas dinâmicas pode ser extraída a partir das figuras 7 e 8.

Figura 7 - Representação espacial da renda média domiciliar por setor censitário na cidade do Recife (2010)

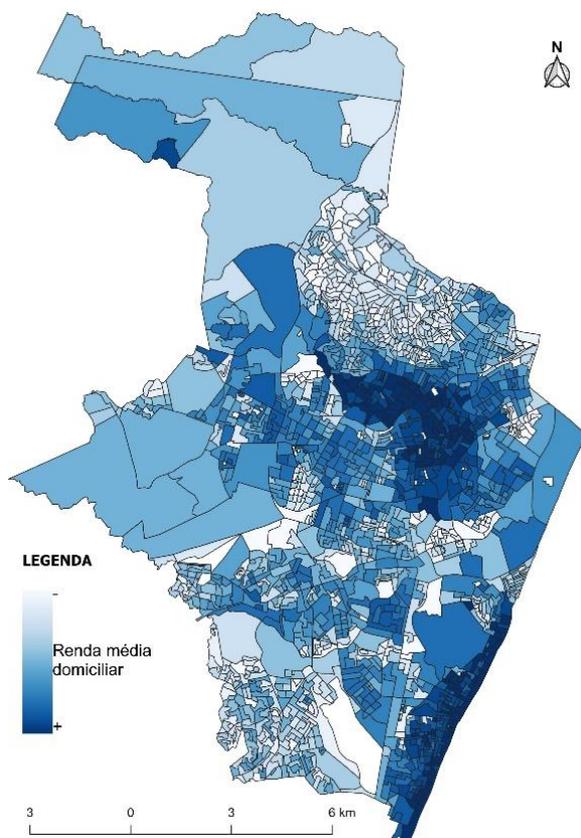
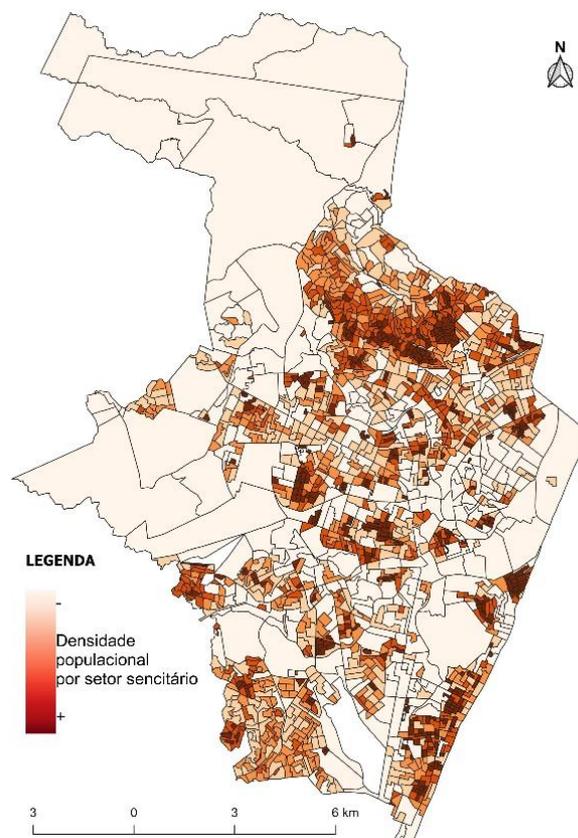


Figura 8 - Representação espacial da densidade populacional por setor censitário na cidade do Recife (2010)



Fonte: IBGE, 2010. Elaboração do autor, 2023.

O contexto urbano em que se insere a gestão de serviços hídrico-sanitários na cidade do Recife é particularmente desafiador. A implementação de redes de saneamento na cidade precisa lidar, para além das desigualdades socioeconômicas aliadas a padrões irregulares de ocupação, com condições físicas e ambientais adversas que, somadas, se traduzem em uma série de dificuldades técnicas significativas e acarretam padrões irregulares de abastecimento e coleta de rejeitos e, em casos mais graves, a inexistências de oferta pública desses serviços. A topografia complexa, a presença de áreas alagadiças no Recife são algumas das questões que complicam a concepção e execução eficiente de infraestruturas de saneamento no seu território.

No contexto da figura 7, a representação visual reflete de maneira significativa a interação entre condições socioeconômicas precárias e a concentração intensa de residentes nesses espaços específicos. O elevado número de habitantes em áreas de pobreza ressalta os desafios e as complexidades associadas à oferta de serviços de

água e saneamento nessas regiões. Além disso, conforme argumentam Cary e Melo (2018, p. 45), “a qualidade da água em uma rede com canalizações degradadas e propensas a drenar contaminantes varia significativamente, independentemente do nível social dos bairros atendidos”.

Do ponto de vista do acesso, segundo Giglio e Giglio (2018), Recife representa um exemplo paradigmático de cidade cujas estatísticas oficiais sugerem um acesso praticamente universal à água potável para seus residentes, apesar de a água distribuída ser intermitente, estar dispersa de maneira desigual e possuir qualidade questionável ou até perigosa. Os autores enfatizam que os dados oficiais não consideram o encaminhamento eficaz desse recurso vital até as residências, uma vez que tal processo depende tanto da pressão da água quanto da existência de infraestrutura hídrica adequada. Sem ambas as condições, a disponibilidade de água e seu uso efetivo ficam comprometidos.

No que diz respeito aos aspectos físicos e ambientais, a cidade do Recife se caracteriza especialmente por cenários singulares que adicionam camadas de complexidade a implementação de infraestruturas hídrico sanitárias. A extensa planície fluviomarina, resultante da interação entre rios e o oceano, constituiu uma área propícia para a expansão urbana, mas sua relação com os diversos corpos d’água viria a exigir uma infraestrutura de esgotamento sanitário capaz de lidar com as complexidades desse terreno. A topografia acidentada, por seu turno, observada em áreas de morro e terrenos mais íngremes, geralmente ocupados por comunidades mais pobres, demandaria abordagens específicas para assegurar a cobertura efetiva de abastecimento de água, além de soluções para o descarte de rejeitos e da drenagem de água pluviais nessas regiões para mitigar riscos associados. Esses aspectos podem ser observados a partir das figuras 9 e 10.

Figura 9 - Mapa topográfico da cidade do Recife

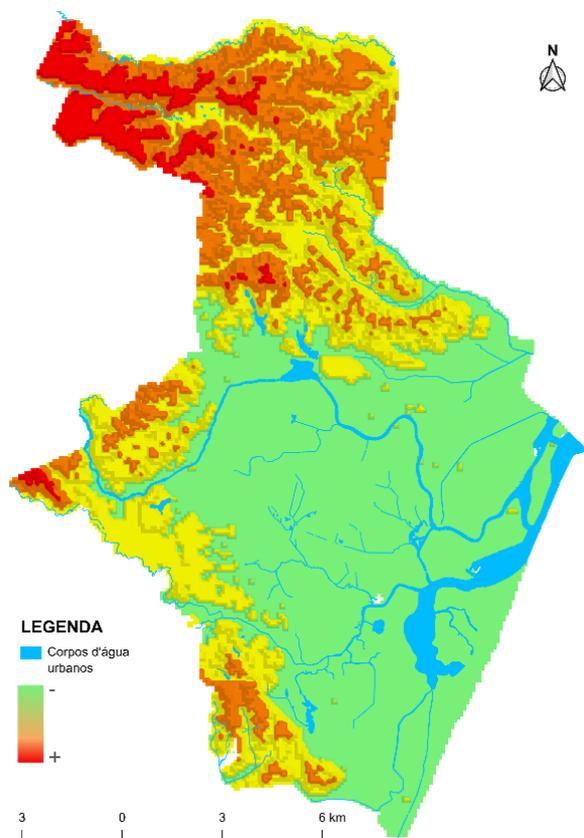
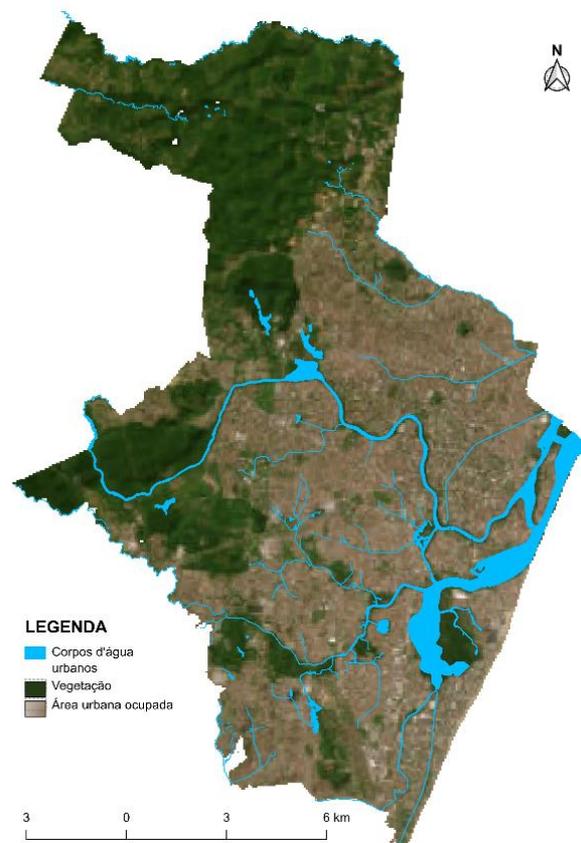


Figura 10 – Área urbana ocupada na cidade do Recife



Fonte: Elaboração do autor, 2023.

A diversidade morfológica da cidade, portanto, está diretamente ligada aos desafios enfrentados na implementação de sistemas eficientes de esgotamento sanitário. A ocupação dessas áreas distintas ao longo dos anos influenciou a distribuição de infraestruturas sanitárias, impactando a acessibilidade a serviços básicos em diferentes partes da cidade.

4.2.2 O problema acerca dos serviços hídrico-sanitários na cidade do Recife

Desde o início do século XX, o saneamento despontava como uma das questões mais prementes da cidade do Recife. Até a década de 1960, ações pontuais, muitas vezes desarticuladas, promoviam investimentos públicos em áreas urbanas caracterizadas por uma distribuição desigual e segmentada. Esse padrão contribuía para o aprofundamento das disparidades já existentes desde as primeiras políticas públicas implementadas no setor, conforme observado por Souza (2019). O cenário,

portanto, destaca-se não apenas pela persistência dos desafios no âmbito do saneamento, mas também pela influência histórica de ações desarticuladas na configuração das desigualdades socioespaciais na cidade.

Na segunda metade do século XX, o Recife testemunha o fenômeno de sua metropolização, passando de 700 mil habitantes em 1960 para mais de um milhão e duzentos mil no final dos anos 1980, em um crescimento expressivo em menos de duas décadas. Nesse período, os serviços públicos de saneamento, especialmente no que diz respeito ao esgotamento sanitário, já evidenciavam uma significativa demanda desassistida pela oferta pública.

A explosão demográfica e a rápida urbanização resultantes da metropolização sobrecarregaram os sistemas existentes, levando a um déficit sem precedentes nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na cidade do Recife, um fenômeno que se repetiu em diversas outras cidades e regiões do país, conforme destacado por Souza (2019) e Vasconcelos e Souza (2022). Esse contexto de crescimento populacional acelerado e expansão urbana rápida acentuou os desafios já existentes, criando uma pressão adicional sobre os recursos e as infraestruturas hídrico-sanitárias.

Com a institucionalização do Planasa em âmbito nacional e da Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) em 1971, no plano estadual, o setor de saneamento passou a receber uma atenção governamental mais robusta, com uma coordenação mais efetiva das ações implementadas tanto na cidade do Recife quanto no estado de Pernambuco como um todo. Alinhada às diretrizes nacionais estabelecidas pelo Planasa, a Compesa direcionou seus esforços prioritariamente para o abastecimento de água, relegando os serviços de esgotamento sanitário a uma posição secundária.

Esse redirecionamento estratégico refletiu as prioridades estabelecidas em âmbito nacional, onde a ênfase na ampliação do acesso à água potável superou, em termos de investimento e esforços, as ações voltadas para o saneamento básico de maneira mais abrangente. Esse foco impactou diretamente a infraestrutura de esgoto na cidade, deixando em segundo plano a necessária expansão e melhoria dos serviços dessa dimensão do saneamento básico.

Na Região Metropolitana do Recife (RMR), durante o período compreendido entre os anos de 1970 e 1985, a Compesa concentrou seus investimentos na implementação de expressivos sistemas de abastecimento de água. Destacam-se,

nesse contexto, a criação do Sistema Tapacurá, do Sistema Duas Unas, do Sistema Suape⁸ e do Sistema Botafogo. Estes empreendimentos visavam atender à crescente demanda por água potável na região, respondendo ao rápido crescimento populacional e à expansão urbana (VASCONCELOS; SOUZA, 2022).

A barragem de Tapacurá foi inicialmente orçada com um custo bastante elevado de execução, justificando sua concepção para múltiplos usos. Além de atuar na ampliação da oferta de água, seu projeto incluiu a função de controle das enchentes do Rio Capibaribe, que historicamente afetavam as áreas ribeirinhas do Recife e outras cidades ao longo do baixo Capibaribe, causando danos em residências e resultando em destruição. Construído em um período de 15 meses, o Sistema Adutor de Duas Unas desempenhou um papel complementar ao Sistema Tapacurá, oferecendo suporte adicional ao abastecimento de água na RMR durante a década de 1970. Localizada na divisa entre Jaboatão dos Guararapes e Moreno, a barragem tem como principal afluente o Rio Duas Unas (COMPESA, 2021).

Por outro lado, no que concerne à dimensão do esgotamento sanitário, a Compesa enfrentava limitações, contando apenas com dois sistemas que cobriam parcelas específicas da cidade do Recife, abrangendo aproximadamente 22% do território urbano municipal. Essa discrepância entre os investimentos em abastecimento de água e esgotamento sanitário evidencia uma priorização marcada pela urgência na oferta de água potável, em detrimento da expansão e aprimoramento dos serviços de saneamento básico em toda a extensão da cidade, conforme observado por Souza (2019) e Vasconcelos e Souza (2022).

Com a extinção do BNH, em 1986, seguida pelo encerramento do Planasa, em 1992, as dificuldades de financiamento no setor de saneamento foram ampliadas nacionalmente, impactando significativamente a atuação da Compesa. Nos 20 anos subsequentes, a RMR enfrentou um período de severo racionamento na oferta de água, enquanto testemunhava a ausência de investimentos expressivos em esgotamento sanitário. Esse cenário de escassez de recursos financeiros e restrições orçamentárias impôs desafios substanciais à Compesa (VASCONCELOS; SOUZA, 2022).

⁸ O sistema Suape foi construído pelo complexo Industrial e Portuário de Suape, mas devido a sua ociosidade, parte das águas ali produzidas passaram a ser aproveitadas pela COMPESA no abastecimento da RMR.

O problema de racionamento de água foi, em tese, resolvido de forma expressiva apenas com a conclusão do Sistema Pirapama. No entanto, a questão do esgotamento sanitário permaneceu negligenciada, sem receber investimentos relevantes ao longo desse período. Essa conjuntura, delineada por Vasconcelos e Souza (2022), destaca, não apenas as dificuldades financeiras enfrentadas no setor de saneamento, mas, também, as consequências diretas desse cenário, evidenciadas pela falta de investimentos em esgotamento sanitário na RMR durante essas duas décadas.

Apesar de uma série de iniciativas implementadas ao longo dos anos, os índices de esgotamento sanitário na RMR permaneceram aquém das metas desejadas. Em 2013, os números revelavam uma coleta de esgoto insatisfatória, correspondendo a apenas 28%, com meros 7% desse volume sendo devidamente tratado. Essa situação refletia um cenário preocupante de deficiência nas infraestruturas de saneamento. No contexto específico da cidade do Recife, embora dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) indicassem uma relativa vantagem em comparação com a RMR, com 35% de coleta e 61% de tratamento de esgoto, os números ainda estavam distantes das expectativas e padrões desejados.

Esta realidade se manifestava de forma concreta no espaço urbano, onde se observavam grandes bolsões de precariedade nos serviços de esgotamento sanitário, conforme apontado por Souza (2019). Esses indicadores revelam os desafios persistentes na busca por uma infraestrutura de saneamento eficiente e abrangente na região. Apesar dos esforços e das diversas ações implementadas, os números de coleta e tratamento de esgoto ainda se encontravam aquém das demandas da população, evidenciando a necessidade contínua de investimentos e estratégias eficazes para melhorar significativamente os serviços de esgotamento sanitário na RMR e em especial na cidade do Recife.

A situação descrita, marcada pela baixa capacidade de investimento em novas infraestruturas por parte da Compesa, aliada à escassez de recursos do seu principal acionista, o Governo do Estado, tornou-se um argumento determinante para a consideração da contratação de uma PPP como estratégia para o desenvolvimento do setor de saneamento. Conforme ressaltado por Souza (2019), os dirigentes da Companhia salientaram que a opção pela PPP seria uma maneira de assegurar

investimentos de forma contínua, prevenindo possíveis interrupções decorrentes de mudanças de governos ou crises de natureza fiscal.

Dessa forma, no ano de 2013, o governo do estado de Pernambuco alinhou-se a uma tendência nacional ao estabelecer uma parceria com o setor privado e formalizar o contrato da PPP para a implementação do PCS. O principal objetivo dessa iniciativa era estender de maneira significativa o alcance dos serviços de saneamento básico na RMR. O PCS emergiu com a promessa de realizar uma intervenção substancial na infraestrutura de esgotamento sanitário da região, estimada em um custo total de R\$ 4,5 bilhões ao longo de um contrato de concessão com duração de 35 anos. Desse montante, R\$ 3,5 bilhões seriam provenientes do parceiro privado, enquanto R\$ 1 bilhão seria a contribuição do parceiro público.

Essa parceria estratégica, representada pela PPP do Programa Cidade Saneada, visava abordar as carências existentes nos serviços de esgotamento sanitário, mas também oferecer uma solução duradoura e eficiente para os desafios enfrentados na gestão e ampliação da infraestrutura de saneamento básico na RMR. A alocação de recursos significativos do setor privado evidencia a importância atribuída à participação da entidade privada na consecução dos objetivos do PCS.

4.2.3 A emergência do Programa Cidade Saneada

O saneamento básico, em particular o esgotamento sanitário, é um desafio público amplamente reconhecido pelas autoridades da cidade do Recife e sua região metropolitana, e, apesar de um conjunto de ações implementadas ao longo do tempo, pouco progresso foi feito em direção à universalização desse serviço essencial. A proposta do governo estadual para solucionar questão foi a criação do Programa Cidade Saneada, uma iniciativa que se comprometia superar grandes desafios no setor em um período de 12 anos, beneficiando cerca de 3,7 milhões de pessoas. A origem dessa proposta e seu desenvolvimento na agenda pública encontram-se explicados a seguir.

Desde 2005, o estado de Pernambuco estabeleceu sua própria legislação para viabilizar a formação de PPPs através da instauração do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas (PEPPP), conforme delineado na Lei Estadual 12.765/2005. O PEPPP é gerido pelo Comitê Gestor (CGPE), o órgão superior responsável pelas decisões no âmbito do programa. Além disso, o programa inclui

uma Secretaria Executiva, uma Comissão Permanente de Licitação (CPL) vinculada ao CGPE, responsável pela análise e julgamento exclusivo das licitações relacionadas ao programa, e uma Unidade Operacional de Coordenação das Parcerias Público-Privadas, criada pela Lei 12.976/2005. Esta unidade tem a finalidade de realizar atividades operacionais e coordenativas relacionadas às PPPs, além de prestar assessoria ao CGPE.

Entre 2007 e 2014, o grupo político que assumiu o controle do estado de Pernambuco era liderado pelo ex-governador e ex-candidato à presidência da república, Eduardo Campos. Durante esse período, uma das principais ênfases do governo era o desenvolvimento econômico, destacado pelo sucesso na atração de grandes fabricantes como a Fiat, localizada no município de Goiana, que até então não fazia parte da Região Metropolitana do Recife (RMR), e a BRF⁹, uma das maiores multinacionais do setor alimentício, para estabelecerem suas plantas no estado. Este impulso econômico também se estendia ao setor de infraestrutura, onde, sob os governos de Campos, foram implementados projetos significativos, tais como a instalação do Complexo Industrial Portuário de Suape (CIPS), ao sul da metrópole do Recife, que inclui o Estaleiro Atlântico Sul, entre outras indústrias. Alguns projetos, inclusive os vinculados a grandes empreendimentos imobiliários na região, foram implantados mediante contratos estabelecidos no formato de PPPs.

Além disso, como destacado por Ferreira (2019), com o início do governo de Campos em 2007, seu amplo envolvimento político e habilidade para interagir tanto com os movimentos sociais quanto com o setor privado, aliado à implementação de um modelo de gestão orientado por resultados e em um período de crescimento notável da economia estadual, constituíram elementos propícios para criar um ambiente político propenso à inserção do setor privado nos serviços de esgotamento sanitário.

Assim, dentre os projetos com potencial de parceria com setor privado, um destaque significativo foi a proposta de implementar um empreendimento desse tipo para a gestão dos serviços de saneamento. Em uma reunião ordinária do CGPE realizada em agosto de 2007, um dos pontos da pauta era a "análise 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

⁹ Renomada companhia do setor de alimentos, especializada na produção de proteína animal, e detentora de marcas amplamente reconhecidas, tais como Sadia, Perdigão e Qualy.

saneamento, o então Secretário de Recursos Hídricos, João Bosco de Almeida, propôs que o escopo para uma possível PPP na Região Metropolitana envolvesse a coleta e o tratamento de esgotos, incluindo as estruturas existentes, excluindo, no entanto, o abastecimento de água (SOUZA, 2019).

Iniciou-se, nesse contexto, a fase de estudos conduzida entre 2007 e 2011, envolvendo as empresas Andrade Gutierrez, ABF Engenharia (empresa local) e a Foz do Brasil (braço ambiental da Odebrecht). O documento resultante desses estudos registra minuciosamente a definição das áreas de intervenção e todos os aspectos técnicos e operacionais essenciais para a implementação das obras associadas à parceria. Esse período de investigação e planejamento foi crucial para estabelecer as bases fundamentais do Programa Cidade Saneada.

O conteúdo desse relatório foi organizado em dois volumes, os quais categorizaram e agruparam as porções territoriais na área do Programa considerando três aspectos distintos e uma "condição especial". Esses aspectos incluem: (i) áreas com sistema em funcionamento; (ii) áreas cobertas por sistema existente, ainda que não estejam operacionais; e (iii) áreas sem cobertura de sistemas ou projetos de esgotamento sanitário. A quarta situação, que merece destaque para fins de análise na tese, refere-se às áreas pobres, caracterizadas por uma infraestrutura urbana precária ou inexistente.

Essas áreas pobres carentes foram deliberadamente excluídas do escopo de implementação de infraestruturas por meio da PPP. O modelo proposto limitou o atendimento a áreas pobres que não tenham passado por processos de urbanização, deixando de abranger um considerável contingente da população-alvo. No entanto, quando se trata desses locais com infraestrutura deficiente, o Recife emerge como um dos municípios mais problemáticos de sua região metropolitana, justificando sua seleção como um recorte espacial de estudo nesta tese. Por um lado, o município concentra a maior parcela de população (41,6%) e moradias (42,4%) da RMR, apesar de ocupar apenas 7% do território metropolitano. Por outro lado, destaca-se historicamente pelo elevado número de assentamentos informais os quais abrigam, desde a primeira década do século XX, percentuais próximos à metade das habitações da cidade, conforme os diversos levantamentos realizados (SOUZA, 2022).

A despeito disso, a PPP que viabilizou o PCS foi formalizada em 2013. Inicialmente, essa PPP foi constituída entre a Compesa e o Consórcio Grande Recife,

liderado pela empresa Foz do Brasil, com a participação da empresa local Líder Marc. Posteriormente, a Foz do Brasil teve seus ativos adquiridos pela empresa canadense do grupo Brookfield (BRK Ambiental), que assumiu os contratos anteriormente mantidos pela empresa brasileira.

O PCS fundamentou-se sobre três objetivos principais: a expansão dos serviços de esgotamento sanitário na Região Metropolitana do Recife, com o intuito de atingir um índice de coleta de 90% do esgoto produzido (em 2013, esse índice situava-se em 28% na região), e o tratamento de 100% do esgoto coletado (anteriormente, apenas 7% do esgoto coletado era tratado) na área abrangida pela PPP. Adicionalmente, o programa visou revitalizar toda a infraestrutura existente dos sistemas de esgotamento sanitário em operação e assegurar aprimoramentos significativos na qualidade do serviço prestado aos usuários.

Contudo, ao se lançar ao estudo do PCS, Souza (2019) demonstrou inconsistências significativas entre os estudos e anteprojetos elaborados para a viabilização da PPP que o viabilizou e os objetivos declarados de universalização do esgotamento sanitário na RMR. A pesquisa apontou que extensas áreas da cidade estavam excluídas do raio de abrangência do PCS, lançando luz sobre uma lacuna expressiva entre as intenções originais do programa e sua aplicação prática.

Essa inconsistência foi também evidenciada por Ferreira (2019) ao examinar a inclusão do PCS na agenda pública do governo do estado de Pernambuco. Para o autor, a apresentação da iniciativa como uma solução para a universalização revelou-se um processo permeado por ambiguidades. Por um lado, fundamentou-se em uma restrição técnica para abranger as áreas não urbanizadas, enquanto, por outro lado, evidenciou-se como uma oportunidade para mitigar parcialmente um problema social histórico.

A despeito das expectativas declaradas de universalização, a exclusão de áreas pobres não urbanizadas demonstra uma abordagem limitada que pode comprometer a eficácia do programa. Essa incoerência suscita questionamentos sobre a efetividade da PPP como instrumento para abordar as necessidades de esgotamento sanitário em regiões complexas como a RMR e em particular na cidade do Recife. A escolha pública pelo modelo de PPP para promover a gestão do setor, também, é posta em prova, especialmente considerando que os serviços se expressam de maneira bastante desigual na cidade, agravando disparidades socioeconômicas já existentes.

4.3 O *DESIGN* DE PESQUISA

No âmbito desta pesquisa, uma das indagações mais importantes contempla os desafios e as oportunidades intrínsecos à apreensão dos mecanismos que têm conduzido a transição do controle e propriedade de serviços e infraestruturas essenciais entre o público governamental e o mercado privado. Diante de uma ampla gama de abordagens disponíveis, evidenciou-se a necessidade de uma busca por rigor metodológico, associada à implementação de um *design* de pesquisa flexível para contemplar as diferentes nuances teóricas e empíricas envolvidas no estudo de caso. Assim, este *design* foi elaborado com o propósito de não apenas refletir a complexidade do fenômeno em estudo, mas de contribuir de maneira substantiva para o avanço do conhecimento científico sobre o tema.

4.3.1 As bases do método de abordagem

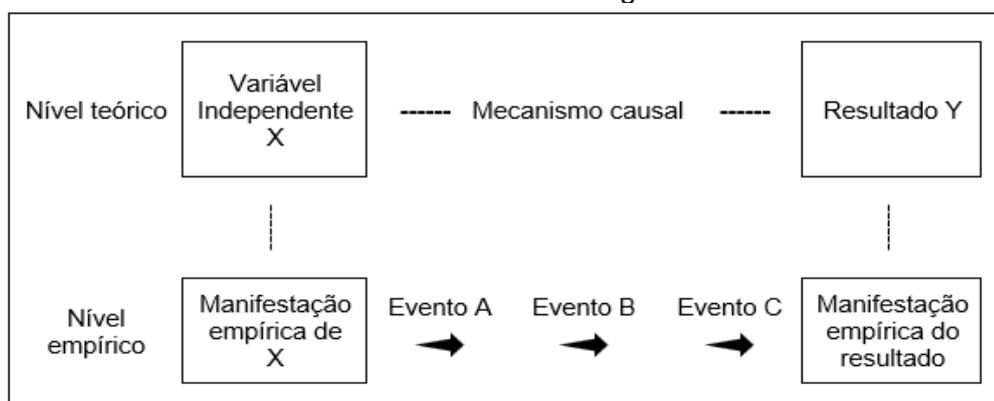
A construção dos procedimentos operacionais adotados para a investigação do problema abordado neste estudo, partiu da análise do método *Process Tracing* (mapeamento do processo). Esse método foi selecionado com o propósito de, por um lado, avaliar a capacidade explicativa de um conjunto de dados e informações qualitativas disponíveis e, por outro, minimizar limitações impostas pela escolha do caso, que se trata de um estudo *small-n*, e maximizar a possibilidade de produzir análises válidas diante da escolha intencional de tal caso.

O *Process Tracing* emerge como um método de investigação científica amplamente reconhecido, especialmente em estudos com abordagem qualitativa nas ciências sociais, destacando-se, sobretudo, na ciência política (REZENDE, 2011a; REZENDE, 2011b; SOUZA; ANDRADE; LIMA, 2016; MESQUITA, 2017, entre outros). Este método tem despertado interesse significativo e apresenta promissoras perspectivas de aplicação em estudos urbanos e na análise de políticas públicas (NETO; RODRIGUES, 2016; AVILES, 2018; COELHO, 2019, para citar alguns). A sua popularidade e versatilidade, evidenciadas por uma extensa lista de referências, destacam o *Process Tracing* como uma ferramenta metodológica valiosa que transcende fronteiras disciplinares, contribuindo de maneira substancial para a compreensão de fenômenos complexos nas ciências sociais.

O método *Process Tracing* se assenta na ideia de causalidade, que corresponde ao conceito teórico no qual “o efeito causal significa a diferença entre o componente sistemático de uma variável dependente quando a variável causal assume dois valores diferentes” (KING; KEOHANE; VERBA, 1994. p. 85). Tal diferença se manifesta através de mecanismos que ligam, de um lado, um ou mais condicionantes (causa) e, do outro, o resultado/fenômeno (efeito) (CUNHA; ARAUJO, 2018). Em outros termos, é o meio pelo qual dois processos se conectam, onde um é a “causa” e o outro o “efeito” e o primeiro é responsável (ou parcialmente responsável) pela ocorrência do segundo, de forma que o segundo é dependente do primeiro.

George e Bennett (2005. p. 141) definem o *Process Tracing* como a busca por “identificar o processo causal interveniente – a cadeia causal e o mecanismo causal – entre uma variável independente (ou variáveis) e o resultado da variável dependente”. Beach e Pedersen (2013. p. 30) definem o mecanismo causal como “um sistema de partes integradas que transmite forças causais de X para Y”, isto é, um sistema que produz resultados a partir da interação entre as partes, onde cada parte do mecanismo causal gera efeitos que incidem sobre a variável dependente, podendo ser observados empiricamente. O foco em explicações causais significa que o *Process Tracing* compreende não apenas a construção de narrativas detalhadas e descritivas sobre o fenômeno em uma relação causa-efeito, mas, sobretudo, investiga os mecanismos causais, a partir do diálogo com teoria, que ligam causas e resultados (BEACH, 2017). Uma representação desse sistema pode ser observada a seguir no quadro 2.

Quadro 2 - O método Process Tracing centrado na teoria



Fonte: Beach e Pedersen, 2013. Adaptação e tradução nossas, 2022.

Beach (2017) salienta a ocorrência de diferentes maneiras de operacionalizar o *Process Tracing* na pesquisa científica, ora com propósito de testar/construir/refinar

teorias, ora pautadas na “explicação de resultados”, que, segundo o autor (ibidem, p. 34), se aprofunda em “rastrear mecanismos causais para produzir uma explicação abrangente de um resultado histórico específico”.

Cunha e Araújo (2018) consideram que rastrear mecanismos causais parte da identificação das **evidências**, ou seja, das observações ou informações relevantes pertinentes ao caso (tempo e sequenciamento, objetivos e metas, resultados etc.) e que se relacione com as hipóteses e estejam disponíveis em fontes como entrevistas, arquivos, registros de mídia, literatura, entre outros. Tais observações podem compreender dados brutos, contexto, motivações, fatos específicos, interações institucionais e interinstitucionais a serem avaliados quanto aos seus conteúdos e precisão.

Para Bennett e Checkel (2014. p. 2) o método *Process Tracing* **consiste na “análise de evidências** sobre processos, sequências e conjunturas de eventos dentro de um caso **com o propósito de testar hipóteses** sobre mecanismos causais que podem explicar casualmente o caso”. De forma convergente, a visão de Collier (2011. p. 823), indica que o *Process Tracing* é **“o exame sistemático de evidências diagnósticas analisadas à luz de questões de pesquisa e hipóteses** colocadas pelo investigador”. (grifos nossos).

Nessa direção é importante ressaltar que o processo causal, considerado nesse método, pode assumir conformações distintas, indo desde uma cadeia direta de eventos simples – caracterizando fenômenos simples – a relações mais complexas onde não há conexões lineares de causa e efeito. Tal consideração representa particular relevância quando o fenômeno analisado possui, na base da cadeia, decisões sobre políticas públicas em que pese certa “dependência” da situação (disposição política, pressões, ambiente econômico, institucional etc.) que confere aos formuladores e tomadores de decisão a possibilidade de estabelecer objetivos mais ou menos comprometidos com resultados desejados (GEORGE; BENNETT, 2005).

Ao levar em conta que a compreensão dos processos dinâmicos a que estão atreladas a formulação e a implementação de uma política pública vai além dos mecanismos causais, optou-se nesta tese por construir procedimentos metodológicos, inspirados nos recursos operacionais do método *Process Tracing*, na perspectiva de ampliar a abordagem do modelo incremental de análise de política pública, associando suas contribuições à análise do processo de formulação e implantação da política permeado pelos conflitos de interesse. Visa, assim, proporcionar uma

compreensão aprofundada e contextualizada dos processos em análise, contribuindo para uma investigação robusta e significativa no âmbito deste estudo específico.

O *Process Tracing*, ao adotar uma abordagem analítica minuciosa, permite acompanhar a sequência temporal de eventos relevantes, que é uma característica fundamental da abordagem incremental, considerada nesta tese. Além disso, ao possibilitar a identificação de eventos subjacentes à manifestação dos fenômenos, se mostra fundamental para compreendermos a relação entre os fatores que orientaram a formulação do Programa Cidade Saneada.

Os dados e informações coletados na fase exploratória deste estudo foram interpretados enquanto ‘evidências’, corroborando a natureza investigativa que norteia o *Process Tracing*. aplicando aos propósitos deste estudo, a abordagem do tipo “explicação de resultados”. As evidências foram encontradas em um recorte temporal que se estende desde a década de 1960 ao ano de 2023. O período de análise foi definido tendo como base marcos importantes na política municipal de saneamento do Recife, ciclos políticos capazes de produzir mudanças sensíveis ao objeto estudado, bem como pela implementação de uma série de políticas públicas escolhidas no setor de saneamento no transcurso desse período.

A busca por evidências seguiu a partir de três fontes principais: 1) documentos oficiais (planos, programas e projetos de saneamento municipal, documentos de licitação e contratos, relatórios de gestão, legislação relacionada); 2) Produção acadêmica local (teses, dissertações, livros e artigos científicos que abordem eventos significativos na implementação dos modelos de gestão, mudanças na legislação e regulamentação ao longo do tempo); 3) pesquisa de campo (coleta de dados e sobre serviços hídrico-sanitários). Promovemos, dessa forma, a triangulação das evidências, conforme sugerido por Beach e Pedersen (2013), o que nos possibilitou confrontar as evidências a partir de fontes diferentes.

4.3.2 Categorias das variáveis relacionadas ao estudo

Nas seções 2 e 3 desta tese, a pesquisa se propôs a identificar as variáveis que influenciaram as decisões políticas na seleção entre modelos de gestão pública ou privada para a prestação de serviços de utilidade pública, com ênfase no setor de saneamento. Assumindo que essas variáveis, quando consideradas em conjunto, podem revelar inconsistências na resposta às demandas sociais coletivas, a

abordagem metodológica adotada a seguir visa mobilizá-las para uma compreensão mais aprofundada do cenário local. O intuito é desvendar as dinâmicas subjacentes que moldaram as escolhas de gestão e, por conseguinte, entender de que maneira essas decisões impactam o atendimento às necessidades da sociedade.

Originado pela intrincada natureza que permeia o processo decisório entre privatização ou estatização, o interesse primordial deste estudo se concentra na fase de formulação das políticas públicas. Tal ênfase decorre da compreensão de que a etapa de formulação representa o cerne da definição do escopo da política, estabelecendo os princípios, objetivos e estratégias que moldaram sua implementação. Para estudar especificamente esse processo, a tese buscou inspiração em Hill e Hupe (2002) para, assim, melhor caracterizar as variáveis condicionantes do processo analisado, de acordo com um conjunto de categorias já consagradas no campo das políticas públicas. Segundo os autores, tais categorias correspondem a:

- Características da política pública;
- Formação das políticas (em grande parte da literatura vista como esforços para estruturar a política a partir do "topo");
- Questões sobre "camadas" no processo de transferência de políticas, ou o que pode ser chamado de "administração pública vertical";
- Fatores que afetam as respostas das agências de implementação (sua organização, sua disposição, etc.);
- Relações interorganizacionais horizontais (relações entre organizações paralelas necessárias para colaborar na implementação);
- O impacto das respostas das pessoas afetadas pela política; e,
- Contexto da política pública.

Essas categorias se relacionam com os condicionantes destacados na primeira seção desta tese, reunidos em dois blocos:

Condicionantes à gestão privada:

- Crença na eficiência econômica do mercado
- Restrições fiscais e orçamentárias
- Crença em maior capacidade técnica do mercado
- Ineficiência do Estado na prestação dos serviços

Condicionantes às reestatizações:

- Perda de controle e autonomia da administração pública sobre setores essenciais
- Descumprimento de promessas contratuais pela gestão privada
- Dificuldades em monitorar a qualidade dos serviços prestados
- Problemas de deterioração dos serviços
- Aumento irrazoável de taxas
- Inviabilização de instrumentos redistributivos
- Emergência de pautas como a luta pelo direito à cidade, justiça social e equidade
- Processos de mobilização social guiados por lutas ambientais e ecológicas

Com o propósito de aprofundar a compreensão sobre como a decisão entre privatizar ou estatizar serviços essenciais pode impactar a satisfação das demandas sociais coletivas por serviços hídrico-sanitários (variável dependente no *Process Tracing*), a pesquisa empenhou-se em examinar os “fatores condicionantes” (as variáveis independentes no *Process Tracing*), destacados na literatura temática, buscando desvendar seus conflitos inerentes à luz das categorias delineadas por Hill e Hupe (2002). Essa abordagem visou estruturar e organizar de maneira sistemática os elementos identificados na literatura, permitindo uma análise mais refinada e contextualizada dos diversos fatores que podem influenciar a gestão e as consequências das escolhas de privatização ou estatização da gestão dos serviços de utilidade pública nesse contexto específico.

No âmbito da categoria “**características da política**”, destaca-se a ênfase em estudos comparativos que busca desenvolver uma taxonomia de tipos distintos de políticas públicas. Este enfoque vai além de uma análise superficial, procurando categorizar políticas públicas de forma mais detalhada e específica, ressaltando-se os

esforços para construir uma sistemática que englobe diferentes naturezas de políticas, tais como as distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas¹⁰.

Pode-se apreender que as políticas distributivas, no contexto de serviços hídricos sanitários, concentram-se na igualdade de acesso e na distribuição justa dos benefícios relacionados à água e esgotamento sanitário. Elas buscam assegurar que todas as comunidades, independentemente de sua localização ou condição socioeconômica, tenham acesso adequado a água potável e instalações sanitárias. Essas políticas podem incluir investimentos em infraestrutura em áreas desfavorecidas, implementação de tarifas sociais e programas específicos para melhorar o acesso em regiões carentes.

Já as políticas redistributivas, nesse contexto, visam corrigir desigualdades existentes na distribuição de serviços de água e esgotamento sanitário. Elas concentram-se em direcionar recursos para as comunidades mais vulneráveis, muitas vezes através de subsídios financeiros, tarifas diferenciadas e estratégias específicas para atender às necessidades de áreas de baixa renda. O objetivo é garantir que grupos historicamente marginalizados tenham acesso equitativo aos benefícios dos serviços hídricos sanitários.

As políticas regulatórias são fundamentais para garantir a eficiência, a qualidade e a sustentabilidade dos serviços hídricos sanitários. Elas envolvem a criação e aplicação de normas e regulamentos que orientam o funcionamento do setor, incluindo padrões de qualidade da água, procedimentos de tratamento de esgoto e práticas de gestão. Ao estabelecer regras claras e fiscalizar o cumprimento, essas políticas garantem a proteção do meio ambiente, a segurança da saúde pública e a prestação eficiente dos serviços.

Além disso, as políticas constitutivas moldam a estrutura e a organização do setor de serviços hídricos sanitários. Elas definem os papéis e responsabilidades dos diferentes atores, como órgãos governamentais, prestadores de serviços, e a participação da sociedade civil. Além disso, essas políticas podem abordar questões de financiamento, PPPs e estratégias de desenvolvimento sustentável. Ao estabelecer

¹⁰ Lowi (1972, *apud* HILL; HUPE, 2002) destaca quatro tipos de políticas públicas: distributivas, aquelas em que governos dão recursos a grupos específicos, de modo que o grau de conflito é reduzido; as redistributivas, em que há transferências de recursos de um grupo a outro, resultando em um nível elevado de conflito; as regulatórias, em que governo estabelece padrões e normas de comportamento a fim de controlar práticas indesejadas; e as constitutivas, aquelas que estabelecem os procedimentos e as bases da políticas públicas.

as bases institucionais, as políticas constitutivas influenciam diretamente a eficácia e a governança do setor de serviços hídricos sanitários.

Ao abordar a distribuição de recursos, a redistribuição de benefícios, a regulação de atividades e a formulação de políticas constitutivas, esta perspectiva contribui para uma compreensão mais refinada das variadas funções e impactos das políticas públicas. A análise comparativa dentro desta categoria não se contenta com uma visão genérica, mas busca discernir as nuances e especificidades que caracterizam diferentes tipos de políticas, permitindo uma apreciação mais completa das complexidades envolvidas na escolha entre privatizar ou estatizar serviços essenciais, como os serviços hídrico-sanitários.

No âmago dessa categoria, duas variáveis fundamentais que se destacam na literatura temática da tese, são elas a "inviabilização de instrumentos redistributivos" e "emergência de pautas como a luta pelo direito à cidade, justiça social e equidade". Estas variáveis estão intrinsecamente ligadas à natureza social dos serviços hídrico-sanitários e ao seu caráter multifacetado, desempenhando um papel crucial na compreensão das implicações da escolha entre privatização ou estatização. Além disso, se destacam como duas das principais motivações à retomada do controle e propriedade públicos sobre serviços essenciais e, ao serem consideradas no contexto dos serviços de saneamento, aprofundam a análise sobre como as escolhas de políticas podem afetar tanto a eficácia operacional, quanto a justiça social e a equidade na prestação desses serviços essenciais.

A "inviabilização de instrumentos redistributivos" refere-se à capacidade limitada de implementar estratégias que busquem a redistribuição equitativa de recursos e benefícios a partir da gestão privada, conforme salientado a partir da literatura temática. Este fator destaca as barreiras que podem surgir quando se opta por modelos específicos de gestão, que podem influenciar negativamente a capacidade de promover a justiça social e a equidade na distribuição dos serviços hídrico-sanitários. Enquanto isso, a variável "emergência de pautas como a luta pelo direito à cidade, justiça social e equidade" pode destacar um papel ativo da sociedade civil na promoção de questões fundamentais relacionadas ao acesso, qualidade e equidade nos serviços.

Considerar essas variáveis como reflexo da "característica da política pública", possibilita o exame dos conflitos subjacentes mais inteligível. A dicotomia entre acesso e não acesso às políticas públicas de serviços hídrico-sanitários desencadeia

diversas tensões sociais. A desigualdade no acesso aos serviços gera atritos entre comunidades privilegiadas e desfavorecidas, exacerbando disparidades socioeconômicas. A implementação de políticas redistributivas pode provocar divergências na alocação de recursos, com disputas sobre critérios e prioridades. A participação ativa da sociedade civil em questões como direito à cidade e justiça social intensifica as tensões, confrontando órgãos governamentais e entidades privadas na definição de diretrizes.

Além disso, as políticas constitutivas, ao moldarem a estrutura do setor de saneamento, podem gerar conflitos sobre papéis e responsabilidades, especialmente em relação a financiamento e estratégias sustentáveis. Além disso, as políticas regulatórias enfrentam desafios na fiscalização, com a ausência de supervisão levando a práticas inadequadas e conflitos entre objetivos lucrativos e preservação ambiental. Em conjunto, essas tensões refletem os desafios fundamentais na busca por equidade e justiça na prestação dos serviços, destacando a complexidade intrínseca às escolhas entre privatização e estatização.

No contexto da **formação de políticas**, Hill e Hupe (2002) destacam que as variáveis nesta categoria precedem e mantêm relação com o processo de formulação. Segundo os autores, a formação de políticas é um processo iterativo que pode facilitar o reconhecimento de momentos cruciais nos quais importantes "reformulações" ocorrem. Nesse sentido, os estudos de caso de natureza qualitativa são considerados mais adequados do que os quantitativos para abordar essas complexidades e nuances, pois permitem uma análise mais profunda e contextualizada das dinâmicas envolvidas no processo de formação de políticas. Essa abordagem qualitativa se revela particularmente eficaz na identificação de elementos subjetivos, processos de negociação e fatores contextuais que moldam as decisões durante a fase de formulação de políticas.

Essa categoria exerce uma influência substancial sobre várias variáveis, todas intrinsecamente ligadas ao impulso neoliberal pela privatização. Em particular, ela possui forte ascendência sobre as variáveis como "crença na eficiência econômica do mercado", "restrições fiscais e orçamentárias", "crença em maior capacidade técnica do mercado" e "ineficiência do Estado na prestação dos serviços". Essas variáveis, fundamentadas no ideário neoliberal, convergem para sustentar a orientação favorável à privatização.

A "crença na eficiência econômica do mercado" reflete a convicção de que a gestão por entidades privadas é mais eficiente do ponto de vista econômico do que a gestão pública e, portanto, exige uma reformulação radical nas atividades a serem desempenhadas pelo Estado. As "restrições fiscais e orçamentárias" são moldadas pela ideia de que a participação privada pode aliviar os encargos financeiros do Estado, enquanto a "crença em maior capacidade técnica do mercado" sugere a confiança na competência técnica superior das entidades privadas na prestação de serviços. A variável "ineficiência do Estado na prestação dos serviços" é impulsionada pela perspectiva neoliberal que argumenta que a administração pública é intrinsecamente ineficiente, incentivando assim a busca por alternativas privadas. Portanto, essa categoria, exerce uma influência significativa sobre as demais, moldando a narrativa e o direcionamento em prol da privatização como resposta preferencial na prestação de serviços essenciais.

Essas variáveis desempenham um papel significativo no processo de formulação de políticas públicas essenciais, especialmente aquelas relacionadas à escolha entre privatização e estatização. A crença na eficiência econômica do mercado pode orientar a elaboração de políticas em favor de modelos que buscam eficiência, destacando a privatização como uma opção preferencial. A formulação de políticas, nesse contexto, pode refletir a convicção de que a gestão privada é mais eficiente na alocação de recursos e na prestação de serviços.

Além disso, a presença de restrições fiscais e orçamentárias pode pressionar os formuladores de políticas a explorar alternativas que aliviem as demandas financeiras do Estado. Nesse cenário, a privatização é considerada como uma solução viável para atrair investimentos privados e reduzir a carga financeira do setor público. Essas variáveis, interconectadas, orientam as decisões estratégicas no desenvolvimento de políticas públicas, moldando a direção escolhida entre as opções de privatização e estatização.

De modo semelhante a confiança na superioridade técnica do setor privado exerce uma influência decisiva na formulação de políticas, orientando a preferência por modelos de gestão que presumem maior competência técnica, frequentemente vinculada à participação privada na prestação de serviços. Simultaneamente, a percepção de ineficiência do Estado pode catalisar a criação de políticas que buscam alternativas à gestão pública. A privatização emerge como uma resposta a essa

percepção, com o objetivo de instigar melhorias na eficiência e qualidade dos serviços, conforme delineado no processo de formulação de políticas.

O conflito subjacente, nessa categoria, emerge sobretudo da dicotomia entre as perspectivas neoliberal e estadista na formulação de políticas públicas, com foco na privatização dos serviços essenciais. A influência preponderante de variáveis destacadas evidencia um embate ideológico profundo. A visão neoliberal, que preconiza a eficiência do setor privado e a minimização da intervenção estatal, contrasta com a perspectiva estadista, que enfatiza o papel crucial do Estado na oferta de serviços essenciais. Esse conflito delinea as escolhas entre privatização e estatização, mas também reflete o debate mais amplo sobre o papel do Estado na sociedade e na economia. As decisões tomadas nesse contexto influenciam diretamente a trajetória das políticas públicas, moldando a configuração do sistema de prestação de serviços essenciais e impactando a sociedade de maneira abrangente.

A categoria definida por Hill e Hupe (2002) como **administração pública vertical** possui uma relação intrínseca com o contexto brasileiro. Isso se deve ao fato de a Constituição Federal de 1988 ter introduzido importantes aspectos legais que estabelecem relações entre três instâncias (nacional e subnacionais), comum em diversas áreas, inclusive no saneamento. Segundo a classificação de Hill e Hupe (2002), essas instâncias podem ser interpretadas como "**camadas**" das políticas públicas, cada uma com níveis de autoridade e autonomia distintos, abrigadas em seus respectivos órgãos. Cada camada pode ter responsabilidades em diferentes níveis, alinhando-se completamente com a estrutura organizacional das políticas públicas brasileiras.

Nessa perspectiva a literatura destaca as variáveis "autonomia dos entes subnacionais" e "marcos institucionais e programas nacionais". A autonomia dos estados torna-se um elemento crucial, pois reflete a capacidade das unidades subnacionais em exercerem autonomia na definição dos rumos das políticas públicas. Por sua vez, os "marcos institucionais e programas nacionais" representam as diretrizes e estruturas estabelecidas em nível nacional que influenciam a administração pública vertical.

O exemplo central nesta tese que ilustra a categoria de administração pública vertical é a institucionalização do Planasa. Conforme analisado, o plano representa um marco institucional de significativa importância no contexto brasileiro, tendo sido

estabelecido como um programa nacional durante um período crítico para o setor de saneamento. A implementação do Planasa evidencia a tentativa de centralizar e coordenar a gestão dos serviços de saneamento em nível nacional, destacando a busca por uma administração pública verticalizada. Este programa buscou criar diretrizes nacionais para o setor, estabelecendo um referencial comum para as diferentes camadas da administração pública, com forte ascendência nacional sobre os estados e municípios.

Nesse contexto, é pertinente destacar interação complexa entre a autonomia administrativa e a autonomia financeira dos entes subnacionais, em contraste com a busca por uma administração pública verticalizada e centralizadora, exemplificada pelo Planasa. A autonomia administrativa emerge como um fator crucial, representando a capacidade das unidades subnacionais em definir suas próprias políticas públicas. Em contrapartida, a administração pública verticalizada ilustra a busca por uma coordenação central e direcionamento nacional no setor de saneamento, podendo limitar a autonomia administrativa dos entes subnacionais. Nesse contexto, a autonomia financeira também desempenha um papel relevante. Se os entes subnacionais forem financeiramente dependentes de programas nacionais ou enfrentarem restrições orçamentárias, isso pode impactar negativamente sua capacidade de implementar políticas de forma independente.

Assim, o conflito se estabelece na tensão entre a descentralização desejada de poder decisório, evidenciada pela autonomia administrativa, e a centralização proposta por programas nacionais, podendo influenciar tanto a autonomia administrativa quanto a autonomia financeira dos entes subnacionais. Esse embate multifacetado destaca a complexidade na implementação de políticas públicas no contexto brasileiro, particularmente no setor de saneamento.

Os fatores que afetam as respostas das agências de implementação são manifestados de maneira expressiva na burocracia, conforme discutido por Hill e Hupe (2002) e também por Coelho (2019). Especificamente, a burocracia de nível de rua emerge como um componente crucial, destacando-se por seu elevado grau de interação com a sociedade. Profissionais que operam nesse nível desempenham um papel fundamental como mediadores nas relações entre os governos e os cidadãos, exercendo um impacto direto e significativo na vida das pessoas. Esses profissionais, que incluem professores, médicos, assistentes sociais, enfermeiros, policiais, entre outros, não apenas desempenham funções operacionais essenciais, mas também

possuem um notável grau de poder discricionário e autonomia em suas decisões cotidianas. É fundamental reconhecer que esse poder discricionário e autonomia não apenas influencia a execução prática de políticas públicas, como também desempenham um papel crucial na própria formulação dessas políticas. O modo como esses profissionais interpretam e aplicam as diretrizes e regulamentações governamentais pode moldar significativamente o impacto e a eficácia das políticas em nível local. Assim, ao considerar a burocracia de nível de rua como um elemento-chave nas respostas das agências de implementação, torna-se evidente que esses profissionais desempenham um papel central na interseção entre as decisões governamentais e as realidades concretas da comunidade, contribuindo de maneira substancial para a configuração e execução efetiva das políticas públicas.

Dessa forma, a categoria, mesmo que indiretamente, guarda certo grau de interlocução com a variável "processos de mobilização social guiados por lutas ambientais e ecológicas", bem como tem interface com a "emergência de pautas como a luta pelo direito à cidade, justiça social e equidade", pois ambas convergem para o reconhecimento da influência significativa da sociedade civil na configuração e implementação de políticas públicas. Quando se considera a burocracia de nível de rua como parte integrante desse contexto, torna-se evidente que os processos de mobilização social encontram na atuação desses profissionais um canal direto de interação com o Estado.

Nesse contexto, os conflitos subjacentes transcendem a dicotomia entre acesso e não acesso às políticas públicas, ressaltando a interação complexa entre implementação das políticas por agências públicas e as aspirações subjacentes às variáveis como as acima categorizadas. Assim, o conflito essencial reside na capacidade da burocracia de nível de rua traduzir as aspirações da sociedade, especialmente relacionadas a questões ambientais, justiça social e equidade, para a prática cotidiana da implementação de políticas. Esse embate reflete a complexidade inerente à gestão das expectativas entre as esferas governamentais e a sociedade civil, que no contexto específico dos serviços hídrico-sanitários se aprofunda não apenas pela sua natureza social, mas também pelos impactos deletérios que a sua ausência ou precariedade podem desencadear nas áreas social, econômica e ambiental.

A categoria de **relações interorganizacionais horizontais** refere-se à colaboração entre organizações que não mantêm uma relação hierárquica entre si.

Conforme destacado por Hill e Hupe (2002), essa categoria é mais adequadamente explorada em estudos qualitativos, como é comum em abordagens de estudos de caso. Souza (2019) complementa essa perspectiva, indicando que as variáveis dentro dessa categoria podem ser compreendidas por meio da governança colaborativa, sendo esta última o âmago do estudo das relações recíprocas entre diferentes grupos e organizações, especialmente imbricados em disputas por recursos e benefícios.

A governança colaborativa, conforme sugerido por Souza (2019), emerge como uma lente analítica valiosa para compreender as complexas interações entre organizações que atuam de maneira horizontal. Essa abordagem permite investigar como essas entidades cooperam, negociam e competem em meio a dinâmicas que envolvem a alocação de recursos e a busca por benefícios mútuos. A ênfase recai sobre a interdependência e as interações entre os diferentes atores, evidenciando a importância de entender as relações interorganizacionais horizontais não apenas como trocas isoladas, mas como parte de um ecossistema mais amplo de colaboração e competição.

Dentro da categoria de “relações interorganizacionais horizontais”, emergem variáveis cruciais que delineiam as complexidades inerentes a essas dinâmicas que permeiam a gestão de serviços de utilidade pública. Derivam desse contexto, na literatura temática, preocupações significativas, quanto a "perda de controle e autonomia da administração pública sobre setores essenciais". Outro elemento de destaque, a partir das preocupações levantadas na literatura, é o "descumprimento de promessas contratuais pela gestão privada". Estas variáveis sublinham os desafios que associados aos acordos entre entidades públicas e privadas, revelando a complexidade de manter relações colaborativas bem-sucedidas, sobretudo quando as promessas contratuais não são devidamente cumpridas, o que pode gerar tensões e minar a confiança no processo.

Adicionalmente, as "dificuldades em monitorar a qualidade dos serviços prestados" surgem como um desafio central dentro desse contexto de relações interorganizacionais horizontais. Essa variável destaca a importância crítica de implementar mecanismos eficazes de supervisão quando organizações públicas e privadas colaboram horizontalmente, visando garantir a qualidade dos serviços oferecidos, o que é essencial para atender às expectativas da comunidade e manter o equilíbrio entre eficiência e responsabilidade na prestação de serviços essenciais.

Neste sentido, o ponto crucial de tensão reside na dinâmica entre a eficiência da gestão colaborativa entre entidades públicas e privadas nos serviços de utilidade pública e a necessidade de preservar o controle estatal, mais responsivo ao atendimento de demandas sociais. Além disso, as variáveis nessa categoria sublinham a importância de uma atuação governamental robusta para fiscalizar e garantir a conformidade com os acordos. Nesse cenário, os órgãos públicos de controle surgem como mediadores, refletindo a tensão entre a autonomia privada e a necessidade de regulamentação estatal. Em síntese, o conflito social subjacente está enraizado na interação dinâmica entre a eficiência da gestão colaborativa e a preservação do controle estatal, representando a contraposição inerente às relações entre os setores público e privado nos serviços de utilidade pública.

O **impacto das respostas das pessoas afetadas pela política**, de acordo com Hill e Hupe (2002), é frequentemente associado, na literatura sobre políticas públicas, ao maior poder de influência dos grupos sociais envolvidos. Entretanto, esses autores ressaltam a importância do poder de mobilização da sociedade em prol de pautas comuns, cujo potencial de influenciar as decisões do governo é ampliado pelos impactos eleitorais inerentes, especialmente em sociedades democráticas. A mobilização em torno dessas causas pode refletir a força de grupos sociais específicos, mas também destacar a capacidade da sociedade como um todo de articular demandas coletivas e exercer pressão significativa para moldar políticas públicas.

No âmago dessa categoria, entrelaçam-se as variáveis "problemas de deterioração dos serviços" e "aumento irrazoável de taxas". Na literatura temática, quando taxas excessivas foram impostas, ou quando a qualidade do serviço não correspondeu as taxas cobradas, isso representou um fardo financeiro para os cidadãos, especialmente os economicamente vulneráveis, mas também teve implicações mais amplas para a ocorrência de mobilizações contestatórias. Assim, ao destacar essas variáveis no âmbito da categoria mencionada, ressalta-se a interconexão entre a qualidade dos serviços, o impacto financeiro sobre os indivíduos e a resposta geral da comunidade às políticas implementadas.

Essas variáveis refletem exatamente a reação coletiva da comunidade sobre as políticas implementadas, com destaque para a eficácia e a qualidade dos serviços. A mobilização efetiva em torno de causas comuns pode tanto influenciar a agenda política, como também moldar as decisões dos governantes, considerando o peso dos

votos e a necessidade de atender às expectativas da sociedade para manter o apoio eleitoral. No entanto, mudanças substanciais nas políticas públicas estão entrelaçadas com a capacidade da sociedade como um todo de se organizar, mobilizar e influenciar ativamente o processo político para alcançar mudanças significativas nas políticas públicas.

No âmbito social, o objetivo fundamental das políticas públicas em setores como o de saneamento é assegurar que todas as comunidades, independentemente de sua localização ou condição socioeconômica, tenham acesso adequado a serviços como a água potável e o esgotamento sanitário. Isso representa uma busca pela equidade e justiça social, visando atender às necessidades básicas de todos os cidadãos. No entanto, a natureza econômica do mercado pode introduzir desafios nesse cenário. A implementação de políticas que visam garantir o acesso universal muitas vezes enfrenta obstáculos financeiros, especialmente em regiões economicamente desfavorecidas. A lógica de mercado pode influenciar a alocação de recursos, priorizando áreas mais lucrativas em detrimento das comunidades carentes.

A disparidade entre a oferta de serviços e a capacidade de pagamento da população cria um conflito social evidente. Isso se traduz na questão crítica de quem acessa e quem não acessa os serviços hídrico-sanitários. Os grupos economicamente vulneráveis podem enfrentar barreiras significativas para obter serviços essenciais, gerando desigualdades sociais e aprofundando as divisões existentes. A emergência desse conflito pode ser observada nas mobilizações contestatórias e na busca por direitos fundamentais, como o acesso à água potável, onde a gestão do serviço foi privatizada, por exemplo e, assim, se revela na tensão entre a responsabilidade social das políticas públicas e as pressões econômicas do mercado.

A categoria do **contexto da política pública** abrange questões sensíveis relacionadas ao ambiente político que requerem uma atenção cuidadosa. Conforme delineado por Hill e Hupe (2002), essa categoria envolve questões que podem efetivamente condicionar a escolha pública por uma ou outra abordagem na provisão de bens e serviços à população, abrangendo fenômenos sobre os quais os governos podem ter pouca ou nenhuma influência direta. Isso inclui mudanças no clima moral de uma nação, alterações demográficas, forças econômicas globais, entre outros. As variáveis dentro dessa categoria ganham relevância quando os estudos de implementação buscam explicar os resultados, isto é, os efeitos de um determinado problema sobre a execução de políticas públicas.

Ao considerar o contexto político mais amplo, torna-se evidente que certas variáveis estão além do controle direto das autoridades governamentais. Esses elementos externos podem exercer influências significativas nas políticas públicas, moldando os resultados e impactando a eficácia das abordagens implementadas. A compreensão dessas variáveis torna-se crucial, especialmente ao analisar os efeitos de problemas específicos e ao formular estratégias de implementação que levem em conta o ambiente político mais amplo. Portanto, a categoria do “Contexto da política pública” fornece uma perspectiva fundamental para avaliar e interpretar os resultados das políticas implementadas em face de fatores externos e dinâmicas que transcendem o controle imediato do governo.

Nesse contexto, destaca-se a pertinência da variável "pressões de instituições financeiras internacionais". Esta variável refere-se às influências exercidas por entidades financeiras globais sobre as políticas públicas em âmbito nacional. Hill e Hupe (2002) ressaltam a importância de considerar como as instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, podem impactar significativamente o desenrolar e o desempenho das políticas públicas.

As pressões oriundas dessas instituições muitas vezes estão associadas a condições de empréstimos, acordos e diretrizes que os governos nacionais precisam seguir para acessar recursos financeiros. Dessa forma, a variável "pressões de instituições financeiras internacionais" torna-se crucial ao se explorar o contexto político em que as políticas públicas são formuladas e implementadas. A presença dessas pressões pode moldar decisões estratégicas dos governos, influenciando escolhas políticas e reformas em setores específicos, incluindo serviços essenciais como o saneamento.

Ao analisar essa variável no escopo da categoria "contexto da política pública", enfatiza-se a interconexão entre as dinâmicas globais e as tendências nacionais, destacando a necessidade de compreender as pressões externas que podem condicionar o ambiente político interno e, assim, direcionar o rumo das políticas adotadas pelo Estado. Essa análise proporciona uma visão mais abrangente sobre os fatores que moldam a implementação de políticas públicas, reconhecendo a complexidade das influências internacionais sobre as escolhas e direções adotadas pelos governos nacionais.

Assim, o conflito inerente a essa categoria reside na relação entre as dinâmicas internas de formulação de políticas públicas e as pressões externas, em particular as provenientes de instituições financeiras internacionais. Enquanto o ambiente político interno demanda a consideração de fatores endógenos, as pressões dessas instituições introduzem uma dimensão externa que pode condicionar significativamente as escolhas políticas. De tal maneira, o conflito se manifesta na busca do equilíbrio entre atender às necessidades e prioridades da população local, refletidas no contexto político interno, e cumprir as exigências de instituições financeiras internacionais, muitas vezes guiadas por seus próprios objetivos e agendas.

4.3.3 Hipóteses do estudo

As variáveis, destacadas na subseção anterior, que, em um contexto mais amplo, emergem como principais condicionantes nas decisões entre privatização e estatização de serviços essenciais, compõem as hipóteses formuladas para investigar quais fatores orientaram a formulação do Programa Cidade Saneada para a gestão privada, com foco na compreensão dos seus impactos sobre a cidade do Recife, bem como dos conflitos inerentes ao processo, a partir de uma análise dos efeitos da privatização dos serviços de saneamento no ambiente urbano.

A análise das variáveis que influenciam as dinâmicas de evolução no setor de saneamento, alinha-se de maneira coerente à visão incremental apresentada por Lindblom (1959), mas agrega um refinamento essencial para atingir o objetivo proposto na tese, direcionando o foco para o elemento embrionário evidenciado nos conflitos intrínsecos a essas variáveis. Esse procedimento não apenas possibilitou a identificação local dos conflitos elencados, no caso empírico estudado, o PCS, mas também viabilizou a produção de inferências fundamentadas, com o auxílio dos procedimentos operacionais elaborados a partir do método *Process Tracing*.

Na condução desta pesquisa, a opção estratégica foi a formulação de hipóteses que abrangessem distintas facetas dos fatores condicionantes em estudo. Para isso, optou-se por uma abordagem holística ao desenvolver hipóteses que contemplassem variáveis-chave, em diferentes estágios do processo em pauta, permitindo uma análise mais abrangente e profunda das relações investigadas. Essa abordagem teve como propósito capturar a complexidade intrínseca dos fatores condicionantes da

formulação e da implementação do PCS no Recife, fornecendo uma base para a aplicação dos testes de hipóteses propostos por Evera (1997).

Evera (1997) destaca quatro testes de hipóteses que visam verificar a certeza e a exclusividade da evidência que a teoria prediz. Esses testes podem ser posicionados num *continuum*, aumentando o grau de confiança na análise: straw-in-the-wind test, hoop test, smoking-gun test, doubly-decisive test. Para os propósitos deste estudo, optou-se pelos testes ***hoop test***¹¹ e ***smoking-gun test***¹², que se baseiam em dois **parâmetros de suficiência e necessidade**: previsão singular (suficiência) e precisão de certeza (necessidade) (BEACH; PEDERSEN, 2013).

O *hoop test*, tem como função primordial verificar se a evidência disponível é suficiente para sustentar a hipótese em questão, embora não seja a única explicação plausível para o fenômeno observado. Ao aplicar o *hoop test*, são examinadas as interconexões e interdependências entre as variáveis em estudo e se busca determinar se a presença de determinadas condições é necessária, mas não exclusivamente, para a ocorrência do resultado esperado. A característica distintiva desse teste reside no reconhecimento de que outros fatores ou condições podem contribuir para o mesmo resultado, ou seja, no *hoop test*, cada condição específica é considerada necessária, mas não única.

O *smoking gun test* propõe um critério suficiente, mas não necessário, para confirmar a validade de uma hipótese, ou seja, ele busca determinar se a presença de uma evidência contundente é suficiente para estabelecer a veracidade da hipótese em questão. Oferece uma abordagem que destaca a importância de procurar evidências decisivas, mas também reconhece que outros elementos podem contribuir para a validação de uma hipótese, proporcionando uma análise mais refinada dos fatores condicionantes.

Dessa forma, os testes adotados para a verificação das hipóteses para examinar os condicionantes da escolha de modelos de gestão e da satisfação das demandas sociais coletivas por serviços hídrico-sanitários no município do Recife, possibilitam, em síntese, verificar a presença de múltiplos elementos de evidência necessários, cada um desempenhando um papel como condicionante na formulação

¹¹ O *hoop test* visa verificar se os eventos observados são consistentes com as expectativas teóricas. Objetiva confirmar se a evidência empírica está alinhada com as predições específicas da teoria subjacente, contribuindo assim para a robustez e validade das hipóteses formuladas

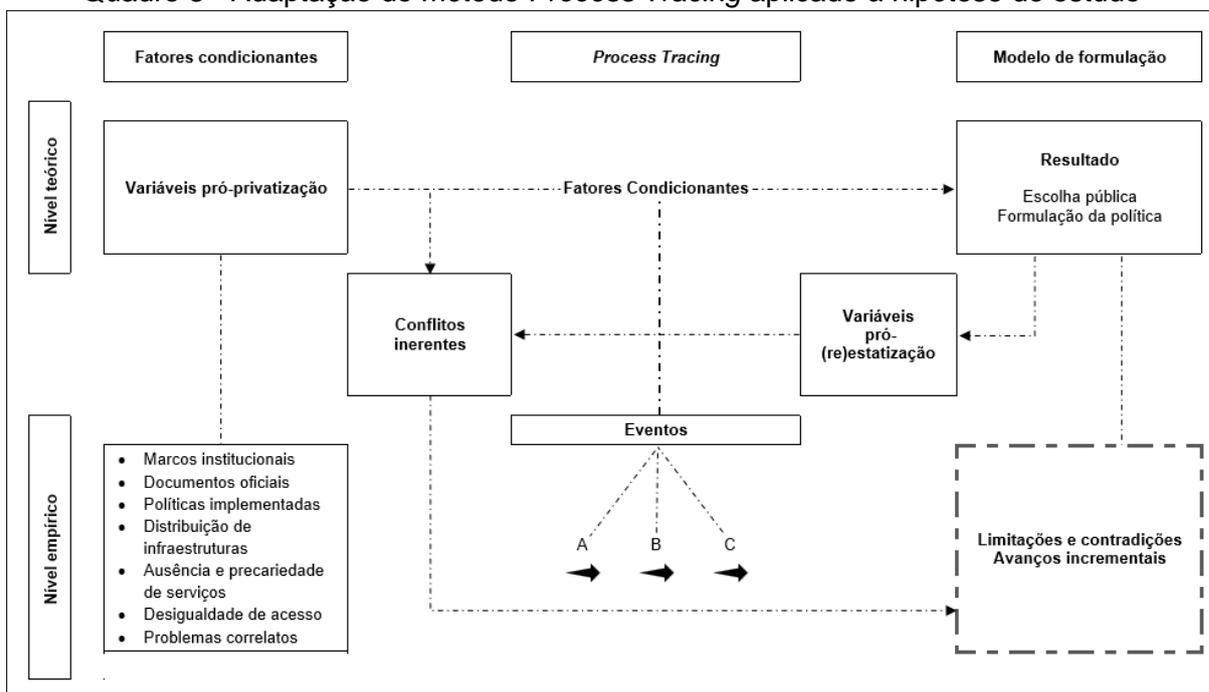
¹² O *smoking-gun test*, ao se concentrar na precisão de certeza, procura identificar se a presença ou ausência de uma condição específica é suficiente para produzir o resultado observado.

das políticas públicas (*hoop test*); bem como identificar evidências que, por si só, são suficientes para sustentar a validade das hipóteses (*smoking gun test*).

A hipótese central que norteou o desenvolvimento da tese postula que a gestão privada dos serviços de saneamento, executada pelo Programa de Cidade Saneada, é influenciada por forças distintas, cuja correlação tende a espelhar os problemas verificados na privatização de serviços essenciais que têm conduzido as (re)estatizações internacionalmente. De um lado, são consideradas variáveis que refletem perspectivas pró-privatização, fortemente moldadas por orientações estruturais da política, pressões e interesses do mercado, juntamente com o histórico de investimentos no setor distribuídos nos espaços urbanos, que no caso do Recife corresponde majoritariamente a porções privilegiadas da cidade. Por outro lado, a hipótese contempla a possível emergência de variáveis pró-(re)estatização devido à iminência de conflitos inerentes à privatização.

Pressupõe-se que, em contextos favoráveis à privatização, variáveis como "crença na eficiência econômica do mercado" e "crença em maior capacidade técnica do mercado" estejam positivamente correlacionadas, indicando uma inclinação para a gestão privada dos serviços de saneamento. No entanto, a presença de conflitos de ordem social, econômica e ambiental pode levar à emergência de variáveis pró-(re)estatização, como "inviabilização de instrumentos redistributivos", "emergência de pautas como a luta pelo direito à cidade, justiça social e equidade", e a perda de "autonomia dos entes subnacionais" sobre os serviços prestados, refletindo uma resposta à insatisfação ou os desafios decorrentes da privatização.

A confirmação dessa hipótese resultaria, por vezes, em tensões e contradições, enquanto, em outros momentos, se refletiria em avanços incrementais na oferta pública dos serviços de utilidade públicas ofertados a partir do PCS. Para avaliar a força e a certeza atribuída a essa hipótese, o quadro 3 propõe submetê-la aos procedimentos operacionais formulados a partir do método *Process Tracing*.

Quadro 3 - Adaptação do método *Process Tracing* aplicado à hipótese do estudo

Fonte: Elaboração do autor, 2023.

Esse procedimento visa permitir uma aproximação mais clara entre as bases teóricas do estudo e o caso estudado. A fim de considerar os conflitos relacionados à questão maior da tese – privatizar ou estatizar serviços essenciais? - um conjunto de três hipóteses secundárias, derivado da hipótese principal, é expresso no quadro 4.

Quadro 4 - Hipóteses secundárias

| Categorias e variáveis | Conflitos inerentes | Hipóteses |
|--|---|---|
| <p>Contexto da política pública; Ambiente político; Questões financeiras e econômicas.</p> <p>Administração pública vertical. Autonomia financeira; Autonomia administrativa.</p> | <p>Dinâmica entre a formulação e pressões externas;</p> <p>Descentralização decisória e centralização de recursos a partir políticas nacionais.</p> | <p>H1 – A opção pela gestão privada para o PCS alinha-se a experiências praticadas internacionalmente. Nessa circunstância, a correlação entre o contexto da política e a administração pública vertical moldaram a formulação do PCS, usando como base o histórico de políticas anteriores, para reunir recursos privados para enfrentar desafios históricos de coleta e tratamento de esgoto na cidade do Recife e sua região metropolitana.</p> |
| <p>Característica da política pública; Distributiva; Redistributiva; Regulatória; Constitutiva.</p> <p>Fatores que afetam as respostas das agências de implementação; Burocracia de nível de rua; Interação Estado-sociedade</p> <p>Relações interorganizacionais horizontais. Relação Estado-mercado Colaboração</p> | <p>Desigualdade de acesso às políticas públicas;</p> <p>Aspirações das comunidades e implementação das políticas públicas;</p> <p>Eficiência na gestão de serviços de utilidade pública e controle estatal.</p> | <p>H2 – Na formulação do PCS, a aposta na eficiência do mercado pode ter suplantado o compromisso com o combate à desigualdade de acesso às políticas de esgotamento sanitário. Nesse cenário, a correlação é que as aspirações das comunidades não foram integralmente consideradas, resultando em uma lacuna entre as necessidades locais e a implementação do programa.</p> |
| <p>Formação da política pública; Formulação.</p> <p>Impacto das respostas das pessoas afetadas pela política. Mobilização social; Influência dos grupos sociais envolvidos.</p> | <p>Perspectivas neoliberais e estatistas na formulação de políticas públicas;</p> <p>Oferta de serviços de utilidade pública e a possibilidade de acesso à política pública.</p> | <p>H3 – À luz da formulação do PCS, pautado nas perspectivas neoliberais de políticas públicas, surge ambiente propenso a tensões e contradições na oferta dos serviços de utilidade pública de esgoto. Nesse contexto, a abordagem neoliberal, combinada aos desafios notáveis à expansão de infraestruturas de saneamento na cidade do Recife, concorre para a iminência do surgimento local dos fatores quem têm condicionado às (re)estatizações internacionalmente.</p> |

Fonte: elaboração do autor, 2023.

Para procurar evidências e testar as hipóteses utilizando as fontes selecionadas para o estudo (documentos oficiais, histórico de eventos e dados quantitativos), a tese buscou realizar uma análise abrangente e sistemática, com considerações específicas para cada tipo de fonte de dados:

4.3.4 Fontes de dados e informações

- Documentos Oficiais:
 - Procedimento:
 - Levantamento dos documentos oficiais relevantes, como planos, programas, projetos de saneamento, documentos de licitação, contratos, relatórios de gestão e legislação relacionada.
 - Análise cuidadosa do conteúdo dos documentos em busca de informações que pudessem confirmar, refutar ou fornecer elementos substanciais sobre as hipóteses formuladas.
 - Foco nos detalhes como objetivos declarados, estratégias propostas, modelos de gestão delineados e mudanças ao longo do tempo.

- Produção acadêmica local:
 - Procedimento:
 - Compilação do histórico cronológico dos eventos significativos relacionados à implementação dos modelos de gestão em saneamento, bem como mudanças na legislação e regulamentação.
 - Análise de como esses eventos estiveram correlacionados com as variáveis independentes definidas em suas hipóteses.
 - Foram considerados eventos críticos, como mudanças de gestão, reformas legislativas e marcos importantes na evolução do saneamento municipal.

- Pesquisa de campo:
 - Procedimento:
 - Coleta de dados e informações sobre serviços hídrico-sanitários (oferta dos serviços, frequência, qualidade) em áreas pobres.

- Análise dos padrões, tendências e relações entre os dados e os conflitos categorizados nas hipóteses.

Ao analisar documentos oficiais, como planos, programas, projetos de saneamento e legislação pertinente, buscamos uma compreensão substancial das estratégias propostas e de eventuais mudanças ao longo do tempo. Ao compilar um histórico de eventos, destacamos marcos relevantes na implementação dos modelos de gestão e as transformações na legislação, visando correlacioná-los com as variáveis independentes. A coleta e análise de dados em campo proporcionam uma base sólida para identificar padrões e relações que permitiram avaliar a força das hipóteses.

Por fim, a triangulação de evidências provenientes dessas diferentes fontes foi essencial para robustecer a análise na seção a seguir. No processo, reconhecemos a importância de considerar o contexto histórico, político e social para interpretar as evidências de forma abrangente. Essa abordagem integrada visa contribuir para uma análise robusta dos mecanismos causais subjacentes à escolha entre modelos de gestão no saneamento municipal, proporcionando explicações válidas sobre as relações entre as variáveis em estudo.

5 A FORMULAÇÃO DO PROGRAMA CIDADE SANEADA A E OFERTA PRIVADA DE SERVIÇOS ESSENCIAIS DE UTILIDADE PÚBLICA

Esta seção visa identificar os mecanismos associados à formulação do Programa Cidade Saneada para a gestão privada, com ênfase na compreensão de como a decisão pública respondeu às necessidades da cidade pelos serviços hídrico-sanitários no contexto recifense. Na seção, a gestão dos serviços de saneamento, inclusive do esgotamento sanitário, que é escopo do PCS, representa não apenas uma questão técnica, mas sobretudo o atendimento a demandas sociais que se expressam para além do setor e se conectam a diversas outras áreas, como sugere a literatura temática do estudo, atravessando aspectos fundamentais do desenvolvimento urbano.

É necessário destacar que a problemática aqui abordada representa uma continuidade do tema explorado durante o mestrado, focando nas “articulações entre o público e o privado” que deram origem ao PCS. A necessidade de estender essa investigação foi impulsionada, de um lado, pela necessidade de aprofundar, no contexto local, o debate sobre a privatização e estatização de serviços públicos essenciais, com foco nas consequências deletérias sobre questões sociais de máxima importância que, mesmo motivando as (re)estatizações, são experimentadas de forma branda no contexto no norte global, mas se expressam de forma profunda no contexto urbano da cidade do Recife. Por outro lado, pela escassez notável de dados e informações relevantes sobre a formulação do PCS durante o período crítico de 2007 a 2011, tornando-se essencial preencher essa lacuna para uma compreensão abrangente do processo de formulação do programa.

A limitação de dados disponíveis destaca-se como um desafio significativo, sendo que as principais fontes documentais são derivadas dos estudos oficiais realizados para a concepção do programa. A relevância desses documentos é inegável, visto que representam as bases sobre as quais o PCS foi concebido, implementado e evoluiu. Assim, a seção visa complementar, mas também questionar e enriquecer essas fontes, oferecendo uma perspectiva crítica sobre o desenvolvimento do PCS.

Ao abordar o contexto local, ficou evidente que a produção bibliográfica existente também é limitada, destacando uma escassa atenção dada ao PCS. As principais contribuições acadêmicas sobre o tema, até o momento, são a tese

doutorado de Ferreira (2019) e a dissertação de mestrado de Souza (2019). Neste sentido, este estudo destaca a importância dessas obras ao mesmo tempo em que reconhece a necessidade de ampliar e aprofundar a análise do PCS, dado o potencial de impacto que ele carrega, seja pela ampliação eventual de serviços e infraestruturas, pela possível maximização da eficiência operacional e econômica da gestão, ou inovações tecnológicas, que contribuiriam para melhorias significativas na saúde pública e para o meio ambiente urbano. Mas, também, pela possibilidade de impactos importantes na cidade em termos de justiça social e equidade.

Esta seção resgata ferramentas metodológicas utilizadas na dissertação de Souza (2019), como os resultados de entrevistas e pesquisa documental, mas introduz uma abordagem teórico-metodológica diferente, conforme apresentada na seção anterior. O objetivo aqui perseguido também é distinto, visando ampliar o escopo de análise e oferecer uma nova perspectiva analítica sobre o Programa. Assim, esta investigação não apenas estende o trabalho existente, mas propõe uma contribuição substancial e original para a compreensão do dilema entre privatização e estatização de serviços públicos na contextura do PCS, com destaque para a cidade do Recife.

O PCS emergiu trazendo consigo grande expectativa de ser um importante catalisador das demandas de esgotamento sanitário, prometendo moldar o curso da gestão do setor de saneamento na cidade do Recife e em sua região metropolitana. Ao enfocarmos o processo de formulação, buscamos compreender como as decisões tomadas nessa etapa afetaram tais demandas. Essa abordagem permitiu explorar os aspectos inerentes à implementação do programa e buscar compreender como suas premissas se relacionam com uma série de desafios que historicamente vêm caracterizando o espaço urbano da cidade do Recife.

A perspectiva teórico-metodológica adotada, conforme apresentada com detalhe na seção anterior, reflete a intenção de testar as hipóteses do estudo por meio da busca por evidências em dados e informações disponíveis. A abordagem causal proposta nesta seção busca ir além da superfície das políticas de saneamento, mergulhando nessas complexas interações, promovendo assim uma análise mais robusta das implicações dessas políticas para a cidade do Recife. Ao mergulhar dessa forma no estudo das interações entre a escolha por um modelo privado de gestão e a satisfação das demandas sociais coletivas por serviços hídrico-sanitários, a seção busca elucidar quais fatores condicionaram tal escolha.

Nesse contexto teórico e metodológico, a análise será direcionada para a verificação das hipóteses secundárias **H1** e **H2**, as quais foram delineadas de maneira detalhada no quadro 4 da seção 4. Essas hipóteses oferecem abordagens específicas sobre os mecanismos subjacentes à formulação do PCS para a gestão privada, considerando tanto as perspectivas pró-privatização quanto a possível emergência de elementos pró-(re)estatização. Ao testar essas hipóteses, busca-se não apenas compreender os fatores que influenciaram a escolha pelo modelo de gestão privada, mas também avaliar como os seus conflitos inerentes se relacionam com essa decisão ao longo do tempo, repercutindo na implementação singular do PCS.

Hill e Hupe (2002, p. 59) destacam de maneira eloquente que “a formulação e a implementação de políticas são inevitavelmente o resultado de interações entre uma pluralidade de atores separados com interesses, objetivos e estratégias separados”. Ao enfatizar que esses processos são moldados pela dinâmica entre uma diversidade de atores, cada um impulsionado por interesses, os autores chamam a atenção para a natureza complexa e não linear desse cenário. Nesse contexto, o lastro de políticas existentes, os aspectos políticos, os atores intervenientes convergem em uma arena onde diferentes visões sobre questões fundamentais podem desencadear conflitos, negociações e compromissos. A compreensão dessa multiplicidade de fatores é crucial para uma análise contextualizada do PCS, pois os resultados finais refletem as complexas interações entre os diversos componentes desse processo dinâmico.

Na organização da seção, inicia-se traçando a evolução das políticas e ações no setor de saneamento na cidade do Recife, identificando a concentração de investimentos em áreas relativamente privilegiadas. Esse delineamento histórico serve como pano de fundo essencial para a compreensão da formulação do Programa Cidade Saneada. Posteriormente, a análise se aprofunda nos principais fatores que conduziram à emergência de uma PPP para a gestão do programa, destacando a intrínseca interseção entre o contexto político e econômico nacional e estadual no período recente. O exame dessas variáveis é crucial para contextualizar a tomada de decisão e a configuração da PPP. Concluindo, a seção busca realizar uma síntese, empregando recursos do *Process Tracing* para elucidar as dinâmicas contextuais e a formulação do PCS. Este enfoque visa fornecer uma compreensão das origens e do desenvolvimento do programa, situando-o no contexto das políticas públicas e das condições sociais e econômicas da cidade do Recife.

5.1 LEGADO E INFLUÊNCIA DE POLÍTICAS E AÇÕES ANTERIORES À FORMULAÇÃO DO PCS

O trabalho de Lindblom (1959) enfatiza que a complexidade inerente a muitas questões políticas, combinada com a incerteza e a falta de informações completas, torna difícil a aplicação de abordagens puramente racionais na formulação de políticas públicas. No entanto, ao invés de ver essa falta de racionalidade como uma falha no processo decisório, o autor sugere que a interação desempenha um papel basilar na construção de políticas públicas. Essa perspectiva é particularmente relevante quando aplicado ao processo de formulação do Programa Cidade Saneada, que a tese supõe não emergir de uma abordagem estritamente racional, mas sim de um processo dinâmico de interações entre o setor público, o setor privado e outros *stakeholders* relevantes.

A contribuição do modelo incremental na pesquisa é apontar para a necessidade de uma abordagem abrangente para compreender as sucessivas estratégias, planos, programas e mecanismos institucionais implementados ao longo de mais cinquenta anos (1971-2023) no contexto do setor de saneamento, que direta ou indiretamente incidem sobre a oferta desses serviços essenciais na cidade do Recife. Essa escolha metodológica permitiu traçar uma linha evolutiva ao longo do tempo, destacando as transformações e ajustes graduais que ocorreram, proporcionando uma compreensão das dinâmicas institucionais que moldaram o setor ao longo das décadas.

As ações analisadas, embora se estendam por um período considerável, estão intrinsecamente interligadas à estrutura institucional que teve origem no início da década de 1970 por meio do extinto Banco Nacional de Habitação, através do Planasa. A conexão entre essas ações e a estrutura institucional é elementar para compreender a evolução local do setor ao longo do tempo. A criação do BNH e a implementação do Planasa representaram marcos fundamentais, estabelecendo as bases para as políticas e práticas subsequentes no campo do saneamento. Essa conexão histórica contextualiza as ações em um período mais amplo, destacando a influência duradoura e a continuidade da estrutura institucional na formulação e execução de políticas ao longo das décadas.

Nesse contexto, é relevante ressaltar, como observado na seção 3 da tese, que durante os anos 1970, a estratégia central do Planasa era centralizar os grandes

projetos de infraestrutura hídrico-sanitária no âmbito do BNH. Como condição para receber os recursos do banco, os estados foram compelidos a estabelecer suas próprias companhias estaduais de saneamento. Em resposta às exigências do Governo Federal para acessar os fundos federais, o governo do estado de Pernambuco promulgou a lei estadual nº 6307 em 29 de julho de 1971, dando origem à Compesa.

Conforme mencionado na seção 4, a criação dessa estrutura institucional e organizacional resultou em transformações significativas na dinâmica do abastecimento de água na cidade do Recife e em sua região metropolitana, ainda que a problemática do esgotamento sanitário tenha sido abordada de maneira pouco resolutiva. A negligência em relação à coleta e ao tratamento de esgoto, por sua vez, refletiu as políticas do Planasa, que, em âmbito nacional, deram prioridade ao abastecimento de água. Essa abordagem desigual destaca a influência direta das políticas nacionais na configuração das prioridades locais, refletindo em uma abordagem desequilibrada entre a oferta do acesso à água e a gestão do esgoto sanitário.

Um aspecto importante para a análise empírica da implantação do PCS no Recife é levantado por Ribeiro e Ribeiro (2018), que, em uma análise síntese das mudanças da ordem urbana das metrópoles brasileiras, entre 1980 e 2010, reconhecem as três esferas de relações sociais que determinam os recursos acessíveis pelos moradores ao nível do bairro e do domicílio: as relações de mercado, a reciprocidade interpessoal e a redistribuição institucional. Segundo os autores, na maioria das metrópoles contemporâneas dos países desenvolvidos, a esfera do mercado, “convive com a redistribuição realizada pelos regimes de bem-estar social que se implantaram nestes países” (Ibidem, p. 10). Contudo, diferentemente dos países onde o sistema tributário e as lutas sociais garantiram sistemas públicos que tendiam à universalização dos serviços, a esfera de redistribuição institucional no Brasil permaneceu muito fraca. Por esta razão, as deficiências acumuladas durante o processo de urbanização brasileira, em especial nos bairros populares, motivaram as reciprocidades interpessoais para suprir bens e serviços que atendam às necessidades (individuais e coletivas) de reprodução da população.

O preâmbulo acima delineado aponta para a necessidade de entender como as prioridades locais de esgotamento sanitário foram sendo respondidas ao longo do tempo. Para adentrar à intrincada rede dessas respostas, torna-se imperativo analisar

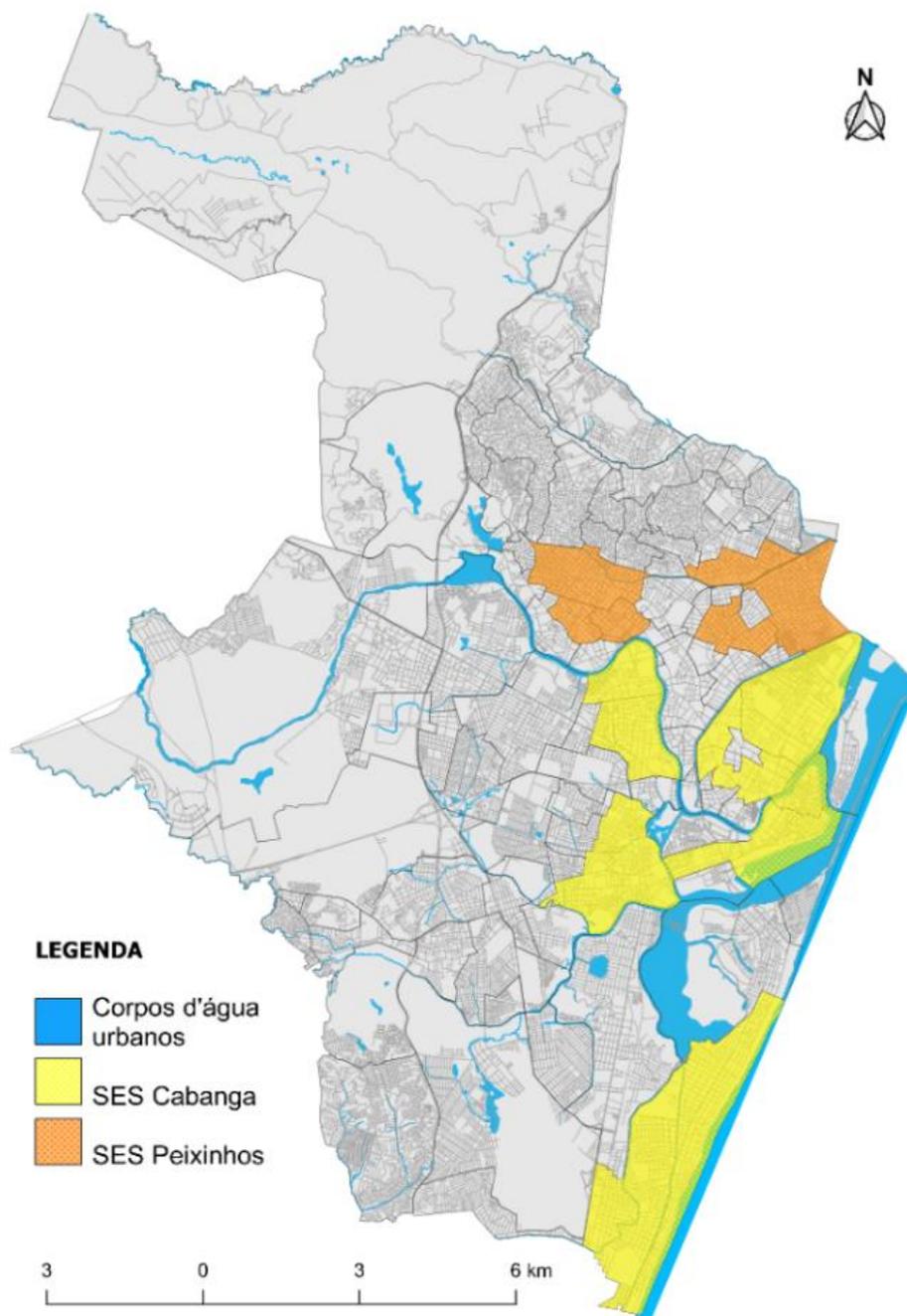
as bases sobre as quais se desenvolveram as ações públicas no setor. Esse exame minucioso permitirá identificar os avanços alcançados e as lacunas deixadas ao longo do processo. Nesse contexto, é vital considerar como o PCS emergiu e, mais importante, como ele continua o legado deixado por políticas e ações anteriores. Compreender essa dinâmica é fundamental para a análise das políticas de saneamento na cidade do Recife, razão pela qual o texto aborda essas questões nas subseções a seguir.

5.1.1 Bases cumulativas das políticas de esgotamento sanitário na cidade do Recife

Quando iniciou suas operações, particularmente no âmbito do esgotamento sanitário na cidade do Recife, a Compesa já contava com os Sistemas de Esgotamento Sanitário (SES) Cabanga e Peixinhos, os quais compreendiam um total de 19 estações elevatórias, 02 estações de tratamento de esgotos e aproximadamente 450 km de rede coletora. Essa infraestrutura abrangia uma área equivalente a 22% do território urbano da cidade do Recife. Em sua essência, a atual rede de esgoto da cidade tem suas origens nos serviços inicialmente implantados por meio desses dois SES. A distribuição original desse SES sobre o território da cidade pode ser melhor observada a partir da figura 11.

Os SES Cabanga e Peixeinhos abrangiam distintos setores da cidade do Recife. O SES Cabanga atendia os bairros São José, Santo Antônio, Boa Vista, Madalena, Torre, Afogados, Santo Amaro e Boa Viagem, enquanto o SES Peixeinhos cobria parcialmente bairros como Casa Forte, Parnamirim, Casa Amarela, Arruda, Encruzilhada e Campo Grande, incluindo parte da cidade de Olinda. Esses bairros, particularmente nas áreas em que as infraestruturas de esgoto foram implantadas, compartilham a característica de apresentar um relevo relativamente plano, associado a padrões de ocupação urbanos relativamente organizados.

Figura 11 - SES da cidade do Recife geridos pela Compesa



Fonte: Elaboração do autor, com base em Vasconcelos, 1995.

Nota: A presença dos SES nos bairros não se traduzia necessariamente na cobertura da sua área total.

Esse quadro constitui uma das bases cumulativas nas quais se fundaram as políticas posteriormente implementadas na cidade. A existência dos SES Cabanga e Peixinhos serviu como ponto de partida, representando a base estrutural das políticas públicas estabelecida ao longo do tempo. A adição de estações elevatórias, Estações de Tratamento de Esgotos (ETEs) e de rede coletora ao longo das operações da

Compesa, a partir de então, viria demonstrar a natureza progressiva, característica intrínseca ao incrementalismo, do desenvolvimento de projetos e ações relacionadas ao esgotamento sanitário.

No entanto, devido à priorização dos investimentos nas políticas de abastecimento de água, a cidade do Recife enfrentou extensos períodos de inação por parte da Compesa em relação à expansão das infraestruturas de esgotamento sanitário existentes. Ao examinar essa situação, Vasconcelos (1995) observou que a partir de 1974 houve um aumento significativo na oferta dos serviços de esgoto devido a ações coordenadas entre agentes públicos e privados. Segundo o autor, destacou-se nesse processo o papel desempenhado por incorporadoras, cooperativas habitacionais e pela COHAB na implementação de sistemas isolados de esgotamento sanitário.

Esses sistemas isolados, embora tenham surgido como resposta à carência de infraestrutura pública em áreas residenciais em expansão, não foram integrados às redes públicas convencionais de esgoto. A implementação desses sistemas particulares foi motivada pela necessidade de atender a uma demanda crescente por serviços de esgoto em núcleos habitacionais desprovidos de infraestrutura pública adequada. Essa ausência de conexão com as redes convencionais denunciava a improvisação diante da urgência de solucionar o problema do saneamento em regiões da cidade onde a infraestrutura pública não acompanhava o rápido crescimento populacional. Além disso, vale ressaltar, essas soluções particulares frequentemente careciam de tratamento adequado dos resíduos produzidos.

Em outras palavras, a falta de integração com os sistemas públicos convencionais não apenas resultou em uma desconexão da coleta de esgoto dessas áreas, como também contribuiu para a inadequada gestão dos resíduos. Essa situação ilustra a complexidade do desenvolvimento urbano em regiões com rápido crescimento, onde a infraestrutura muitas vezes não consegue acompanhar a demanda, levando a soluções locais que, por vezes, sacrificam a sustentabilidade ambiental em prol de atender às necessidades imediatas da população.

Paralelamente ao auge de investimentos do Planasa para financiar as políticas implementadas pela Compesa em sistemas de abastecimento de água, a Prefeitura da Cidade do Recife (PCR) empreendia esforços na tentativa de expandir a prestação de serviços de esgotamento sanitário na cidade. De acordo com Dias e Neves (2001), a partir do ano de 1986, a PCR tomou a iniciativa de investir em obras de esgotamento

sanitário adotando um modelo de sistema condominial, inspirado nos sistemas implantados inicialmente pela COHAB.

Vasconcelos (1995), ao analisar as políticas municipais de saneamento, na época, e examinar a implementação desses modelos, destacou o período entre 1986 e 1988 como um marco de grande importância, especialmente devido ao surgimento de agendas respaldadas pela Frente Popular do Recife¹³ e à eleição do prefeito Jarbas Vasconcelos. No contexto eleitoral daquele momento, a ascensão de Jarbas Vasconcelos marcou o início de um governo democrático e popular alinhado com o ressurgimento da "esquerda" na arena política regional. Isso refletiu uma tendência da época, em que o renascimento dos movimentos sociais e o surgimento de governos populares se manifestavam nacionalmente como uma oposição às elites dirigentes.

Os princípios subjacentes ao modelo condominial estavam alinhados com a participação ativa da comunidade no processo e com os custos relativamente baixos necessários para sua implementação. Além disso, suas bases teóricas fundamentavam-se na mudança do foco decisório sobre as questões de saneamento na cidade, transferindo-o de uma abordagem tecnocrática, típica das CESB's, para a população. Esse novo paradigma decisório incorporava a comunidade como um elemento decisivo no processo, estabelecendo um pacto entre o poder público e a população (VASCONCELOS, 1995; FERREIRA, 2012).

Entre 1986 e 1988, a cidade do Recife implementou aproximadamente 15.500 ligações de esgoto por meio do padrão de coleta condominial, enquanto o Governo do Estado contribuiu com cerca de 10.500 ligações (SELINGARDI JUNIOR, 2012). Após o término do primeiro mandato de Jarbas Vasconcelos, testemunhou-se o surgimento de uma aliança política conservadora na cidade, que lançou a candidatura de Joaquim Francisco para a administração municipal, resultando na sua vitória para a gestão 1988-1992. Esse período significou um afastamento do modelo condominial como padrão de intervenção, deixando de realizar obras para expandir a cobertura dos serviços (FERREIRA, 2012).

Após o governo de Joaquim Francisco, Jarbas Vasconcelos foi reeleito, marcando o início da reinserção do padrão condominial na política de saneamento. Entretanto, neste segundo mandato entre 1993-1996, o contexto político era substancialmente diferente, com o neoliberalismo em plena ascensão. Sua

¹³ Movimento conduzido por partidos de esquerda e centro-esquerda (PT, PSB, PTB, PRC, PCdoB, PCB e PDT) e lideranças populares ligadas aos movimentos sociais.

administração ficou caracterizada, conforme ressaltado por Ferreira (2012), pelo distanciamento da participação popular no processo decisório das políticas públicas.

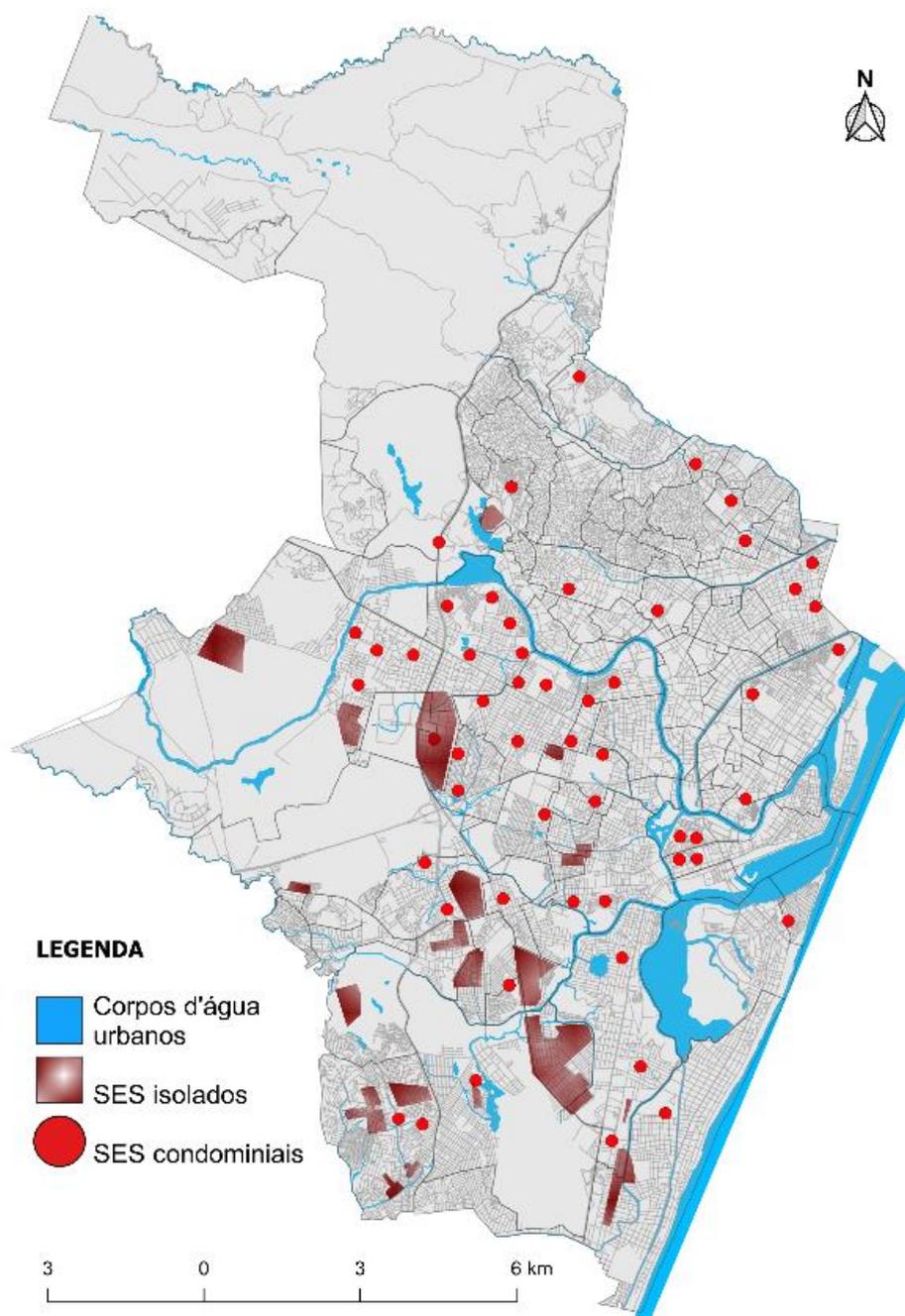
Entre 1993 e 1996, a implementação de sistemas com coleta condominial totalizou apenas cerca de 3.800 ligações, representando apenas 40% da meta estabelecida para o período. Naquela época, o governo municipal enfrentava consideráveis desafios na gestão e implementação desses sistemas, evidenciando dificuldades operacionais.

A introdução tanto dos sistemas convencionais isolados quanto dos sistemas condominiais marcou um avanço considerável na prestação de serviços de esgoto na cidade do Recife. Conforme destacado por Vasconcelos (1995), a implementação desses dois modelos de intervenção, com os SES convencionais operados pela Compesa, resultou, na década de 1990, em uma área de cobertura de aproximadamente 4.429 hectares, correspondendo a cerca de um terço da área total da cidade do Recife. Essa infraestrutura atendia a uma população estimada de 602.945 habitantes. A disposição geográfica desses dois modelos de gestão, dispersos pelo território da cidade, pode ser visualizada na figura 12.

Tais iniciativas não foram concomitantes à implementação de uma estrutura específica destinada à construção, operação e manutenção desses sistemas. Além disso, não foi promovida uma capacitação técnica adequada por parte da Prefeitura, o que concorreu a implicações significativas na sustentabilidade e eficiência operacional desses sistemas. Em decorrência desse cenário, alguns dos sistemas construídos pelo município foram transferidos para a Compesa, enquanto o restante permaneceu sob responsabilidade da Prefeitura (SELINGARDI JUNIOR, 2012).

Em particular, a integração desses sistemas ao longo do tempo, como mencionado anteriormente, destaca a implementação de ajustes progressivos. A compreensão dessas complexidades permite capturar a ideia de uma evolução adaptativa das políticas públicas, em busca de sintonia com as demandas da sociedade e as nuances do ambiente urbano recifense. Isso ocorre tanto devido à natureza social dos serviços de esgotamento sanitário, como também pela sua influência significativa em diversas questões urbanas que demandam uma abordagem cuidadosa.

Figura 12 - SES construídos isoladamente na cidade do Recife (1986-1996)



Fonte: elaboração do autor, com base em Vasconcelos, 1995.

Em síntese, os sistemas isolados e os sistemas condominiais, consorciados aos SES operados pela Compesa, representam as bases cumulativas das políticas de esgotamento sanitário na cidade do Recife. Apesar de a Compesa atuar como a entidade estatal incumbida da gestão dos serviços de água e esgoto, ficou evidente que a oferta pública de serviços de esgoto não avançou de forma significativa na cidade. Essa lacuna na cobertura demandou a implementação de iniciativas

alternativas, como os mencionados sistemas independentes, que, ao atenderem áreas específicas com necessidades particulares, buscaram compensar as limitações da oferta pública. Nesse contexto, a interação entre as bases cumulativas responde à necessidade de adaptação diante das limitações na expansão da oferta pública de esgotamento sanitário.

Cumpra ainda ressaltar que na raiz da distribuição dos investimentos públicos no setor de saneamento reside o conflito entre a descentralização decisória e a centralização de recursos, guiada por orientações nacionais que não se integraram adequadamente às necessidades e demandas locais. Esse descompasso descolou as estratégias da Compesa das iniciativas municipais, contribuindo para o desgaste destas últimas diante da falta de recursos para a dimensão de esgotamento sanitário. A desconexão entre a tomada de decisões centralizada e a realidade local gerou um cenário onde as políticas e investimentos em saneamento foram moldados por diretrizes distantes das nuances específicas da cidade do Recife, impactando adversamente a eficácia e a equidade das ações.

5.1.2 Avanços graduais na oferta pública dos serviços de saneamento

Na perspectiva dos investimentos da Compesa no setor, em junho de 1980, a empresa encomendou à “Acqua-Plan Estudos, Projetos e Consultoria” a elaboração do Plano Diretor de Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana do Recife (PDES). Este plano significou um marco importante ao abordar pela primeira vez toda a RMR. Embasado em um diagnóstico robusto dos problemas relacionados aos esgotos sanitários metropolitanos, o PDES estabeleceu como horizonte o ano 2000, visando atingir um índice de atendimento de 60% de oferta de serviços de esgotamento sanitário.

Conforme destacado por Vasconcelos (1995), este plano delineava a implementação de um sistema convencional que interligaria cinco subsistemas: Santa Cruz, Timbó, Jaboatão, Beberibe e Capibaribe. Os dois últimos, englobando a cidade do Recife, centralizariam o tratamento de esgoto da metrópole por meio de quatro Estações de Tratamento de Esgoto (ETEs). O projeto previa a construção de duas novas ETEs, Dois Irmãos e Jequiá, para se somarem às já existentes, Cabanga e Peixinhos.

No entanto, a estagnação econômica que assolava o país, os altos níveis de endividamento e de inflação, o declínio do arranjo financeiro construído pelo Planasa que, como visto na seção 4, enfrentava sérios desafios diante da crise do BNH, somados a conflitos de interesses não resolvidos na tramitação da lei, fizeram com que praticamente nada do PDES fosse realizado. Revés, apesar dos avanços no abastecimento de água, a exaustão das condições de financiamento com recursos federais para o setor de saneamento levou a Compesa a enfrentar sérias dificuldades financeiras, refletindo-se na escassez de recursos destinados a investimentos em projetos estruturantes.

Divido ao avanço incipiente na oferta pública dos serviços de esgoto durante o auge das estruturas federais de financiamento do setor de saneamento, a partir da década de 1990 a cidade do Recife, bem como sua região metropolitana, se viu diante da necessidade de introduzir novas formulações de políticas para o enfrentamento da problemática que se aprofundava pelo crescimento populacional experimentado no período, associado ao subdimensionamento progressivo das infraestruturas existentes e ao crescimento desordenado de ocupações pobres especialmente em áreas de morro e às margens de corpos d'água, ao largo dos serviços de esgotamento sanitário.

Reflete essa necessidade a edição do Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife (PDCR), lei 15.547/91 que, com base na experiência acumulada a partir dos sistemas condominiais, estabelece diretrizes específicas para lidar com a questão do contato direto com esgotos, oferecendo soluções gradativas diante de diferentes contextos. No seu § 2º, a legislação autoriza, mediante análise criteriosa dos órgãos de controle ambiental e licença especial por prazo determinado, a destinação provisória dos esgotos em duas situações específicas:

- No primeiro caso (I), essa permissão foi concedida a edificações isoladas ou conjuntos de prédios em áreas não providas de rede de coleta. Nesses locais, desde que submetidos a tratamento simplificado, cuja eficiência fosse periodicamente controlada pelos órgãos ambientais competentes, foi permitida a destinação provisória. Ressalta-se que o ônus dos custos das análises e eventuais correções necessárias ficou a cargo do usuário.
- Já no segundo caso (II), a lei autorizou, mesmo sem tratamento, o lançamento de esgotos em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) quando fosse evidenciada a

existência de contato direto da população com os esgotos, e se mostrar impossível a implementação de tratamento, mesmo que simplificado. Nestes casos, o lançamento poderia ser direcionado para galerias ou cursos d'água, com exceção dos casos em que esses recursos hídricos fossem utilizados para consumo ou houvesse contato direto com pessoas.

Guardando especial preocupação com a indissociabilidade da problemática em relação ao território metropolitano, o PDCR também previu a coordenação de esforços em colaboração com os demais municípios que compunham a Região Metropolitana do Recife, bem como com o Poder Público Estadual, para resolver de forma conjunta os desafios relacionados aos esgotos de interesse comum. Essa colaboração incluiu a necessidade de atualização do PDES. Essa abordagem integrada visava promover uma gestão eficiente e cooperativa dos serviços de esgoto, considerando as particularidades locais e regionais, conforme delineado no § 2º da lei 15.547/91 reproduzido acima.

Dentro desse cenário, a PCR elaborou o Plano de Ordenamento do Sistema de Esgotos do Recife (POSER) em 1994, constituindo-se como um instrumento de planejamento municipal para o saneamento. Esse plano surgiu em resposta à necessidade de atualização PDES, concebido pela Compesa, em 1980. Vale ressaltar que o PDES não foi implementado, visto que nenhuma ação derivou dele. Assim, o POSER foi concebido como uma iniciativa municipal para abordar as lacunas existentes e oferecer diretrizes para o desenvolvimento do sistema de esgoto na cidade.

Conforme destacado por Laranjeiras Pinto (2006), a elaboração desse plano foi motivada pelas lições aprendidas em experiências anteriores. Buscando evitar a projeção de grandes estações de tratamento de esgotos, que demandariam extensas estruturas de transporte dos efluentes, implicando em vultosos investimentos em estações elevatórias, emissários e consumo elevado de energia, o POSER adotou uma abordagem mais flexível. Essa flexibilidade se fundamentou na divisão da cidade em microssistemas, delineados em conformidade com a topografia e as restrições impostas por elementos como avenidas, linhas férreas, rios e canais.

Desse modo, o plano propôs soluções por meio de unidades menores, associadas a microbacias. As unidades espaciais de planejamento, conhecidas como Unidades de Coleta (UCs), foram delineadas na época e permaneceram viáveis ao

longo de extensos períodos, com mínimas alterações. Dentro dessa abordagem, o POSER fragmentou a área não saneada do Recife em 98 UCs, cada uma representando um microssistema para coleta e tratamento de esgotos. Além disso, foi considerada a possibilidade de agregar as UCs em grupos de duas ou três, consolidando assim o tratamento de esgotos de forma conjunta. Essa concepção visava garantir eficácia e adaptabilidade no tratamento sanitário, promovendo uma gestão mais descentralizada e flexível para atender às particularidades da cidade.

Outra formulação de destaque foi o Projeto de Qualidade das Águas e Controle da Poluição Hídrica das bacias dos Rios Beberibe, Capibaribe e Jaboatão (PQA), realizado pela Secretaria de Planejamento do Governo do Estado em 1996, tendo como duração um período de três anos. Esse projeto obteve ajuda financeira Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, mais conhecido como Banco Mundial, e estudou os sistemas de drenagem pluvial e esgotamento sanitário. O PQA definiu 253 Unidades Espaciais (UEs) e 20 sistemas, sendo que os cinco principais (Capibaribe, Beberibe, Centro-Tejipió, Timbó e Jaboatão-Praias) tinham como meta atender, até 2020, aproximadamente 70% da população estimada. Contudo, problemas técnicos e econômicos inerentes ao período dificultaram a imediata implantação dos sistemas.

Esses sistemas deveriam coletar e tratar cerca de 65% do total metropolitano de efluentes. Essa iniciativa representou uma abordagem abrangente visando melhorar a qualidade das águas e controlar a poluição hídrica em importantes bacias fluviais, alinhando-se a metas específicas para proporcionar benefícios significativos à população metropolitana. Ao analisar o projeto, Diniz (2010) ressalta que, embora o foco do PQA tenha se concentrado especialmente na problemática da poluição das águas superficiais e subterrâneas na metrópole recifense, que são questões intrinsecamente vinculadas a uma dimensão mais ampla do saneamento, as análises e intervenções propostas não se limitaram apenas ao mencionado subsetor. Segundo o autor, o escopo do projeto abrangeu outros aspectos do saneamento, abordando questões como controle, coleta, transporte e tratamento de águas residuais e pluviais.

No contexto da evolução da oferta dos serviços de esgoto na cidade do Recife, as políticas mencionadas destacaram uma série de iniciativas e projetos que moldaram a trajetória do setor ao longo do tempo. Desde a implementação do Planasa, nos anos 1970, passando pela criação da Compesa, até os esforços municipais e estaduais, na década de 1990, cada fase reflete uma resposta adaptativa

às necessidades e desafios específicos enfrentados pelo setor. A abordagem adotada em diversos projetos demonstra uma compreensão da importância da adaptação gradual diante das complexas dinâmicas institucionais e das transformações urbanas ao longo das décadas.

Ainda assim, no início do século XXI a situação do esgotamento sanitário permanecia desafiadora, particularmente nas áreas de morro e economicamente mais frágeis, como é possível apreender a partir das figuras 13 e 14, apresentadas a seguir. Dados do censo 2000, disponíveis no sítio eletrônico da Base de Dados do Estado de Pernambuco (BDE), demonstraram que apenas 49,8% dos domicílios particulares permanentes levantados na referida pesquisa apresentavam condições consideradas adequadas de esgotamento sanitário.

Figura 13 - Áreas atendidas com rede de esgotamento sanitário ligado a sistema de coleta na cidade do Recife por setor censitário (2000)

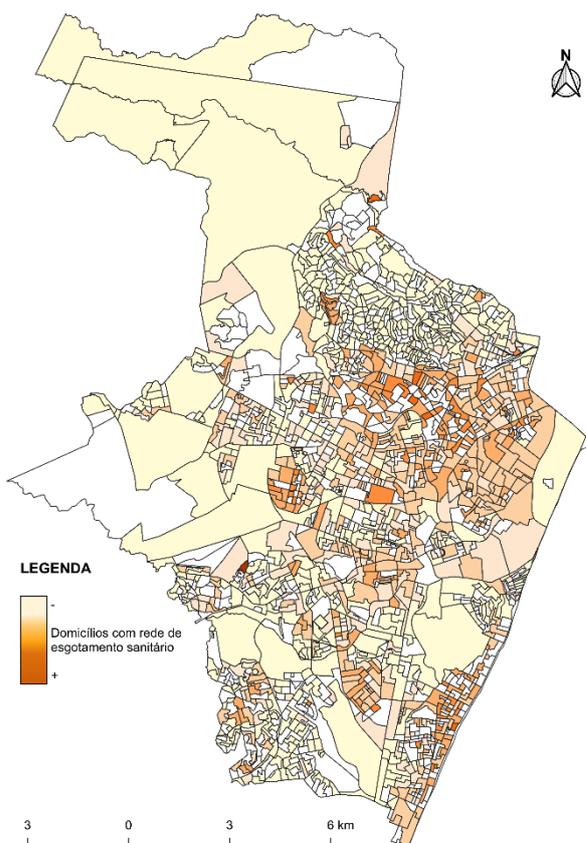
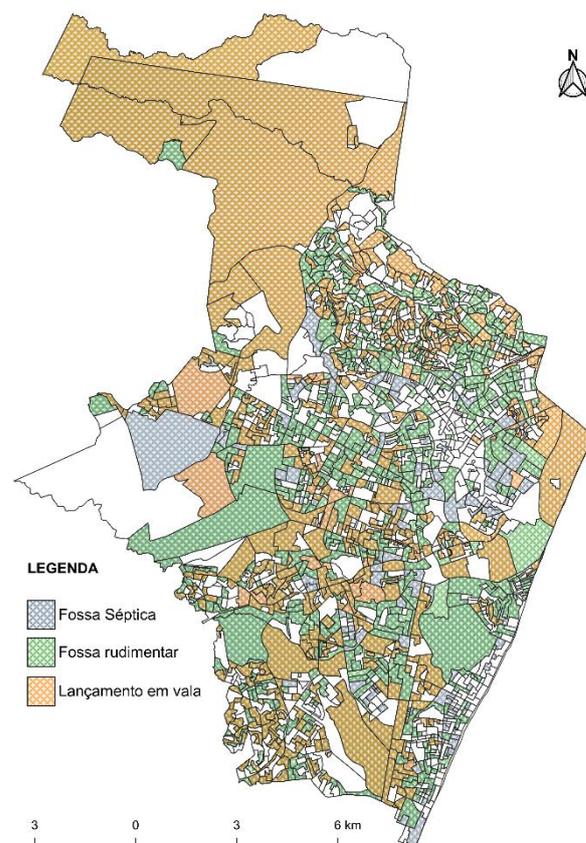


Figura 14 - Ocorrência de soluções particulares para descarte de efluentes na cidade do Recife por tipo predominante por setor censitário (2000)



Fonte: Elaboração do autor, com base no censo demográfico do ano 2000.

No entanto, o termo “adequado” exige certa relativização, principalmente porque o próprio BDE admite seu uso para situações em que a canalização das águas

servidas ou dos dejetos é ligada a um sistema de coleta que os conduz para o escoadouro geral da região, mesmo que o sistema não disponha de estação de tratamento para os rejeitos coletados. Além disso, um volume expressivo de fossas sépticas e rudimentares e o lançamento indiscriminado de resíduos em valas, corpos d'água ou outras formas improvisadas de descarte contribuem para a acentuação desses desafios.

Conforme evidenciado na figura 13, as áreas da cidade do Recife beneficiadas pelos SES Cabanga e Peixinhos apresentaram as melhores coberturas com redes de esgotamento sanitário. Essa observação sugere um desempenho abaixo das expectativas nas políticas implementadas ao longo dos anos pela PCR das soluções privadas caracterizadas nos sistemas isolados. Por outro lado, a figura 14 revela uma notável pulverização de soluções particulares e individuais para o descarte de efluentes, como fossas rudimentares, sépticas e valas, por todo o perímetro da cidade. Esse contexto torna-se problemático, pois evidencia a presença generalizada de práticas inadequadas de saneamento, concorrendo para a degradação ambiental e contaminação de corpos hídricos e suas consequências deletérias para a cidade. São práticas oriundas, na maioria das vezes, da população, caracterizando as reciprocidades interpessoais apontadas por Ribeiro e Ribeiro (2018), diante da limitação do Estado de prover as condições adequadas de saneamento, aprofundadas na seção 6.

De maneira geral, a situação do saneamento básico na cidade do Recife permanecia preocupante. Conforme evidenciado por Ferreira (2012), no período de 1991 a 2000, essa condição se agravou inclusive na dimensão do abastecimento de água. Durante esse intervalo, houve uma significativa redução nas conexões à rede geral, passando de 94,7% dos domicílios conectados em 1991 para apenas 88% em 2000. No tocante ao esgotamento sanitário, o autor destaca que a cidade apresentava uma cobertura de apenas 30% com rede coletora de esgoto, e meramente um terço desse volume recebia algum tipo de tratamento, indicando desafios expressivos em ambas as áreas.

Diante desse cenário, a partir dos anos 2000 emergiram uma série de outras iniciativas públicas no intuito de mitigar a problemática. Uma dessas iniciativas foi o estudo sobre o Plano de Gerenciamento da Drenagem de Águas Pluviais e do Esgotamento Sanitário para a Região Metropolitana do Recife, em parceria firmada entre a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e a Agência de Cooperação

Internacional do Japão (JICA), cujo relatório final foi apresentado em janeiro de 2001. Os objetivos principais do estudo foram formular um “Plano Diretor para o Gerenciamento de Drenagem Pluvial e Esgotamento Sanitário na RMR”, com horizonte para o ano 2022 e realizar um “Estudo de Viabilidade” para projetos urgentes ou prioritários na região metropolitana.

O Plano JICA, como ficou conhecido, previa a implantação de 55 SES na RMR cuja perspectiva era de que, após a sua completa implementação, fossem atingidos índices de coleta e tratamento de esgoto na área do programa de aproximadamente 90%. Em sua essência, o plano resgatava e buscava implementar as infraestruturas originalmente planejadas a partir do PQA.

No entanto, a partir dos anos 2000, a Compesa intensificou a sua prioridade em relação à questão do abastecimento de água, direcionando particular atenção para o interior do estado. Nessa fase, a companhia ampliou substancialmente o seu parque de produção de água por meio de grandes obras estruturadoras distribuídas em várias regiões, sendo possibilitadas, em grande parte, pela alocação de recursos federais, o que veio a se consolidar mais tarde com a edição dos programas federais PAC I e PAC II. Na RMR, como mencionado anteriormente, a política central foi a implementação do sistema de abastecimento de água Pirapama, considerado o maior da Companhia.

No cenário político da cidade do Recife, naquela época, delineava-se um contraste notável entre as diretrizes neoliberais que orientavam o governo federal, refletindo aspirações de cunho nacional, e a ascensão de uma gestão de orientação mais à esquerda no âmbito municipal. No que tange ao setor de saneamento, conforme destacado por Ferreira (2012), esse contraste se manifestou na busca pela consolidação da política municipal de saneamento, que inicialmente direcionou seus esforços para a recuperação dos sistemas existentes, independentemente do modelo adotado (convencional ou condominial). “O objetivo era colocar esses sistemas em operação e iniciar a participação efetiva da prefeitura na gestão dos serviços, consolidando, assim, a titularidade municipal sobre as questões sanitárias” (FERREIRA, 2012. p. 71).

Nessa perspectiva, no ano de 2002 emerge o então chamado “modelo de saneamento integrado”, cuja proposta era envolver, ao mesmo tempo, diferentes aspectos do meio ambiente urbano, com ações intersetoriais abrangendo os setores de abastecimento de água, esgotamento sanitário, pavimentação, drenagem, coleta e

destinação de resíduos. Além disso, contemplava melhorias e/ou construções de instalações hídrico-sanitárias nas residências, remoção e realocação de famílias, reordenamento urbano, controle de vetores de doenças e iniciativas de educação sanitária e ambiental.

A implementação do modelo de saneamento integrado pela PCR, como destacado por Selingardi Junior (2012), não apenas introduzia um novo paradigma de gestão, como também redefiniu o papel da população no contexto do saneamento. Esse modelo trouxe consigo uma abordagem participativa e inclusiva, colocando a população como protagonista no funcionamento dos sistemas. Ao envolver os moradores nas decisões relacionadas ao saneamento, a iniciativa visava também considerar as dinâmicas sociais, ambientais e urbanas específicas de cada comunidade. Assim, a criação de um padrão de manejo que integraria a comunidade como agente ativo do saneamento alinhava-se aos princípios de uma governança participativa na busca por superar os desafios historicamente enfrentados no setor, e tentava encontrar soluções adaptáveis e sustentáveis ao longo do tempo.

Contudo, como salientado por Ferreira (2012), a política de saneamento no Recife foi notadamente influenciada pela limitada capacidade de investimento municipal. A introdução de um modelo de intervenção inovador, como o saneamento integrado, marcou uma abordagem distintiva na cidade. No entanto, grande parte das metas e aspirações da gestão municipal para o setor de saneamento não se concretizou, principalmente devido à falta de regularização na relação entre o município e a COMPESA.

Para contornar tal situação, em 2005, houve a celebração de um contrato de programa entre o Governo de Pernambuco e a PCR, em que a Prefeitura atua como poder concedente, estabelece a prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário sob o regime de gestão associada, abrangendo o território municipal do Recife. Assim, garantindo que os serviços de saneamento passariam a ser prestados pela Compesa, com exclusividade, pelo prazo de trinta anos.

Uma cláusula particularmente relevante, o § 3º da cláusula primeira, enfatiza que

A exclusividade mencionada [...] não impede que a COMPESA celebre parcerias público-privadas para a prestação dos serviços [...], através da escolha do parceiro privado por procedimento licitatório nos termos da Lei Federal 11.079/2004 e da Lei Estadual nº. 12.765/2005, de 27/01/2005.

Além disso, o § 4º da cláusula primeira destaca que

Em áreas habitacionais predominantemente ocupadas por populações de baixa renda, poderão o ESTADO e o MUNICÍPIO, mediante convênio com a COMPESA, prestar os serviços de coleta e transporte das águas servidas, de conformidade com o MODELO DE SANEAMENTO INTEGRADO, nas atividades complementares internas ao lote, de forma integrada com sistemas da COMPESA, incluindo o compartilhamento de infraestruturas e dos custos de investimentos.

Na esfera estadual, a Lei 12.425/2003 instituiu o Programa de Infraestrutura em Áreas de Baixa Renda da Região Metropolitana do Recife (PROMETROPOLE). O programa tinha como meta primordial aprimorar as condições habitacionais em comunidades carentes situadas na área da Bacia do Beberibe, por meio de iniciativas integradas de infraestrutura urbana e da ampliação e aprimoramento dos serviços públicos nessas localidades. Nesse contexto, conforme mencionado por Ferreira (2012), estava em curso a mobilização de recursos substanciais junto ao Banco Mundial, visando a intervenção urbana nos limites entre Recife e Olinda, na bacia do rio Beberibe.

O PROMETROPOLE entrou em fase de execução, no ano de 2005, assentado em objetivos derivados dos estudos desenvolvidos no PQA, que indicou os esgotos domésticos provenientes da concentração de assentamentos de baixa renda como a principal fonte poluidora das águas. Esses assentamentos careciam de acesso aos serviços públicos de saneamento básico. Nesse contexto, a carência de acesso aos serviços públicos de saneamento básico nessas comunidades amplificava os desafios ambientais e de saúde pública. O PROMETROPOLE, ao se lançar nessa empreitada, buscou mitigar esses problemas, enfocando estratégias específicas para melhorar as condições de saneamento nessas áreas.

Com financiamento do PAC, o Programa Estruturador do Recife (PROEST), em 2008, propunha um ambicioso aumento de 35% para 77% no índice de residências atendidas por saneamento básico na cidade do Recife, até 2010 (SOUZA, 2019). Conforme destacado por Selingardi Junior (2012), essa iniciativa representaria a maior

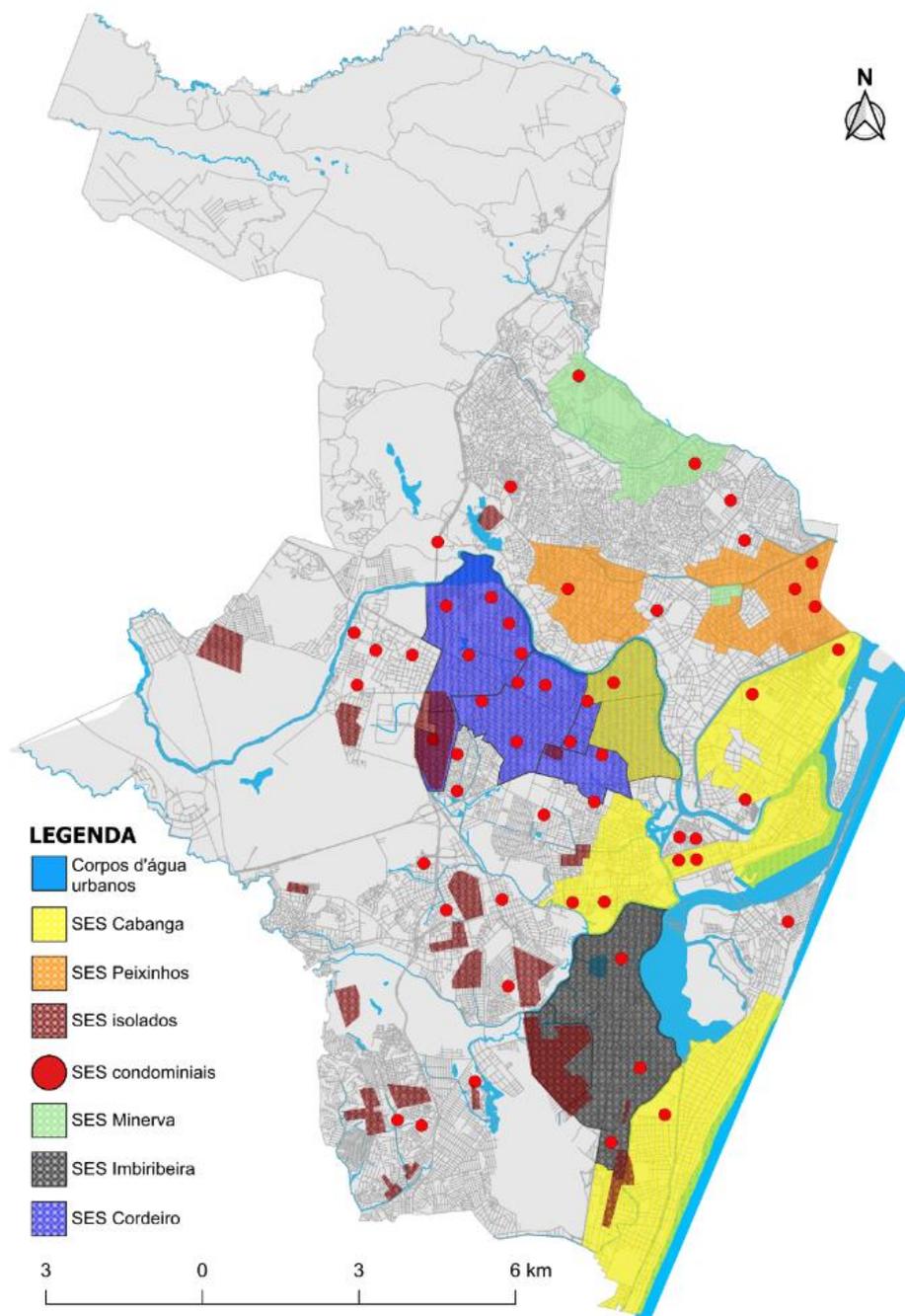
intervenção em esgotamento sanitário, até então, implementada no Recife, envolvendo a expansão das redes coletoras e a revitalização dos rios Tejiú, Jordão e Jequiá. A abrangência do programa corresponde a uma das áreas mais populosas da cidade, incluindo o bairro de Boa Viagem e Imbiribeira.

Em 2009, teve início a implementação do Projeto Capibaribe Melhor, destinado a criar condições favoráveis para a dinamização urbana e socioeconômica dos residentes na região da bacia do rio Capibaribe. Com um planejamento para ser executado ao longo de cinco anos, o projeto englobou um montante considerável de recursos, totalizando 46,8 milhões de dólares, dos quais 70% foram financiados pelo BIRD (ALMEIDA, 2013).

A trajetória percorrida por essas iniciativas, como o PROMETROPOLE, PROEST e Projeto Capibaribe Melhor e outras políticas anteriores, não apenas representaram avanços incrementais nas políticas de esgotamento sanitário na cidade do Recife, como também desempenharam um papel estratégico na transformação do panorama urbano da metrópole, preparando o terreno para a implementação da PPP no contexto do Programa Cidade Saneada. A figura 15 permite melhor explorar essa perspectiva, ao destacar espacialmente a incidências dos diversos planos, programas e projetos implantados no território da cidade de onde derivam, para além dos pré-existentes SES Cabanga e Peixinhos e do SES isolados e condominiais pulverizados no território da cidade, o SES:

- SES Minerva, prosseguimento do PROMETRÓPOLE, que abrange dez unidades de esgotamento, sete em Recife e três em Olinda;
- SES Cordeiro, prosseguimento do Projeto Capibaribe Melhor, que abrange cinco unidades de esgotamento, em Recife; e,
- SES Imbiribeira, prosseguimento do PROEST-Programa Estruturador do Recife, que abrange cinco unidades de esgotamento em Recife.

Figura 15 - Principais SES implantados na cidade do Recife até o ano 2013.



Fonte: Elaboração do autor, 2023.

A despeito desse avanço notável na cobertura de grandes porções da cidade do Recife com sistemas de esgotamento sanitário, como mencionado na seção 4 desta tese, em um recorte de aproximadamente meio século, os índices de esgotamento sanitário na RMR permaneceram aquém das metas desejadas. Cumpre recordar que, em 2013, os dados apontavam uma coleta de esgoto insatisfatória, representando apenas 28%, sendo que apenas 7% desse volume era efetivamente

tratado. Esse cenário evidenciava uma preocupante deficiência nas infraestruturas de saneamento, o que exigia uma abordagem mais agressiva para sua resolução, com mudanças para além do incremento aos sistemas de esgotamento sanitários já existentes.

Contudo, mesmo despontando como a promessa de configurar um importante catalisador para essas demandas por esgotamento sanitário, a opção pela PPP para a gestão do PCS inspira questionamentos importantes, estes fundamentados nas propostas de intervenção do programa. Como visto, as políticas de esgotamento sanitário implementadas historicamente no Recife apresentaram uma clara preferência por áreas planas da cidade, onde residem grupos mais privilegiados, resultando em uma oferta de serviços concentrada nessas regiões. Ao analisar a proposta de intervenção do PCS na cidade, percebe-se que não há uma mudança revolucionária nessa lógica preexistente, mas, ao contrário, uma confirmação dela. E, mesmo quando avança para áreas pobres, esse movimento é justificado pela existência prévia de investimentos. Essa dinâmica será melhor explorada na subseção seguinte, destacando como a continuidade das políticas anteriores se reflete na formulação do PCS e nas implicações para a distribuição de serviços de esgotamento sanitário na cidade do Recife.

5.1.3 O PCS como continuação das políticas anteriores

A perspectiva incremental, como discutida anteriormente, fundamenta-se na adoção de mudanças gradualmente progressivas em contraposição a alterações abruptas e disruptivas. No cenário em questão, a contribuição do modelo incremental à análise do objeto de estudo, corrobora a trajetória de como as políticas e práticas, no setor de saneamento, foram delineadas e refinadas ao longo do tempo em resposta às demandas que foram emergindo e às lições extraídas das experiências anteriores. Essa abordagem gradual permitiu ajustes contínuos, adaptação às complexidades do contexto local, conforme evidenciado pelas iniciativas mencionadas anteriormente, como a integração de políticas, planos, programas e projetos, sistemas e a expansão dos serviços.

Não por acaso, a referência fundamental para o escopo do PCS foi o plano JICA. Esse ponto de partida para o programa parece refletir a intenção de explorar estratégias previamente aplicadas ao contexto urbano, pressupondo sua adaptação

direta à realidade específica da área do programa. Assim, o plano JICA pode oferecer direcionamentos, mesmo que a eficácia exata e a necessidade de ajustes para atender às particularidades locais permanecessem como aspectos a serem explorados a partir da reformulação da política.

O Plano JICA originalmente propôs a construção e operacionalização de 55 sistemas de esgotamento sanitário, abrangendo 12 dos 14 municípios metropolitanos, a saber: Abreu e Lima, Cabo de Santo Agostinho, Camaragibe, Igarassu, Ipojuca, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, Recife e São Lourenço da Mata. No contexto do PCS, houve uma consolidação dos 55 sistemas originalmente formulados pelo plano para 29 SES a partir da integração entre eles e acréscimo de mais 12 SES e dos municípios de Araçoiaba, Ilha de Itamaracá e Goiana, totalizando 41 SES e 15 municípios. Vale ressaltar que, desse total, 22 SES se situam total ou parcialmente no território da cidade do Recife, conforme evidenciado no quadro 5 a seguir.

Quadro 5 - SES com incidência sobre o território da cidade do Recife

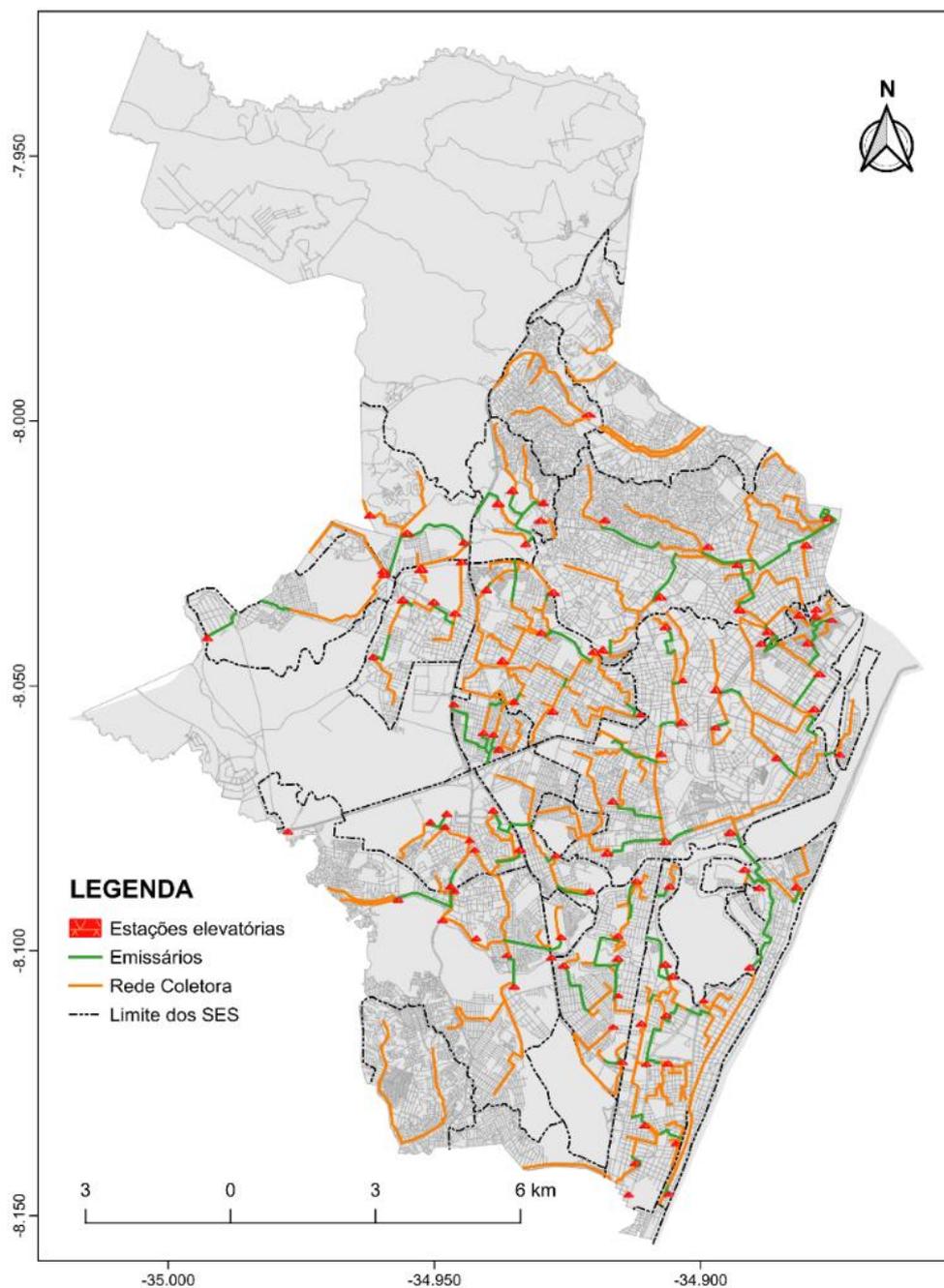
| ETE | SES | Município a que pertence | Abrangência da área por município (%) |
|---------------------|---------------------|--------------------------|---------------------------------------|
| Cabanga | Boa Viagem | Jaboatão dos Guararapes | 8% |
| | | Recife | 92% |
| | Cabanga | Recife | 100% |
| 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 | 100% |
| | | San Martim | 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: Souza, 2019.

Os 15 municípios que participam do programa apresentavam diferentes níveis de atendimento dos serviços de esgotamento sanitário em suas porções territoriais. Essas áreas variavam desde aquelas com sistemas em funcionamento, ainda que em situação precária, até áreas com sistemas não operacionais e aquelas desprovidas de qualquer sistema. Para atingir a universalização dos serviços a serem implantados, os investimentos deveriam abranger a maior parte do território urbano da RMR. No entanto, ao focar as intervenções no limite do território da cidade do Recife, observou-se uma correlação entre as intervenções já existentes e as propostas apresentadas pelo PCS, que praticamente não avança em direção às porções territoriais sem histórico prévio de sistema de esgoto. Essa percepção é reforçada pela leitura das figuras 16 e 17, que trazem dados extraídos das plantas baixas desenvolvidas para a implementação do programa.

Figura 16 - Síntese das intervenções em esgotamento sanitário propostas pelo PCS

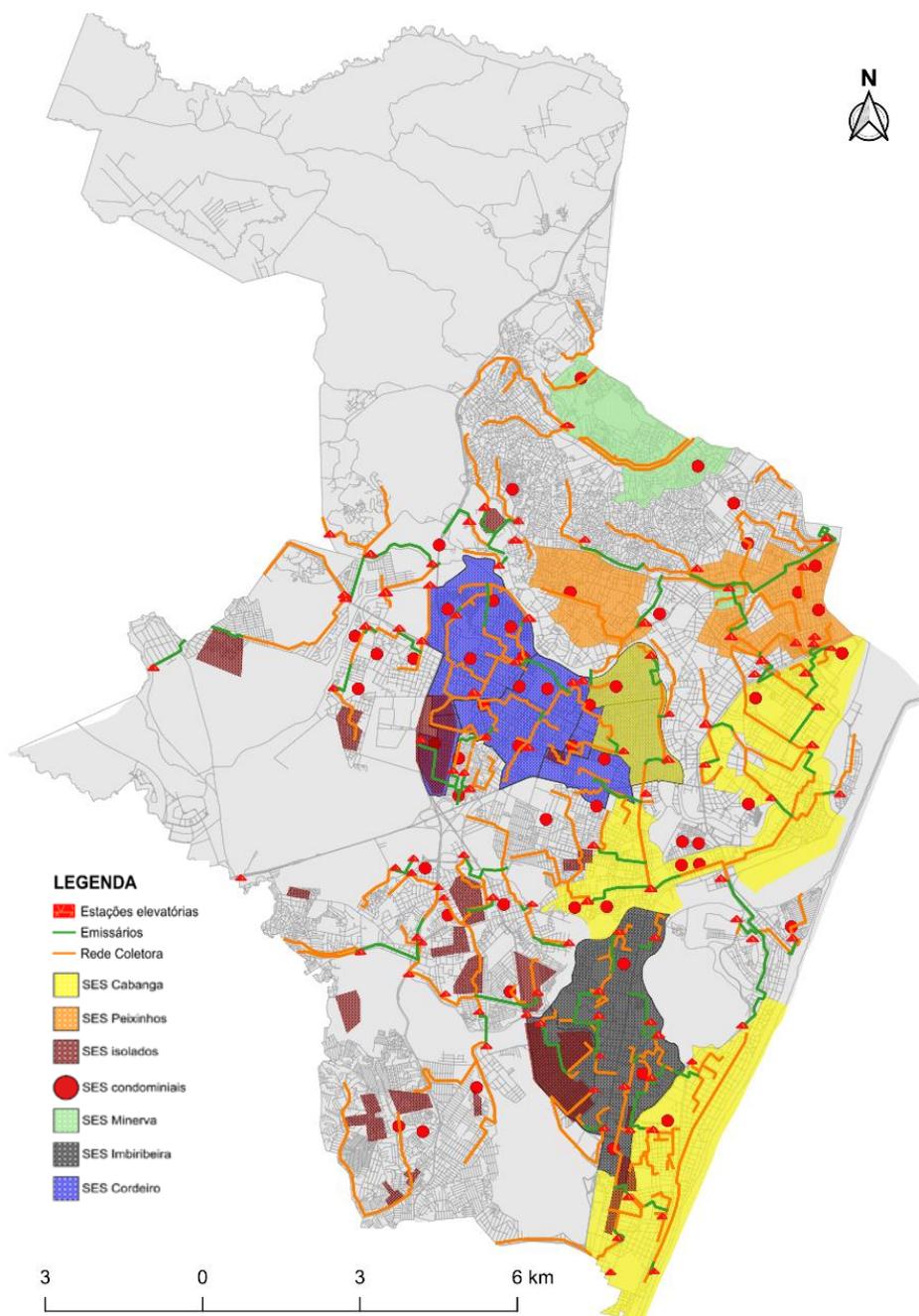


Fonte: Elaboração do autor, com base em Trento Engenharia, 2011.

A representação gráfica, apresentada na figura 16, que delimita os sistemas planejados para implementação na cidade do Recife, materializa o acordo estabelecido entre a Compesa e a concessionária privada encarregada dos serviços de esgotamento do PCS. Esta imagem ilustra uma promessa fundamentada nos objetivos do PCS, comprometendo-se com a construção e reabilitação de ETEs, rede coletora de esgotos, estações elevatórias, emissários e ramais prediais. Entretanto,

ao analisar a distribuição dessas infraestruturas de esgotamento sanitário em relação à cidade do Recife, revela-se uma dinâmica que indica mais uma continuidade do que um avanço significativo sobre áreas desprovidas dessas estruturas essenciais.

Figura 17 - Sobreposição das redes de infraestruturas propostas pelo PCS em relação aos sistemas de esgotamento sanitários previamente implantados na cidade do Recife



Fonte: Elaboração do autor, 2023.

A evidência visual sugere uma concentração de investimentos nas regiões já atendidas ou, mesmo que em situações precárias, que já houve alguma intervenção anterior, sugerindo uma clara priorização na evolução gradual do que já está estabelecido, em detrimento de uma expansão efetiva para áreas que demandam urgentemente melhorias em suas infraestruturas sanitárias. Isso leva a questionamentos relevantes sobre a capacidade do PCS de enfrentar de maneira efetiva a deficiência nos serviços de esgotamento sanitário em áreas menos favorecidas, o que leva a supor que este programa pode estar negligenciando a necessidade urgente de intervenções substanciais em localidades que historicamente enfrentam carências significativas nesse aspecto.

Essa correlação pode ser melhor expressada pela análise visual a partir das figuras 18 e 19 que revelam a ocorrência de grandes espaços de pobreza, sejam concentrados em determinadas regiões, especialmente em áreas de morro, sejam pulverizados nas áreas planas da cidade, para onde pouca ou nenhuma intervenção foi planejada.

Figura 18 - Zonas Especiais de Interesse Social distribuídas na cidade do Recife

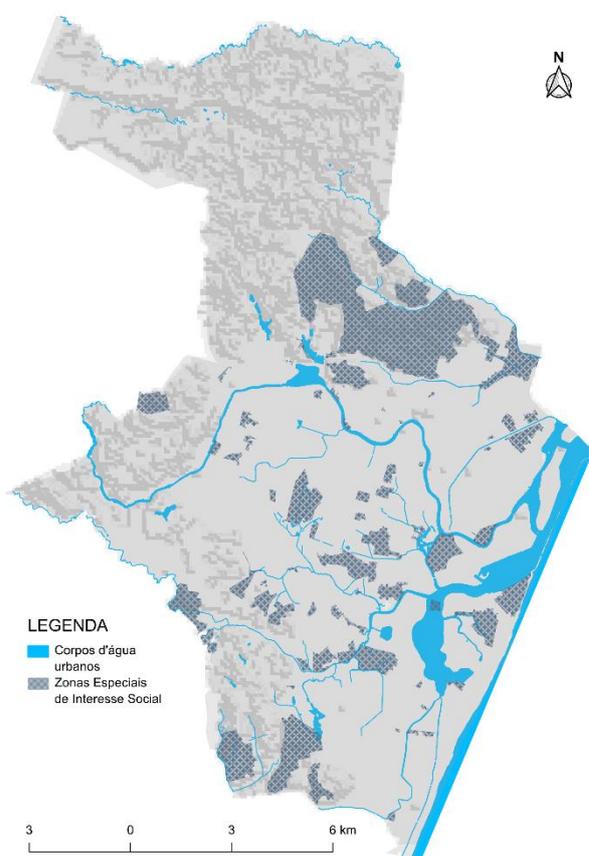
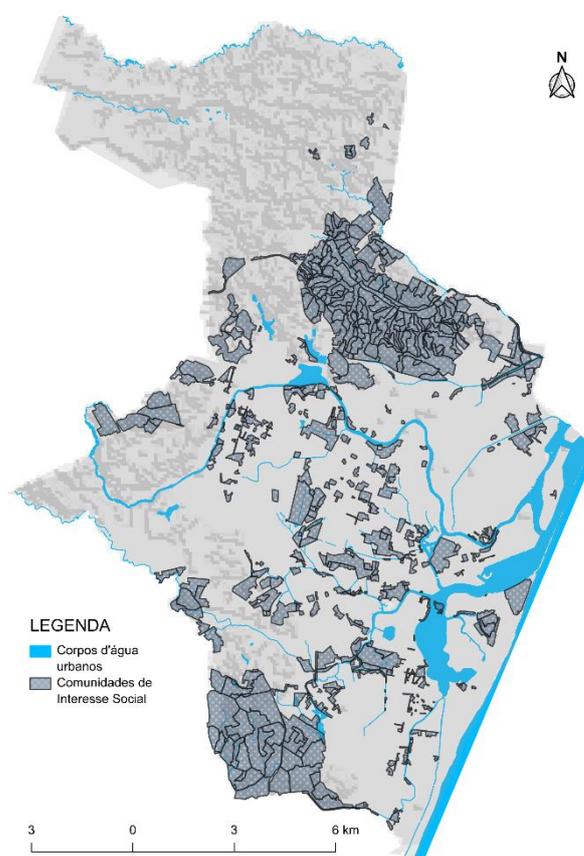


Figura 19 - Comunidades de Interesse Social distribuídas na cidade do Recife

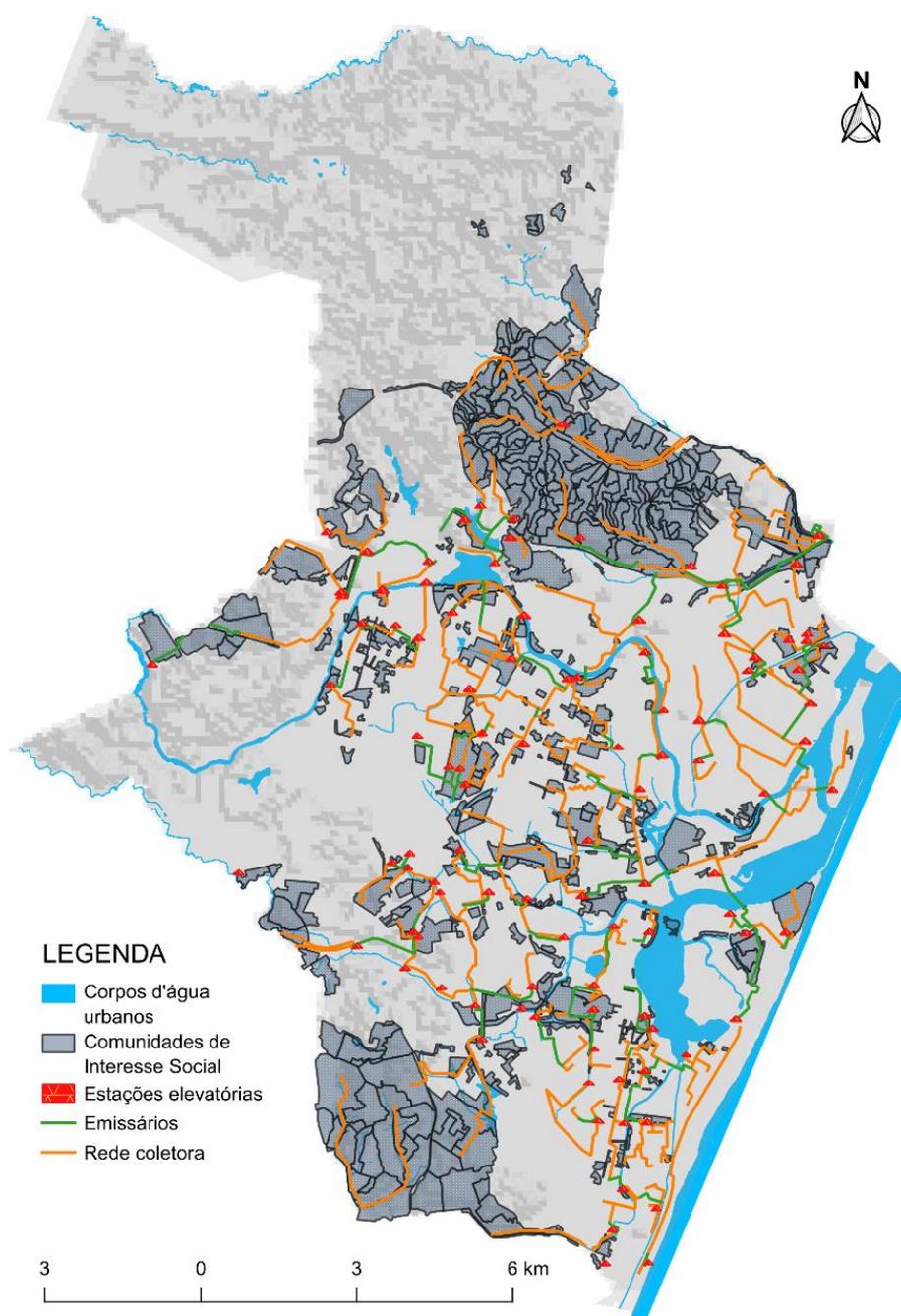


Fonte: Elaboração do autor, 2023.

Ao longo dos últimos 40 anos, muitos desses espaços caracterizados pela pobreza foram oficialmente reconhecidos como Zonas Especiais de Interesse Social, garantindo a permanência das famílias mais carentes em suas áreas de residência. Curiosamente, as ZEIS com maior densidade populacional e menor poder aquisitivo são aquelas que contam com previsões mais modestas de intervenções em esgotamento sanitário. Essa discrepância é notável, pois indica uma ausência de planejamento adequado para a implementação de coletores, emissários e estações elevatórias nessas regiões, proporcionalmente à necessidade de coleta do esgoto produzido. Esse cenário é particularmente preocupante nas ZEIS onde residem as famílias de menor renda, uma vez que são justamente essas áreas que enfrentam maiores condições de precariedade e, conseqüentemente, permanecem fora do escopo de atendimento da PCS.

Além disso, inseridas no perímetro das ZEIS e, em diversos casos, estendendo-se para além de suas delimitações, registra-se cerca de 545 Comunidades de Interesse Social (CIS). No entanto, uma parcela considerável dessas CIS está alheia aos benefícios prometidos pelos investimentos que o PCS se propôs a implementar, sugerindo uma possibilidade de manutenção ou agravamento das condições de precariedade em que essas comunidades se encontram. Para uma melhor análise, a figura 20 ilustra os investimentos planejados pelo PCS em relação às CIS.

Figura 20 - Comunidades de Interesse Social *versus* propostas de intervenção do PCS na cidade do Recife



Fonte: Elaboração do autor, com base em Trento Engenharia, 2011.

Essa orientação seletiva nos investimentos pode sinalizar uma abordagem que não enfrenta de maneira ampla as disparidades sociais já existentes, levantando questionamentos sobre a eficácia do PCS em atenuar desigualdades e atender às demandas específicas de comunidades menos favorecidas. A tendência de concentrar esforços em áreas já relativamente bem atendidas pode perpetuar as

condições precárias em comunidades mais vulneráveis. Por outro lado, tal tendência retoma a questão ressaltada por Ribeiro e Ribeiro (2018) de que a redistribuição institucional no caso das metrópoles brasileiras foi muito fraca, uma vez que o Brasil se distancia daqueles países onde a redistribuição realizada pelos regimes de bem-estar social prepararam espaços mais estruturados para a realização de investimentos complementares por meio do mercado.

Em outras palavras, apesar de a trajetória das políticas públicas de saneamento, corroborada pelo Programa Cidade Saneada, constituírem avanços fundamentais e indispensáveis para a cidade do Recife, seus padrões de evolução transcendem o simples conflito da desigualdade de acesso. Essa trajetória se revela de forma mais ampla na pobreza e precariedade que caracterizam diversas áreas ZES e CIS do território recifense. Ou seja, é possível que, ao longo dos anos, as intervenções e decisões políticas no campo do saneamento não apenas tenham espelhado, mas também contribuído para a perpetuação das disparidades socioeconômicas, delineando um cenário onde a carência de acesso aos serviços básicos está intrinsecamente ligada à segregação e às condições precárias de vida em inúmeras comunidades, revelando as limitações de um Estado incapaz de efetivar uma redistribuição de recursos na perspectiva da universalização dos serviços essenciais.

O enfoque seletivo nos investimentos, aliado à ausência de previsões satisfatórias para comunidades mais vulneráveis, destaca a necessidade de aprofundar a análise sobre a formulação do PCS. Assim, a próxima subseção explorará mais detalhadamente os mecanismos associados à criação deste programa, buscando elucidar quais fatores moldaram suas características e orientaram as escolhas estratégicas, contribuindo para o entendimento do cenário observado nas intervenções propostas.

5.2 O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO PROGRAMA CIDADE SANEADA

O processo de formulação de uma política pública representa uma etapa crucial na criação e delineamento de estratégias para abordar desafios específicos. Tendo um caráter simultaneamente político e técnico, esse processo envolve a identificação e avaliação de diferentes alternativas para lidar com um problema previamente reconhecido. É uma fase em que os formuladores de políticas, representando diversos

interesses e perspectivas, exercem poder na seleção da abordagem considerada mais adequada.

As alternativas, conforme definidas por autores como Capella (2018), são concebidas como soluções que implicam consequências previsíveis diante da implementação de medidas específicas. Essas alternativas não apenas abrangem a instrumentalização, que se refere à indicação de medidas tangíveis e procedimentos formais, como leis, normas e programas, mas também se encontram intrinsecamente conectadas aos problemas em questão. Além disso, as alternativas legitimam a ação governamental esperada, conferindo uma base para a tomada de decisões e a implementação de políticas públicas.

No contexto do Programa Cidade Saneada, esse processo ganha destaque significativo. Sua importância é ressaltada não apenas devido à complexidade da gestão do saneamento, que abrange questões técnicas relacionadas ao tratamento de esgoto e considerações sociais de equidade e justiça na distribuição de infraestruturas, impactando diretamente na qualidade de vida das pessoas. Mas, também, pela dinâmica política e econômica que influenciou a decisão de adotar uma parceria público-privada para a gestão do PCS. Este último ponto é particularmente relevante, considerando o cenário de avanço incremental e desigual do programa, salientado anteriormente.

Dentro desse contexto, a formulação do PCS envolveu escolhas e negociações entre atores com interesses distintos, desde autoridades governamentais até empresas privadas e a população afetada. A capacidade de expressão de poder entre os diferentes atores intervenientes nesse processo se manifestou na definição das alternativas escolhidas e nas estratégias adotadas para enfrentar os desafios do saneamento na cidade do Recife. Nesse cenário, a formulação do PCS tanto moldou a resposta à demanda por serviços de saneamento, como também influenciou diretamente a distribuição de recursos, responsabilidades e benefícios entre os envolvidos na parceria.

5.2.1 Contexto político e econômico

A opção por uma PPP para a gestão do PCS, no estado de Pernambuco, insere-se em um contexto político e econômico mais amplo que se estende nacionalmente e remete a um período de grande disponibilidade de recursos públicos

considerados altamente atrativos para o mercado. Conforme assinalado na seção 3, o início do governo Lula, em 2003, marcou uma transição significativa no cenário político brasileiro, encerrando um período de maior inclinação para as privatizações, que havia sido observado anteriormente. Essa mudança de paradigma refletiu um redirecionamento das prioridades do governo, especialmente no que diz respeito ao fortalecimento da indústria nacional e ao seu desenvolvimento interno.

Nesse sentido, é ressaltado o papel dos bancos públicos, em especial do BNDES, na busca pelo fortalecimento de grandes grupos empresariais nacionais, geralmente ligados os setores da construção pesada e *commodities*, bem como da Caixa Econômica Federal na disponibilização de importantes linhas de crédito para empreendimento de grande envergadura. Antes desse período, o BNDES desempenhava um papel mais pronunciado como financiador de processos de privatização. No entanto, após 2003, o papel do BNDES¹⁴ passou por uma reconfiguração, deixando de ser um agente financiador de privatizações para se tornar um gestor de programas de crédito, entre eles aqueles que visavam fortalecer a indústria nacional e promover o desenvolvimento econômico interno.

No entanto, em vez de representar uma ruptura completa com as perspectivas neoliberais e os interesses de instituições internacionais que marcaram o período anterior, a reconfiguração do papel do BNDES também atendeu aos interesses do mercado, concorrendo “em direção a um programa de política econômica e social que tem como objetivo o crescimento econômico do capitalismo brasileiro com certa distribuição de renda” (BUGIATO, 2014, p. 92). Essa dinâmica discutida por Bugiato (2014) destaca a ascensão de grandes empresas de capital nacional que iniciaram ou expandiram sua internacionalização. Esse processo coincidiu com a emergência das chamadas “campeãs nacionais”, empresas brasileiras que ganharam destaque em setores estratégicos, fortalecendo a presença do capital nacional tanto no cenário doméstico quanto no internacional.

A ascensão das “campeãs nacionais” foi marcada por investimentos robustos em infraestrutura. O BNDES desempenhou um papel crucial ao prover recursos financeiros substanciais para essas empresas, permitindo que elas se consolidassem como protagonistas em projetos de grandes escalas. Esse apoio financeiro se

¹⁴ Algumas evidências dessa orientação do banco podem ser percebidas através da análise da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), lançada em 2003, e da criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), no ano de 2005.

estendeu a setores como o da construção civil, mas também abrangendo áreas como energia, transporte e saneamento básico. No entanto, essa dinâmica não esteve isenta de críticas. Algumas análises apontam para a concentração de recursos em poucas empresas (GARCIA, 2011), no incentivo à “livre competição” (SOUZA, 2012) menos competitiva e no favorecimento de interesses específicos em detrimento do bem público.

Com a implementação de programas estruturadores, a exemplo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), ambos consolidados no âmbito do executivo federal em 2007 e 2009, respectivamente, não apenas houve a mobilização expressiva de recursos federais para a expansão da infraestrutura no país, como, também, foram estabelecidas as condições para a entrada e atuação efetiva do mercado, principalmente através dessas empresas “campeãs”, em cenários antes pouco explorados. Essas iniciativas governamentais impulsionaram o investimento em áreas estratégicas, ao mesmo tempo em que propiciaram um ambiente favorável para a participação do setor privado em áreas historicamente geridas pelo estado.

Não por acaso, grupos empresariais passaram a explorar múltiplas frentes de atuação, adotando uma estratégia de diversificação de investimentos e ampliação da sua presença em diversos setores por meio de subsidiárias. Esse fenômeno é evidenciado no caso do grupo Odebrecht, que, até o ano de 2014, estendia seus negócios por uma variedade de segmentos, abrangendo desde a construção imobiliária residencial e comercial, até os setores de água, esgoto e resíduos, mobilidade, transporte e logística, além de atuar na indústria de óleo e gás, entre outros. Essa diversificação estratégica permitiu que essas empresas, como no exemplo citado, ampliassem sua participação em setores estratégicos, como o de infraestrutura, e também consolidassem sua expertise na execução de empreendimentos de grande envergadura financiados pelos programas governamentais.

Esse cenário nacional se alinha, em particular, ao contexto em que se estabeleceu a formulação do PCS na esfera do executivo estadual pernambucano. A partir de 2007, o grupo político no poder no governo do estado adotou uma perspectiva neodesenvolvimentista¹⁵, evidenciada por uma política de atração de investimentos e

¹⁵ Para autores como Bugiati (2014) esse seria o desenvolvimentismo possível numa formação social periférica nos marcos do capitalismo neoliberal.

parcerias público-privadas especialmente associados aos programas e políticas federais. Essa abordagem, segundo análises de Nascimento (2015) e Ferreira (2019), estava consonância à visão de desenvolvimento econômico pautado em infraestruturas robustas como elementos-chave para um suposto “progresso”.

Essa orientação do grupo político estadual também refletia suas ambições em nível nacional. O ex-governador Eduardo Campos, figura central desse grupo, manifestou pretensões políticas nacionais, culminando em sua candidatura ao executivo federal em 2014. A perspectiva de viabilização política de Campos em âmbito nacional estava intrinsecamente vinculada à busca por uma plataforma que destacasse o sucesso das políticas implementadas em Pernambuco, que buscavam consolidar seus feitos econômicos no estado, bem como projetar uma imagem de eficiência administrativa e modernização.

Além disso, destaca-se que, conforme ressaltado por Ferreira (2019), Campos não apenas personificava a figura do gestor empreendedor, mas também possuía uma identidade carismática e estabelecia fortes vínculos com os movimentos sociais. Sua habilidade em transitar entre diferentes setores da sociedade conferiu-lhe uma notável capacidade de angariar apoio e construir alianças estratégicas. Essa dimensão carismática do ex-governador acrescentava um importante componente à sua liderança, influenciando a dinâmica de legitimação dos seus interesses, uma forte base de apoio no legislativo estadual¹⁶.

Nesse contexto, é crucial destacar, conforme apontado na seção 4, que durante esse período, o estado de Pernambuco já contava com significativos mecanismos, como o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas, e toda a sua engenharia institucional, implementados para facilitar grandes investimentos em parceria com o setor privado. Nesse cenário, as "campeãs nacionais", com destaque para o grupo Odebrecht, emergiram como protagonistas na condução de obras estratégicas e de elevada importância para o desenvolvimento do estado. Essas empresas desempenharam um papel de destaque na integração do setor privado às iniciativas governamentais, consolidando-se como atores centrais na materialização de projetos considerados fundamentais para o progresso estadual.

¹⁶ Em 2010, o executivo estadual contava com o apoio de forte coligação composta pelos partidos: PC do B / PDT / PHS / PP / PR / PRB / PRP / PSB / PSC / PSDC / PSL / PT / PT do B / PTB / PTC. Essa coalizão refletia maioria absoluta no legislativo estadual, praticamente alijando movimentos contestatórios de oposição.

Algumas evidências da significativa influência do grupo Odebrecht foram apresentadas por relatório do IPEA (2015) e posteriormente atualizadas por Souza (2019), que apontou que o grupo, em colaboração com outros importantes conglomerados como OAS e Queiroz Galvão, exerceu uma virtual hegemonia sobre o conjunto de empreendimentos realizados ou em fase de estudos no estado por meio de PPPs. Essa atuação marcante, embora não se restrinja a isso, concentrou-se principalmente na RMR, abrangendo obras nos setores de mobilidade, uso do solo e saneamento, como evidenciado no quadro 6.

Quadro 6 - PPPs em curso e iniciativas no estado de Pernambuco até ano de 2015

| Área | Projeto | Objetivo | Situação | Recursos (R\$) |
|-------------------------------|--|---|---|----------------|
| Mobilidade | 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 Odebrecht com o Grupo Cornélio Brennand | 73 milhões |
| Transporte/ Mobilidade | 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 Odebrecht com a Invepar | 450 milhões |
| Transporte/ Mobilidade | Arco viário metropolitano | Construir e operar uma via expressa de 77 km, novo contorno da RMR | Consórcio da Odebrecht , Invepar e Queiroz Galvão elaborou projeto para participar da licitação, que não chegou a acontecer. | 1,21 bilhão |
| Transporte/ Mobilidade | Sistema Monotrilho da RMR | Construção de novo transporte público sobre trilhos | Estudos entregues ao governo do estado pela Odebrecht . | Não revelado |
| Transporte/ Mobilidade | 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 Odebrecht | 490 milhões |
| Uso do solo | 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 Odebrecht Participações e Investimentos S.A., | 523 milhões |

| | | | | |
|-------------------|-------------------------------|---|---|----------------|
| | | | Odebrecht Properties Entretenimento S.A) | |
| Saneamento | Programa Cidade Saneada | Universalização do esgotamento sanitário da RMR | Consórcio da Odesbrecht e Lidermarc Construções | 4,5 bilhoes |

Fonte: Souza, 2019.

A interpretação do panorama apresentado no quadro 6 indica que a relação entre o Estado e o mercado em Pernambuco se caracterizava por uma intrincada dinâmica, notadamente marcada pela participação proeminente de grandes empreiteiras nacionais na execução de projetos de relevância, especialmente na RMR. O governo do estado, desempenhando o papel de ente formulador de políticas, assumiu uma função fundamental ao estabelecer diretrizes e parâmetros que orientaram o desenvolvimento desses empreendimentos. Simultaneamente, as empreiteiras, como representantes do mercado, exerceram um papel crucial na configuração e, uma vez implementados, na realização efetiva desses projetos, contribuindo diretamente para a construção das infraestruturas necessárias. A análise dessa colaboração revela uma interdependência complexa, demandando uma compreensão das motivações subjacentes e das possíveis implicações para o progresso sustentável dessas iniciativas.

No caso específico do PCS, essa colaboração entre os diferentes atores se aprofundou em uma complexa confluência de interesses e perspectivas particularmente intrigantes. Esse entrelaçamento envolveu diversos atores políticos nos 15 municípios envolvidos, o governo estadual, a empresa concedente - no caso, a Compesa - e o conjunto de empresas consorciadas, com destaque para a liderança exercida pela Odebrecht. Uma forma de melhor explicar esse cenário pode ser através de subsídios extraídos da perspectiva da governança colaborativa em relações interorganizacionais horizontais.

Conforme abordado por Souza (2019), a literatura que versa sobre a governança colaborativa se nutre das relações recíprocas entre distintos grupos e organizações, especialmente pelo estreitamento das fronteiras entre setores público e privado. O autor ressalta ainda a capacidade explicativa da colaboração no que diz respeito à interação, aos incentivos e à participação em coalizões. Em outras palavras, a construção de um “modelo colaborativo” deve estar intrinsecamente ligada a um território específico e aos diversos atores que nele atuam (PEREIRA, 2013), superando a dicotomia entre “público” e “privado” ao buscar formas de articulação

entre interesses públicos e privados (SILVA; CLEMENTINO; ALMEIDA, 2017). Esse enfoque visa não apenas legitimar a participação dos intervenientes na deliberação das políticas públicas (GOMES, 2014), mas também implica em comunicação bidimensional e influência entre órgãos e atores interessados, proporcionando oportunidades para todas as partes envolvidas (ANSELL; GASH, 2007).

Dessa forma, alguns aspectos devem ser destacados e considerados no contexto da colaboração inerente ao PCS, conforme delineados pela literatura especializada, especialmente pelos estudos de Ansell e Gash (2007). Em síntese, esses elementos compõem um arcabouço crucial para compreender a dinâmica colaborativa: 1) a iniciativa de articulação tem origem em agências ou instituições públicas; 2) atores não estatais participam ativamente do processo; 3) os participantes não apenas são consultados, mas comprometem-se efetivamente com o processo decisório; 4) o cenário colaborativo é formalmente estabelecido e se desenvolve de maneira coletiva; 5) busca-se a tomada de decisão por meio do consenso, mesmo que, na prática, este não seja plenamente alcançado; e 6) o foco primordial da colaboração reside na formulação de políticas públicas ou na gestão pública.

Dado que os quatro primeiros elementos da dinâmica já foram abordados em certa medida ao longo da leitura da seção, agora é imperativo aprofundar a compreensão sobre como a perspectiva de “consenso” foi efetivamente alcançada no âmbito da formulação do PCS, considerando sobretudo o envolvimento e aprovação do programa no âmbito municipal das 15 cidades envolvidas em seu escopo. Um indício importante atinente a essa questão foi salientado por Ferreira (2019) e reside na notável popularidade exercida pela figura de Campos. Conforme apontado pelo autor, em 2010, a popularidade do governador atingiu patamares notáveis, sendo considerada a mais elevada entre todos os governadores do Brasil, com uma expressiva taxa de aprovação de 80% em Pernambuco.

Esse indicativo revela o reconhecimento generalizado da população em relação à gestão de Campos, assim como sugere que sua liderança carismática desempenhava um papel influente no ambiente político do estado. A alta aprovação pode ter contribuído para moldar a dinâmica decisória em torno do PCS, destacando a importância do capital político do ex-governador e das percepções públicas das lideranças políticas municipais na condução de iniciativas governamentais que lhes renderiam benefícios políticos capazes de serem traduzidos em voto.

A aparente correlação entre a elevada aprovação de Campos e a implementação do PCS aponta para uma interação complexa, mas não isenta de questionamentos e implicações críticas. Este entrelaçamento entre o capital político do ex-governador, o consenso estabelecido entre os gestores públicos municipais e os benefícios políticos que reverberam nas urnas, embora pareça promissor à primeira vista, suscita o questionamento sobre a priorização de projetos com potencial impacto eleitoral em detrimento de necessidades reais da população. Além disso, o êxito de iniciativas específicas e as vantagens eleitorais também podem revelar uma dinâmica que, por vezes, pode sacrificar o conteúdo da política pública em prol da imagem política. As percepções públicas, muitas vezes moldadas por narrativas construídas, podem mascarar falhas cruciais nas propostas que, diante da implementação se tornam deficitárias, restritas e limitadas.

Sobre esse último ponto, Souza (2019) ao abordar a trajetória de evolução do PCS na agenda pública do governo do estado, demonstrou algumas evidências importantes. Segundo o autor, 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 que viabilizaria o PCS, onde argumentou que seria “insustentável ver tantas crianças pisando no esgoto” e declarou ter “dados que comprovam que cerca de 1.500 crianças morrem por ano pela ausência da coleta e tratamento de esgoto”. Segunda a fala de Campos, a PPP iria “mudar esse quadro” (DOE/PE, 2012).

A flagrante contradição entre a afirmação do ex-governador e a realidade prática, já explorada anteriormente, lança luz sobre discrepâncias fundamentais. Nota-se que as áreas caracterizadas por pobreza e falta crítica de infraestrutura de esgoto muitas vezes ficam à margem das intervenções do PCS, o que se opõe a promessa de mudança anunciada. Esse conflito revela uma lacuna entre o discurso oficial e a implementação efetiva do programa. Enquanto o apelo emocional e a ênfase nas consequências devastadoras da ausência de saneamento básico são utilizados para justificar a iniciativa, a alocação de recursos e esforços parece desfavorecer as comunidades mais necessitadas.

De volta à perspectiva de colaboração, resta explorar o sexto elemento proposto por Ansell e Gash (2007). Notadamente, é de fundamental importância compreender meandros dessa intrincada colaboração na formulação do PCS, que emergiu em um “terreno fértil” para a interconexão entre dinâmicas promissoras para

o mercado privado no executivo federal, as pretensões políticas do grupo no poder no governo do estado de Pernambuco e um mercado de escala deficitário, pronto para ser explorado economicamente.

Conforme enfatizado na seção 4, o PCS começou a assumir características de intervenção público-privada já em 2007, quando as empresas Andrade Gutierrez, ABF Engenharia (empresa local) e a Foz do Brasil (braço ambiental da Odebrecht) empreenderam um estudo para desenvolver um modelo de parceria com a Compesa para a gestão dos serviços de esgoto na RMR. Como destacado anteriormente nesta seção, a relevância do histórico de políticas e ações pregressas no setor de saneamento foi ressaltada como crucial para delinear o escopo do programa, que se concretizou por meio de PPP. Baseadas nesse histórico, as empresas envolvidas na fase de estudos, até o ano de 2011, meticulosamente elaboraram um relatório abrangente sobre as infraestruturas existentes e delinearam plantas baixas que serviram como alicerce essencial para a fundamentação do PCS.

Da perspectiva da gestão pública dos serviços de esgoto na RMR, nesse período, o argumento era de que de um lado, a Compesa, como empresa responsável pelos serviços de saneamento, havia atingido um impasse crítico devido ao esgotamento de sua capacidade de investimento. Essa limitação financeira comprometia a capacidade da empresa de efetuar os necessários investimentos para melhorar e expandir seus serviços de saneamento. Por outro lado, o governo estadual, como principal acionista da Compesa, encontrava-se diante de limitações fiscais, o que restringia sua capacidade de prover recursos substanciais para investimentos.

Sobre esse aspecto, a análise de Souza (2019) destaca uma questão crucial na visão dos dirigentes da Compesa em optar pelo modelo de gestão baseada em uma PPP. Suas constatações, através de entrevistas, apontam para o uso frequente de termos como "ausência de recursos" ou "recursos insuficientes" como justificativa para a escolha desse modelo. Essa perspectiva, normalmente refletiria uma dimensão crítica da situação financeira enfrentada pela Compesa, enfatizando que a escassez de recursos disponíveis seria um fator determinante na decisão de buscar uma parceria com o setor privado.

Contudo, 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 (COMPESA, 2013). Esses dados disponibilizados pela

própria companhia sugerem que, diante do volume significativo de investimentos realizados pela Compesa, a justificativa da "ausência de recursos" pode ser interpretada não como uma verdade absoluta, mas como uma estratégia retórica para fortalecer a argumentação em favor da parceria com o setor privado.

Associado a esses aspectos, dados da Caixa Econômica Federal apontavam 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 à média nacional (55,5 % e 37,5%, respectivamente) (CAIXA, 2014). Embora fundamentado em dados factuais, esse argumento reflete essencialmente a mesma narrativa de "ausência de alternativa" frequentemente observada na literatura internacional como uma das principais retóricas em favor das privatizações, especialmente durante a década de 1980 (BEVERIDGE; NAUMANN, 2018).

Nesse cenário, a opção por uma PPP foi apresentada publicamente como uma alternativa mais ágil, reduzindo consideravelmente o prazo estimado para alcançar a universalização dos serviços de coleta e tratamento, estabelecendo um horizonte para 12 anos. Para viabilizar essa iniciativa, o setor público precisaria atrair um parceiro privado disposto a investir cerca de 3,5 bilhões de reais, representando 75% do investimento total de 4,5 bilhões de reais (valor original da proposta). Além disso, o parceiro privado deveria comprometer-se a entregar, no prazo estipulado, a cobertura de 90% para a coleta e 100% para o tratamento de todo o esgoto coletado na RMR.

Com financiamento pela CEF, por meio dos recursos provenientes do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE)¹⁷, essa PPP foi considerada a mais ambiciosa do país na área, em termos de abrangência territorial e aporte de investimentos. A amplitude geográfica abarcada e o substancial recurso financeiro evidenciam a ambição subjacente a esta PPP, cujo objetivo expresso textualmente foi redesenhar de maneira significativa o cenário do saneamento na RMR na busca pela universalização da coleta e tratamento de rejeitos domésticos.

¹⁷ À época, vinculado ao Ministério da Integração Nacional, tinha como objetivo garantir recursos para investimentos na região de atuação da SUDENE, abrangendo infraestrutura, serviços públicos e empreendimentos produtivos com potencial significativo para gerar novos negócios e atividades produtivas.

Em janeiro de 2011, o ex-governador Eduardo Campos 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 iria ser a primeira no Nordeste brasileiro a ter um elevado padrão de cobertura de serviços de esgotamento sanitário ao falar do ambicioso objetivo de universalizar o esgotamento sanitário na região. 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 para o PCS, cujo relatório havia sido entregue ao Conselho Gestor do Programa Estadual de Parceria Público-Privadas (CGPE).

Essa modelagem foi apresentada publicamente, em abril de 2012, em audiência pública realizada na sede da Compesa. A referida audiência, visava colher sugestões para serem avaliadas pelo CGPE e, possivelmente, incorporadas ao edital de concessão. Entre os presentes, encontrava-se representantes do Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Pernambuco (Sinduscon), do Tribunal de Contas do Estado e da Assembleia Legislativa do estado de Pernambuco e, entre outros, a Associação de Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco (Ademi) e o *Trade* Turístico. No mês subsequente, o ex-governador Eduardo Campos anunciou a autorização à licitação da PPP e, 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, porém eivado de contradições.

5.2.2 Pacto firmado entre o público e o privado

A formulação do PCS e a consecução de uma parceria entre os setores público e privado têm raízes profundas nos argumentos apresentados pela literatura internacional para a privatização de serviços e infraestruturas essenciais. Um desses argumentos é a ineficiência percebida do Estado na gestão desses setores. A ideia de que a burocracia e a lentidão inerentes às estruturas governamentais podem ser superadas pela agilidade e eficiência do setor privado permeia as discussões sobre a implementação de PPPs, concessões e privatizações (*stricto sensu*) em diversos contextos. No caso particular do Programa, a perspectiva de ineficiência da gestão pública foi, grosso modo, alicerçada pelo próprio histórico da evolução dos serviços de esgotamento sanitário na cidade do Recife e sua região metropolitana, que negligenciou sobremaneira espaços de maiores dificuldades socioeconômicas, ambientais e técnicas para implantação de infraestruturas.

Esse princípio de eficiência do mercado foi amplamente difundido durante o auge da lógica neoliberal na Europa e nos Estados Unidos, conforme evidenciado na literatura especializada. A argumentação central sustenta que a competição e os mecanismos de mercado têm o potencial de impulsionar a competência na prestação de serviços, otimizando recursos e, conseqüentemente, contribuindo para a maximização dos resultados. Essa perspectiva reflete a confiança na capacidade do mercado de atuar como um impulsionador de inovação e eficiência operacional para superar limitações frequentemente associadas ao controle estatal direto.

A literatura internacional frequentemente destaca a expertise técnica e os recursos disponíveis no setor privado como fatores decisivos na busca por parcerias que visam superar desafios complexos e proporcionar soluções inovadoras. Assim, a discussão sobre a colaboração entre o público e o privado no PCS é enriquecida pela consideração desses argumentos, que moldam as estratégias adotadas para atender a transferência da gestão pública dos serviços essenciais de esgoto para a gestão privada a fim da sua exploração econômica.

Além disso, um fator adicional, alinhado ao “estado da arte” observado na literatura internacional e que foi adaptado localmente, é revelado na projeção do mercado sobre o estoque de infraestruturas já existentes sem maiores pretensões de avançar sobre áreas que não são comercialmente atrativas. A diferença significativa entre ambos os contextos reside no fato de que a presença prévia de infraestrutura,

uma regra em, por exemplo, regiões da Europa onde estes serviços foram privatizados, se transforma, localmente, em uma exceção. Essa exceção é limitada a áreas mais privilegiadas da cidade, avizinhas por espaços desprovidos ou com infraestruturas precárias.

Embora não se pretenda, aqui, sugerir que seja responsabilidade do mercado promover as políticas de natureza sociais que cabem ao Estado, é pertinente criticar o modelo proposto, levando em consideração as peculiaridades locais e a necessidade de abordagens mais abrangentes para enfrentar as desigualdades e lacunas nas infraestruturas existentes, que resultam da baixa capacidade redistributiva do Estado brasileiro, como apontam Ribeiro e Ribeiro (2018).

As reflexões acerca dessas considerações ganham contorno concreto no pacto estabelecido entre a Comesa e o Consórcio Grande Recife, liderado pela Foz do Brasil/Odebrecht Ambiental. Esse compromisso, formalizado pelo contrato de concessão e seus anexos, revela-se como uma evidência fundamental na dinâmica excludente da parceria. A análise desse pacto proporciona uma leitura da divisão de responsabilidades e obrigações entre os setores público e privado, assim como também destaca a importância de se compreender como o modelo proposto aborda questões sociais e estrutura seus compromissos para atender espaços, em sua maioria, privilegiados desde a sua posição geográfica em áreas planas e urbanizadas a fatores sociais e econômicos em detrimento às desigualdades e carências nas infraestruturas existentes, inclusive em relação às particularidades socioeconômicas e às necessidades da população.

No âmbito das responsabilidades contratuais, desponta de maneira significativa a transferência total das instalações, infraestruturas e equipamentos atrelados aos SES já consolidados e anteriormente sob a administração da Comesa para a propriedade e controle da concessionária privada. Esse processo de transferência emerge como um ponto sensível no pacto firmado entre as partes, não apenas simbolizando uma mudança formal de titularidade, mas também representando uma transição operacional substancial e uma carga de responsabilidade ampliada pela manutenção e aprimoramento desses ativos essenciais. Nessa disposição contratual, ressalta-se a confiança depositada na suposta eficiência da gestão pela concessionária privada. Contudo, é importante ponderar sobre a experiência internacional, onde (re)estatizações frequentemente ocorreram devido ao não

atendimento das expectativas em torno da eficiência do setor privado na gestão de serviços essenciais.

Estudos notáveis, como os conduzidos por Bel e Fageda (2007; 2017), Wollmann (2018), Chong, et al (2006), entre outros, têm evidenciado que a confiança depositada no movimento de privatização de serviços essenciais, especialmente em mercados de grande escala, resultou em consequências complexas e frequentemente desafiadoras. Diversos pesquisadores, como Warner e Heddon (2001), Hefetz e Warner (2004), Becker (2017), ampliam essa discussão, demonstrando que a aplicação desse argumento se revelou inconsistente diante dos desafios enfrentados, especialmente em setores como o hídrico-sanitário, concorrendo para o desgaste e saturação da estratégia de adoção à gestão privada para serviços essenciais.

Esses estudos convergem para a compreensão de que a expectativa depositada na gestão privada de eficiência automática muitas vezes se choca com a realidade operacional desses serviços essenciais. A análise dessas pesquisas sugere que conferir espaço ao mercado para exploração de serviços essenciais não deve ser pautada por confiança irrestrita na capacidade do setor privado de gerir eficientemente tais serviços, sob a possível consequência de resultados adversos. Neste sentido, no contexto do PCS, a transferência de gestão para a concessionária privada, embora esteja alinhada com parâmetros definidos pela legislação brasileira e estadual, demanda uma análise cautelosa, considerando as nuances específicas do saneamento.

Essa reflexão torna-se ainda mais premente ao abordar o crucial compartilhamento de riscos entre os setores público e privado, no pacto firmado na formulação do programa. O compartilhamento de riscos emerge como uma das questões centrais em contratos de longo prazo, notadamente tais como as PPPs. A adequada distribuição dos riscos deve não apenas possibilitar maior eficiência ao longo do contrato, mas também conferir racionalidade na partilha dos ônus, resultando em maior estabilidade no acordo. Não é coincidência que a legislação que regulamenta as PPPs (Lei 11.079/2004), no país, preconiza a "repartição objetiva de riscos entre as partes". Essa premissa legal destaca a importância de uma abordagem equitativa na gestão de riscos, ressaltando a necessidade de um entendimento claro e consensual sobre como os desafios e imprevistos serão enfrentados ao longo da execução do contrato de PPP.

No que diz respeito ao PCS, a repartição de riscos foi minuciosamente delineada durante sua formulação, especialmente para destacar aqueles intrinsecamente associados ao equilíbrio econômico-financeiro e à variabilidade na demanda pelos serviços de esgoto. O equilíbrio econômico-financeiro é essencial para a sustentabilidade de qualquer projeto, sobretudo em um empreendimento tão grande quanto o Programa, pois influencia diretamente a sua capacidade de cumprir com suas obrigações contratuais. A volatilidade na demanda por serviços, por sua vez, representa um risco significativo, pois pode impactar a rentabilidade da concessionária privada.

No âmbito desse aspecto, o pacto firmado entre as partes estabeleceu que a Compesa deveria fornecer garantias ao parceiro privado, assumindo a forma de vinculação e cessão de uma parcela da receita futura da Compesa para cobrir eventuais prejuízos do parceiro privado. Essa vinculação abrange a mesma área da concessão e deriva da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, perdurando pelo mesmo prazo de vigência do contrato. Essa disposição contratual reflete uma dinâmica que se assemelha a um subsídio cruzado invertido. Esse arranjo visa mitigar riscos para o parceiro privado, oferecendo uma garantia de receita, ao mesmo tempo que fundamenta uma interconexão entre os diferentes serviços públicos prestados pela empresa pública, criando uma estrutura financeira intrincada e interdependente no contexto da concessão do PCS.

Além disso, outro mecanismo adotado na parceria prevê que variações na demanda projetada (projeção de vazão) até o limite de 10% sejam de responsabilidade exclusiva da Concessionária privada. A partir desse percentual, o risco deve ser compartilhado entre o parceiro público e o privado, ou assumido integralmente pela Compesa. Dessa forma, variações na receita operacional até 110% da projeção inicial (elaborada na fase de estudos) não implicariam a necessidade de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. Já variações acima de 110% seriam compartilhadas entre a concessionária e a Compesa. Em contrapartida, variações da Receita Operacional abaixo de 90%, e as correspondentes perdas de receitas resultantes da redução da receita operacional seriam de responsabilidade exclusiva da Concessionária, sem ensejar revisão do equilíbrio econômico-financeiro. O quadro 7 sistematiza essas informações para uma visualização mais clara e abrangente do sistema de distribuição de riscos e responsabilidades entre as partes envolvidas.

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

| Faturamento a maior | Faturamento a menor |
|---|--|
| 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: Souza, 2019.

Nesse cenário, o mecanismo de distribuição de riscos adotado oferece uma considerável garantia à concessionária privada, assegurando seus lucros mesmo diante de variações na demanda projetada ou na receita operacional. A responsabilidade exclusiva da Concessionária por variações até 10% na demanda projetada proporciona uma certa estabilidade nos primeiros percentuais de desvio, conferindo à empresa uma previsibilidade financeira em caso de flutuações moderadas. A partir desse ponto, o compartilhamento progressivo do risco entre a concessionária e a COMPESA, com um limite de variação superior a 10%, proporciona uma rede de segurança adicional à concessionária. Mesmo em cenários de demanda ou receita operacional abaixo de 20%, a concessionária mantém uma margem de segurança financeira, uma vez que as variações extremas acima implicam automaticamente em recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, sendo o ônus integralmente transferido para a Compesa.

No que diz respeito à remuneração da concessionária privada, estabeleceu-se que os recursos teriam como fonte a estrutura tarifária desenvolvida especialmente para tal finalidade. O estabelecimento das tarifas para os serviços de saneamento no âmbito do PCS recai sobre a Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Pernambuco (ARPE), conforme preconiza o artigo 4º da lei estadual 12.524/03 e respaldado pelo artigo 21 IV da lei 11.445/07. Essa atribuição delega à ARPE a responsabilidade de equilibrar considerações técnicas com a necessidade de manter tarifas que sejam justas e acessíveis à população atendida. No entanto, a complexidade inerente a esse processo demanda uma análise crítica, incorporando não apenas as exigências legais, mas também os impactos socioeconômicos da política tarifária. No contexto do PCS, onde a PPP traz novos elementos e interesses,

a ARPE enfrenta o desafio de assegurar que as tarifas sejam equitativas e estejam alinhadas com a realidade econômica da comunidade usuária.

A cobrança das tarifas ocorre de forma mensal, mediante a emissão de faturas. As tarifas de esgoto variam entre 30% e 100% das tarifas de água, refletindo a origem (residencial, comercial, industrial) e natureza dos investimentos necessários para implantação, operação e manutenção dos serviços. A quantificação do volume de esgoto é baseada no volume consumido de água, sendo ajustada de acordo com o consumo médio presumido ou medição direta da fonte para clientes que possuam sistema próprio de abastecimento. Essa estrutura tarifária, ao vincular as tarifas de esgoto ao consumo de água, busca estabelecer uma relação direta entre a utilização dos serviços de água e a geração de esgoto, considerando, ainda, as diferentes demandas associadas aos investimentos específicos para cada tipo de serviço.

Foi estabelecido também que haveria um reajuste anual nas tarifas cobradas dos usuários, uma prática orientada pelo princípio de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro na prestação dos serviços. Esse reajuste ocorre anualmente e é fundamentado em índices que refletem a evolução dos custos da concessionária, visando recompor o valor das tarifas diante das variações monetárias. A ARPE utiliza indicadores como o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e o Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) para calcular o índice de reajuste tarifário mais recente.

O estabelecimento de um reajuste anual nas tarifas dos serviços de saneamento, fundamentado nos índices de inflação como IPCA e IGP-M, pode acarretar uma evolução gradativa nos custos suportados pelos usuários ao longo do tempo. Essa prática, embora orientada pelo princípio de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, levanta questões quanto à sua repercussão sobre a população, ou pelo menos parcela significativa dela. Notadamente, a aplicação desses reajustes pode resultar em um aumento importante das tarifas, tornando-as progressivamente mais onerosas para parcela considerável da população que reside em áreas já atendidas pelos serviços de saneamento. Esse cenário suscita preocupações quanto à acessibilidade econômica, com o potencial de dificultar o pagamento por parte de parcela da comunidade, especialmente em regiões com condições socioeconômicas desfavoráveis que são atendidas pelo PCS.

Essa configuração contratual, ao garantir a proteção dos lucros da concessionária mesmo em cenários desfavoráveis, visa promover a manutenção e

permanência do setor privado no empreendimento, mitigando os riscos vinculados à flutuação de demanda e receita. Em parcerias como a que se estabeleceu para executar o programa, essa estabilidade financeira é apresentada como uma estratégia para atrair investimentos privados, garantindo que a concessionária possa manter uma operação eficiente e lucrativa ao longo do contrato, independentemente das oscilações na oferta. No entanto, é crucial ponderar que essa segurança financeira, embora possa ser vista como um incentivo para o parceiro privado, impõe possíveis ônus à comunidade, uma vez que protege os lucros da concessionária às custas do parceiro público, representado pela Compesa.

A despeito disso, talvez o aspecto mais relevante a ser considerado na colaboração entre o setor público e privado no âmbito do PSC seja a sua delimitação específica de atuação. Contrariamente à abrangência global dos 15 municípios envolvidos no Programa, o ponto mais relevante se concentra na segmentação cuidadosa dos diferentes espaços dentro de suas áreas urbanas. Esta delimitação visa direcionar as intervenções para áreas específicas, identificadas com base em critérios como a demanda, a infraestrutura existente e as necessidades prioritárias. No entanto, contrariando as expectativas, o acordo estabelecido limitou os investimentos do Programa a áreas territoriais com melhores condições urbanas. Curiosamente, no caso da cidade do Recife, esses espaços coincidem com áreas que já possuem alguma infraestrutura prévia, mesmo que em más condições, de esgotamento sanitário.

O atendimento às áreas pobres foi restringido a àquelas que já tenham passado por processo de urbanização, excluindo assim o atendimento a um grande contingente da população alvo, apesar de o PCS ter como finalidade promover a universalização dos serviços de esgotamento sanitário na RMR. Essa delimitação implica que as intervenções do PCS se restrinjam a regiões já urbanizadas e, como observado no caso da cidade do Recife, com algum estoque de infraestrutura, deixando à margem as comunidades mais carentes e precárias em termos de serviços de saneamento. Essa estratégia, embora possa otimizar a eficácia das intervenções em áreas urbanas consolidadas, levanta preocupações sobre a equidade e inclusão social, uma vez que deixa de abordar de maneira direta as demandas críticas presentes em comunidades mais vulneráveis.

Subjacente a esse contexto reside a expectativa de eficiência na gestão de serviços de utilidade pública, minando-se no processo o papel do controle estatal. A

busca pela eficiência, muitas vezes associada à participação do setor privado, contrasta aqui com a necessidade de equidade e inclusão social, especialmente em comunidades mais vulneráveis que podem ser marginalizadas por essa estratégia. Por outro lado, a efetiva participação da população nesse processo, em especial aqueles grupos alijados da perspectiva de benefícios provenientes do pacto firmado, precisam ser examinadas, uma vez que são fundamentais para compreender a dinâmica completa e os impactos do PCS.

5.2.3 Participação popular e movimentos contestatórios no processo

A participação popular na definição de políticas públicas é um pilar fundamental para a construção de sociedades mais inclusivas e democráticas. Ao permitir que a sociedade civil e os movimentos sociais desempenhem um papel ativo no processo decisório, a participação popular não apenas enriquece a qualidade das políticas implementadas, mas também fortalece os vínculos entre a comunidade e as instâncias de poder. Nesse contexto, destacamos a relevância histórica do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), instituído pela lei municipal 14.947/1987, no Recife, cuja trajetória reflete a influência direta da participação popular na configuração das políticas urbanas.

Rocha (2017) oferece uma análise do PREZEIS, contextualizando sua origem na década de 1980. De acordo com a autora, paralelamente às conquistas da Constituição Federal de 1988, o PREZEIS foi moldado por contribuições significativas das organizações da sociedade civil. O PREZEIS foi um resultado tangível desse engajamento, estabelecendo um modelo de gestão compartilhada para efetivar a regularização urbanística e fundiária das ZEIS. As Comissões de Urbanização e Legalização (COMUL) e o Fórum do PREZEIS emergiram como instâncias centrais nesse processo, demonstrando a capacidade da participação popular em influenciar diretamente a formulação e implementação de políticas públicas urbanas.

O caso do PREZEIS no Recife oferece uma reflexão significativa sobre como a participação popular pode contribuir para o desenvolvimento urbano, inclusive através da sua influência em processos decisórios no bojo da participação popular. Este Plano não apenas materializa os ideais de participação democrática, mas também ilustra os desafios e sucessos inerentes a tal abordagem. Ao se levar em conta as contribuições de Rocha (2017) e a trajetória do PREZEIS, torna-se necessário melhor refletir sobre

a importância contínua da participação popular na construção de políticas urbanas inclusivas e socialmente justas. O PREZEIS, como exemplo concreto, destaca que a colaboração entre a sociedade civil e as instâncias governamentais é vital para a criação de cidades que atendam verdadeiramente às necessidades e aspirações de seus habitantes.

Entretanto, como aponta Rocha (2017), o modelo de gestão compartilhada proposto pelo PREZEIS, ao longo de mais de 30 anos, revela uma dinâmica complexa, marcada por avanços e recuos que refletem as variadas correlações de forças entre os atores sociais [e políticos] envolvidos. Segundo a autora, essa trajetória é caracterizada pela oscilação de paradigmas de planejamento entre a visão de cidade-democrática, que busca priorizar o direito à cidade, e a visão de cidade-mercadoria, fundamentada no planejamento estratégico. Especialmente esta última trouxe implicações substanciais, na ausência do PREZEIS, para formulação do Programa Cidade Saneada, refletindo na inviabilização da representação das ZEIS sobre uma política de grande envergadura que muito interessa a estes espaços. Ou seja, essa incongruência gerou um vazio na abordagem do PCS em relação às áreas sob o guarda-chuva das ZEIS, considerável porção do território da cidade do Recife, estimado em cerca de 24 km², o que significa pouco mais da metade (53%) do território ocupado pelos assentamentos precários do Recife, conforme registra o Atlas das Infraestruturas Públicas das Comunidades de Interesse Social do Recife, publicado pela Prefeitura da Cidade do Recife (2016).

A dicotomia entre a visão de cidade-mercadoria, propagada pelo planejamento estratégico, e a visão de cidade-democrática, representada pelo PREZEIS, evidencia os desafios intrínsecos à construção de políticas urbanas equitativas. A ausência do PREZEIS na formulação do PCS sublinha a dificuldade de reconciliar abordagens que priorizam a maximização do valor econômico com aquelas que buscam assegurar os direitos sociais, a partir da equidade e justiça social. Essa dicotomia, representa localmente uma fonte de conflito e, na literatura internacional, uma das principais razões para a revisão da privatização (*stricto* ou *latu sensu*) de serviços essenciais.

A ausência notável do PREZEIS, bem como de outras instâncias de participação popular, é substancialmente elucidada por Ferreira (2019). Ao reunir um conjunto significativo de informações sobre as ZEIS, por meio de entrevistas com suas principais lideranças, o autor identificou uma dinâmica central que fundamenta o descompasso observado. O elemento-chave para essa ausência reside nas relações

de clientelismo político, conforme destacado pelo autor. As transações entre esses agentes ocorreram em um contexto de trocas orientadas pela construção de bases eleitorais, e a prevalência desse tipo de relação gerou incentivos seletivos em detrimento do interesse coletivo. Esse cenário minou a capacidade de coordenação da ação coletiva por parte dos representantes das ZEIS, enfraquecendo a eficácia dessas entidades.

A prática do clientelismo político observada por Ferreira (2019), associada à intensa competição política local em um contexto de pobreza crônica, expôs um problema mais amplo, nas palavras do autor: “a incapacidade do Estado em operar reformas sociais substantivas nessas áreas, através de políticas programáticas, com critérios formais e públicos na distribuição de recursos” (FERREIRA, 2019, p. 168). A evidência apresentada por Ferreira destaca tanto os desafios intrínsecos à participação popular efetiva, como também à necessidade premente de abordar as dinâmicas políticas que minam o potencial transformador dessas instâncias nas políticas urbanas, pois sem a participação do PREZEIS e diante da eminente exclusão dos espaços de pobreza do raio de atendimento do PCS, praticamente não houve contestação à sua implementação nos moldes em foi formulado.

Segundo o destaque de Souza (2019), uma das escassas reações contestatórias em relação à implementação de uma PPP para a gestão do PCS teve início em março de 2012, quando o debate sobre o tema alcançou a Assembleia Legislativa de Pernambuco (Alepe) por iniciativa dos deputados estaduais Luciano Siqueira (PCdoB) e Daniel Coelho (PSDB). Estes solicitaram à Comissão de Meio Ambiente e de Cidadania da Casa a realização de um debate com o governo estadual. A reunião ocorreu em 12 de março do mesmo ano, proporcionando aos líderes da Compesa a oportunidade de apresentar a proposta. Para além disso, no decorrer do evento, a proposta foi recebida de maneira cordial pelos membros da Casa. Conforme informações divulgadas no site da Alepe, uma das poucas preocupações do legislativo estadual era a possibilidade de aumento nas tarifas, uma inquietação prontamente abordada pelo presidente da Compesa, que assegurou que a discussão tarifária seria conduzida exclusivamente entre a Companhia e a Agência de Regulação de Pernambuco, prometendo que a PPP não resultaria em qualquer aumento nos valores das tarifas.

Além da tímida oposição proveniente de um pequeno grupo dissidente em relação ao partido político no comando do governo estadual, uma manifestação mais

substancial foi articulada pelo Sindicato dos Urbanitários de Pernambuco (Sindurb/PE), tendo à frente José Barbosa, presidente da entidade. Em sua declaração, Barbosa ressaltou que o modelo de intervenção proposto seria intrinsecamente excludente. O dirigente sindical expressou a preocupação de que uma entidade privada, movida por interesses comerciais, não teria o incentivo necessário para implementar saneamento em áreas de baixa renda. Essa visão crítica foi enfatizada pelo sindicalista ao sugerir que uma alternativa mais eficaz poderia ser a colaboração entre instituições públicas, destacando prefeituras como potenciais parceiras na gestão e execução de políticas de saneamento. Essa perspectiva ressoa com a preocupação de que a privatização poderia resultar em negligência ou subpriorização das necessidades das comunidades economicamente desfavorecidas, apontando para a complexidade e as implicações sociais envolvidas na implementação de uma PPP para a gestão do PCS.

Essa perspectiva contrasta com os resultados das entrevistas conduzidas por Souza (2019), que, ao abordar lideranças comunitárias das ZEIS, identificou uma inclinação positiva à implementação de uma PPP para a gestão dos serviços de esgoto na RMR, incluindo a cidade do Recife. Essa visão é, inclusive, corroborativa das conclusões de Ferreira (2019). A aparente aceitação do modelo proposto para a gestão do PCS, conforme aponta Souza (2019), suscita a possibilidade de influência dos laços de clientelismo político e do considerável trânsito que o grupo político no poder mantinha nessas comunidades. Essa aceitação pode ser interpretada como resultado de possível cooptação das lideranças locais, que, devido a vínculos políticos, podem ter sido desencorajadas a contestar um modelo que, apesar de suas deficiências, mantinha estreitas ligações com as estruturas de poder local. Um trecho da transcrição de uma das entrevistas de Souza (2019) será reproduzido a seguir, para uma melhor análise (p. 105):

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 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 (SIC).

A análise do trecho da entrevista de Souza (2019) sugere uma percepção inicial positiva por parte do entrevistado em relação à intervenção do governo do estado na

questão do saneamento básico, especialmente durante a gestão de Eduardo Campos. A expressão "praticamente terceirizar a questão do saneamento básico" destaca o reconhecimento da liderança de uma descentralização da gestão dos serviços de esgotamento sanitário para instâncias além do âmbito exclusivo do governo. O entrevistado atribui benefícios tangíveis à intervenção, mencionando melhorias significativas na manutenção do saneamento em áreas específicas, como Mangueira e Mustardinha, que possuem um sistema de esgoto condominial, como visto, implementados em ações anteriores.

Retornando à perspectiva de participação popular na definição dos destinos do Programa Cidade Saneada (PCS), em 17 de dezembro de 2011, por meio do Diário Oficial do Estado de Pernambuco (DOE/PE), o governo estadual anunciou a realização de uma consulta pública. Este instrumento democrático visa à construção colaborativa de decisões governamentais, possibilitando a participação de empresas, movimentos e organizações da sociedade. Durante o período de 17 a 31 de dezembro de 2011, essas entidades foram convidadas a enviar comentários, sugestões e contribuições. O governo objetivava, com a abertura da consulta, debater com a sociedade o projeto da PPP com a finalidade de universalizar o saneamento na RMR. Entretanto, mesmo diante dessa iniciativa, a decisão pela implementação da PPP já havia sido tomada, restando à consulta pública o papel de divulgar a proposta. Isso é evidenciado pela declaração do então presidente do CGPE, Maurício Rands, publicada na mesma edição do DOE, ao referir-se à consulta pública como um momento histórico para Pernambuco, destacando-a como uma experiência pioneira a ser replicada em todo o país.

Como principal ator na contestação do modelo da PPP, o Sindurb/PE questionou a ausência de divulgação prévia da minuta do edital e do contrato de concessão para a consulta pública. Essa ausência de divulgação prévia contrariou a Lei das PPPs (11.079/2004), que, em seu artigo 10º, parágrafo VI, estabelece a ampla divulgação desses documentos. O Sindurb/PE emergiu como o principal movimento de oposição à PPP, considerando-a como um movimento de privatização da Compesa, uma vez que o sindicato é veementemente contrário a essa ideia em termos ideológicos. Em relação às lideranças da população, Souza (2019) observou, por meio das entrevistas, que o envolvimento delas na formulação do PCS foi insignificante ou inexistente em comparação com a importância que o Programa tem, especialmente nas áreas mais carentes.

Contudo, ficou nítida 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 então Secretário do Governo, Maurício Rands, e o Presidente da Compesa de executar tal programação”. Ressalte-se por fim, que o contexto sugere que essa divulgação pode ter sido mais uma medida de legitimação do processo do que uma efetiva inclusão da sociedade na tomada de decisões relacionadas ao Programa.

5.3 REFLEXÕES SOBRE OS PROCESSOS QUE CONDUZIRAM O PCS À GESTÃO PRIVADA

Ao considerar os processos que conduziram à formulação do PCS, buscou-se desvelar as dinâmicas subjacentes que impulsionaram a transição das políticas públicas de esgotamento sanitário na cidade do Recife para a gestão privada pela implementação do Programa. Assim, a compreensão desses processos se revelou fundamental para elucidar não apenas o "como" da transição, mas também quais fatores moldaram e orientaram o PCS em sua evolução.

As contribuições do modelo incremental foram valiosas, possibilitando a compreensão do avanço das políticas de esgotamento sanitário na cidade do Recife como processos graduais e pouco disruptivos dos padrões historicamente estabelecidos. A aplicação de categorias específicas para enquadrar as variáveis identificadas no estudo foi crucial, fornecendo uma estrutura sistemática para a análise e permitindo a organização coerente dos elementos investigados. Por sua vez, a concepção de “conflitos de interesse” como elemento implícito a esses processos revelou-se essencial para aprofundar a compreensão das razões subjacentes aos eventos observados. Ao explorar as dinâmicas conflituosas, foi possível elucidar as forças motrizes por trás da transição do PCS, oferecendo uma perspectiva mais abrangente sobre os fatores que moldaram esse processo complexo.

Contudo, diante da relevância que o contexto evidenciou, ainda é necessário ressaltar algumas questões, a começar pelas lacunas observadas na oferta pública dos serviços de esgotamento sanitário na cidade do Recife. Essas lacunas são caracterizadas por deficiências, sobretudo, nas áreas econômica, social e

ambientalmente mais frágeis, que persistem como uma problemática crônica e que, ao longo de décadas, transcendeu as esferas de ação federal, estadual e municipal, refletindo a incapacidade do Estado em superar esse desafio. Em outro sentido, é imperativo também melhor discutir sobre a questão da promessa de universalização, que, na prática, abrange apenas parcelas específicas da cidade do Recife, notadamente aquelas já beneficiadas por infraestruturas consolidadas e maiores privilégios socioeconômicos.

5.3.1 O processo das políticas antecedentes e legado histórico

Ao examinar a trajetória histórica das políticas e ações relacionadas ao esgotamento sanitário na cidade do Recife, a seção buscou identificar evidências que pudessem esclarecer as motivações subjacentes à formulação do PCS. A hipótese formulada sugeria que a escolha pela gestão privada no PCS alinhava-se a experiências praticadas internacionalmente. Nessa circunstância, a interação entre o contexto político e a administração pública vertical teria moldado a formulação do PCS, usando como base o histórico de políticas anteriores, para reunir recursos privados não apenas para enfrentar desafios históricos de coleta e tratamento de esgoto na cidade do Recife e sua região metropolitana, mas também para satisfazer interesses políticos e econômicos dos atores intervenientes.

As evidências encontradas fortaleceram de maneira consistente a hipótese proposta, proporcionando um aprofundamento significativo nas subseções 5.1 e 5.2 do texto. Essas evidências foram distribuídas ao longo do conteúdo para garantir uma coerência narrativa e uma compreensão fluida da evolução do raciocínio. Em virtude dessa constatação, o quadro 8, a seguir, é apresentado como um recurso que sintetiza de forma clara os fatores condicionantes subjacentes e destaca as evidências identificadas para uma análise mais contextualizada.

Quadro 8 – Fatores condicionantes e variáveis relacionadas à hipótese (H1)

| H1 | |
|--|--|
| Fatores condicionantes | Síntese das evidências encontradas |
| A Correlação entre o contexto da política pública e a administração vertical | Institucionalização do Planasa e centralização de recursos no âmbito do BNH; institucionalização da Compesa para acessar investimentos federais no setor de saneamento; prioridade de investimentos da Compesa em abastecimento de água em detrimento da dimensão de esgotamento sanitário; emergência de iniciativas locais como alternativa para mitigar a desigualdade de acesso ao esgotamento sanitário; legislações em âmbito nacional, estadual e local; outras políticas estruturais financiadas com recursos internacionais e federais. |
| O histórico de políticas anteriores | Abrangência dos sistemas de esgoto operados pela Compesa; dos sistemas isolados e sistemas condominiais implementados no âmbito da cidade do Recife; de iniciativas como o PROMETROPLE, o Projeto Capibaribe Melhor e PROEST; outras ações como o PQA e o Plano JICA. |
| Interseção de interesses políticos e econômicos dos atores intervenientes | Emergência, no cenário nacional, de grandes conglomerados com elevada capacidade de endividamento e expertise técnica; disponibilidade de grandes volumes de recursos para financiar grandes empreendimentos; grande disposição do governo do estado em se envolver em parcerias com o mercado; possíveis ganhos políticos aos grupos políticos no poder no executivo estadual e municipais. |

Fonte: Elaboração do autor, 2023.

A correlação entre o contexto da política pública e a administração vertical desempenhou um papel central na produção e ampliação de um cenário marcado por desigualdades no acesso a políticas de esgotamento sanitário. No contexto urbano do Recife, essa interligação exacerbou problemas correlatos, criando um ambiente onde a carência e precariedade de infraestruturas de esgoto tornaram-se fatores intrínsecos aos desafios urbanos. A administração vertical, ao concentrar decisões e recursos em níveis hierárquicos mais altos, concorreu para o negligenciamento da diversidade de necessidades em diferentes regiões da cidade, caracterizada por condições sociais, ambientais e urbanas que se avizinham e contrastam pela diversidade que apresentam. Isso pode ter contribuído para a perpetuação de disparidades socioeconômicas, onde áreas mais vulneráveis foram sistematicamente desfavorecidas em relação ao acesso a serviços essenciais de saneamento.

A carência de infraestruturas de esgoto, resultado direto dessa dinâmica, intensificou-se nas áreas urbanas mais precárias, exacerbando problemas de saúde

pública, degradação ambiental e vulnerabilidade social. A falta de investimentos equitativos nas políticas de esgotamento sanitário agravou ainda mais a situação, consolidando uma realidade onde a ausência de acesso a serviços sanitários adequados é um reflexo direto das escolhas e estratégias de gestão adotadas. Diante desse contexto, a discussão sobre a correlação entre o contexto político e a administração vertical destaca a origem das desigualdades no acesso ao esgotamento sanitário, mas também enfatiza os conflitos associados à gestão dos serviços de saneamento na cidade do Recife.

Dessa forma, o histórico de políticas implementadas em esgotamento sanitário na cidade do Recife se revela como um fator preponderante na configuração de um ambiente propício para a exploração comercial dos serviços de esgoto pelo setor privado. A longa trajetória da gestão pública, permeada por desafios persistentes no campo do saneamento, abriu caminho para a intervenção do setor privado, emergindo como uma alternativa viável. Essa transição para a gestão privada, a partir uma PPP, não ocorreu sem maiores motivações, e uma delas emergiu como resposta às limitações intrínsecas da gestão pública em solucionar efetivamente a questão do esgotamento sanitário e em assegurar o acesso universal a esse serviço essencial.

A incapacidade em assegurar uma cobertura abrangente e superar desafios estruturais impulsionou a exploração de um novo modelo, no qual a participação do setor privado surge como uma alternativa. Embora essa abordagem possa proporcionar eficiências operacionais, ela suscita questionamentos quanto à equidade no acesso aos serviços e à perpetuação de desigualdades já existentes na cidade do Recife. A opção pela gestão privada parece, assim, não conduzir a uma reversão, mas à continuidade da lógica histórica de disparidade no acesso a esses serviços. O PCS, ao fundamentar-se na exploração comercial dos serviços de esgoto pelo mercado, não promove uma transformação substancial, mas, em vez disso, sugere uma continuidade de práticas anteriores, onde a comercialização dos serviços contribui para a manutenção de disparidades socioeconômicas, resultando na falta de acesso equitativo ao esgotamento sanitário na cidade do Recife.

Por fim, é importante salientar, a emergência do PCS reflete também uma intrincada interseção de interesses políticos e econômicos dos atores intervenientes, de um lado o ex-governador Eduardo Campos e seu grupo político, prefeitos e lideranças políticas da RMR e, de outro os grupos empresariais liderados pela Odebrecht. A iniciativa privada foi atraída pela oportunidade de explorar um mercado

de escala, impulsionada não apenas pela demanda crescente por serviços de saneamento, mas também pela disponibilidade substancial de recursos públicos destinados a investimentos privados no setor. Essa dinâmica foi especialmente favorecida pelo contexto político liderado por Campos, cuja perspectiva gerencialista de gestão proporcionou um ambiente propício para o florescimento de grandes conglomerados nacionais em empreendimento de grande envergadura no estado.

Durante seu governo, observou-se uma notável convergência entre as pretensões políticas de Campos e os interesses econômicos desses conglomerados, proporcionando uma simbiose estratégica que resultou em ganhos significativos para ambas as partes. Para Eduardo Campos, essa aliança representou uma oportunidade de consolidar sua imagem política como um líder empreendedor e inovador. Ao associar-se a grandes empreendimentos conduzidos pelo setor privado, o ex-governador buscava fortalecer sua posição como gestor eficiente, bem como capitalizar politicamente os impactos positivos desses empreendimentos na infraestrutura e na economia do estado. Essa parceria estratégica ofereceu a Campos a chance de apresentar resultados tangíveis à população, fortalecendo seu capital político por meio de uma narrativa de progresso e modernização, que o levou inclusive a uma candidatura tragicamente interrompida ao governo federal no pleito de 2014.

5.3.2 Resposta aos problemas locais na formulação do PCS

Ao analisar a proposta de intervenção na área do PCS, com recorte na cidade do Recife, a seção buscou identificar evidências que pudessem refletir a amplitude e o alcance do programa sobre as deficiências históricas enfrentadas no setor de saneamento localmente. A hipótese apresentada sugeria que na formulação do PCS, a aposta na eficiência do mercado poderia ter suplantado o compromisso com o combate à desigualdade de acesso às políticas de esgotamento sanitário. Nesse cenário, a correlação é que as necessidades das comunidades não teriam sido integralmente consideradas, resultando em uma lacuna entre os problemas de esgotamento sanitário locais e a formulação da proposta de intervenção na área do programa.

As evidências encontradas durante a pesquisa reforçam a hipótese inicial, enriquecendo significativamente a compreensão do estudo. Para uma apreciação mais concisa e ponderada dessas evidências, distribuídas ao longo da seção,

elaborou-se o quadro 9, que sintetiza as principais constatações e proporciona uma referência visual que facilita a análise dos principais pontos.

Quadro 9 – Fatores condicionantes e variáveis relacionados à hipótese (H2)

| H2 | |
|---|---|
| Fatores condicionantes | Síntese das evidências encontradas |
| Os problemas de esgotamento sanitário locais | Desigualdade de acesso aos serviços de esgotamento sanitário na cidade; grandes espaços de pobreza onde incidem ausência ou precariedade de infraestruturas de esgoto. |
| Formulação da proposta de intervenção na área do programa | Inércia nos espaços institucionais de participação popular democrática; clientelismo político; ausência de contestação das lideranças comunitárias, especialmente em áreas ao largo das intervenções da PPP; projeção do mercado sobre o estoque de infraestruturas já existentes sem maiores pretensões de avançar sobre áreas que não são comercialmente atrativas; transferência total de bens da Compesa relacionados aos serviços de esgotamento sanitário para o parceiro privado; lucros assegurados ao parceiro privado mesmo em caso de perdas significativas de arrecadação das tarifas de esgoto; segmentação dos diferentes espaços dentro da área de intervenção da PPP com investimentos limitados a áreas territoriais com melhores condições urbanas. |

Fonte: Elaboração do autor, 2023.

Os problemas relacionados ao esgotamento sanitário constituem uma questão crucial que vai além do déficit de atendimento nos serviços essenciais. Embora a insuficiência de cobertura seja uma preocupação central, a complexidade dessa problemática se aprofunda consideravelmente em áreas caracterizadas por grandes bolsões de pobreza, como na cidade do Recife, uma das mais desiguais do país. Nessas regiões, a desigualdade de acesso aos serviços de saneamento é exacerbada e isso não apenas amplia a lacuna no atendimento, como também intensifica as consequências adversas, gerando impactos significativos nas condições de vida dessas comunidades vulneráveis.

Nesse cenário, não é nada trivial esperar que a formulação de políticas públicas respondesse às desigualdades existentes com soluções tangíveis. Contudo, é imperativo ressaltar que, no caso específico do PCS, a ausência deliberada de avanços nas áreas mais afetadas pela precariedade e demandas constrangidas pela histórica omissão do Estado, sugere implicações que vão na contramão dessa

expectativa. Ao não direcionar suas intervenções para os espaços caracterizados pela maior incidência de precariedade, o PCS não apenas deixa de solucionar questões prementes, contribui, também, para a manutenção desses problemas e, possivelmente, para a ampliação das desigualdades.

A despeito da exclusão das áreas mais precárias da ampliação da cobertura de esgotamento sanitário pelo PCS, é notável a escassez de contestação ou debate efetivo. A falta de engajamento da comunidade nesse processo crucial de tomada de decisão revela uma lacuna na representatividade e na inclusão das vozes das populações mais afetadas. Tal ausência de contestação revela uma forte incongruência, especialmente considerando a existência de espaços institucionais como o PREZEIS, nos quais os interesses dessas áreas deveriam ser representados. Uma explicação possível remete a influência marcante que Eduardo Campos exercia sobre as lideranças locais, o que teria contribuído significativamente para desencorajar contestações e debates mais incisivos. É possível que sua ascendência política, aliada a traços de clientelismo, tenha moldado um cenário em que as comunidades mais vulneráveis se viram desencorajadas a questionar a proposta, mesmo quando esta impactava diretamente em suas condições de vida.

Por fim, a ênfase na garantia de estabilidade do lucro da concessionária privada na gestão do PCS lança luz sobre a possível priorização de interesses econômicos em detrimento das necessidades e demandas das comunidades mais vulneráveis. Essa percepção é reforçada pela transferência total de bens da Compesa relacionados aos serviços de esgotamento sanitário para o parceiro privado, que pode resultar na perda de controle e autonomia por parte do setor público, fragilizando sua capacidade de atender às necessidades específicas das comunidades mais vulneráveis. A gestão privada, ao buscar otimizar lucros, pode não priorizar integralmente as dimensões sociais e de equidade, gerando impactos desproporcionais sobre essas comunidades.

5.3.3 Alguns destaques

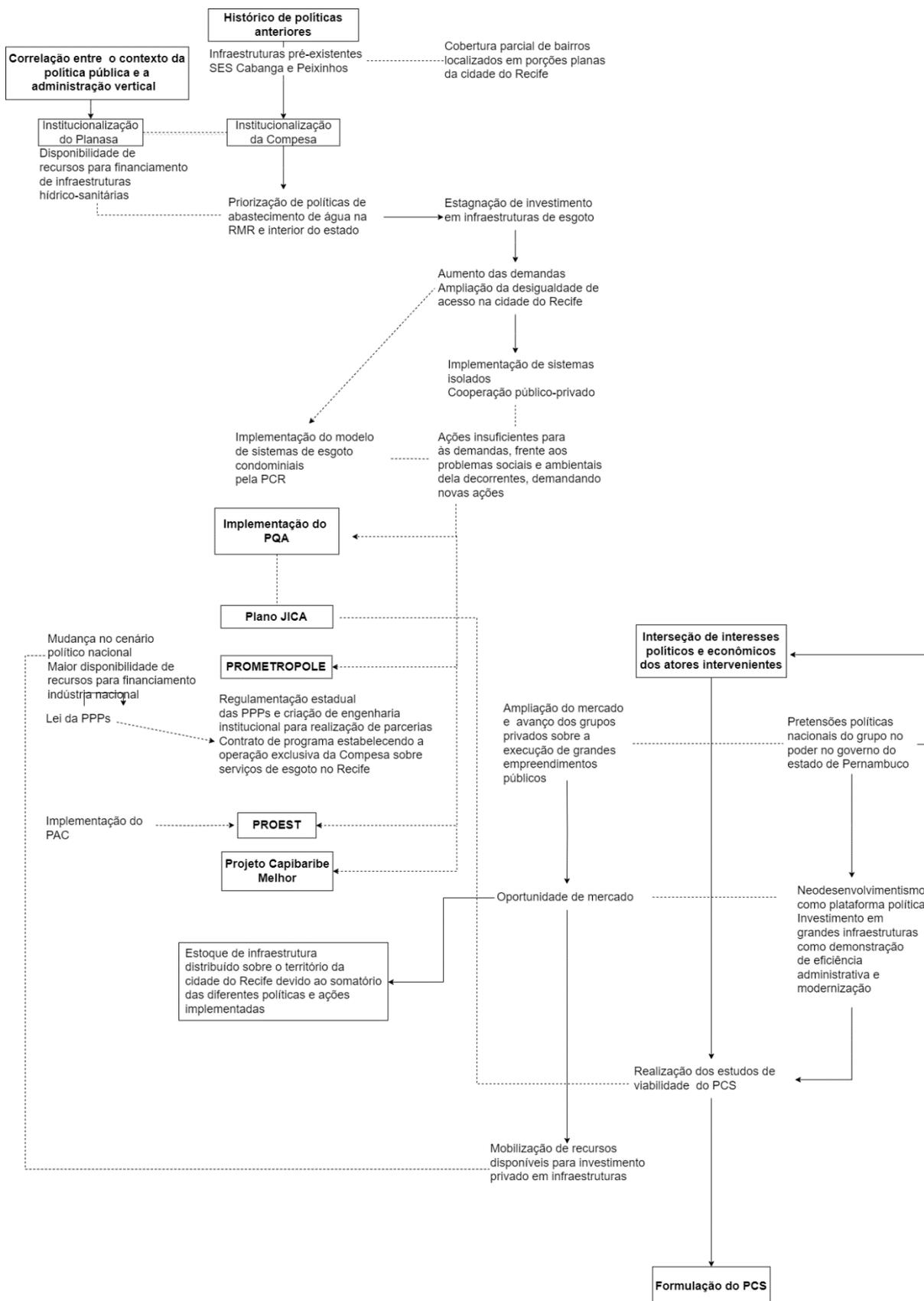
Em síntese, esta seção se dedicou a identificar os fatores associados à formulação do Programa Cidade Saneada para a gestão privada, com especial atenção à resposta da decisão pública às necessidades da cidade no âmbito dos serviços hídrico-sanitários no contexto recifense. Ao traçar uma linha evolutiva das

políticas públicas de esgotamento sanitário na cidade do Recife, este estudo pode discernir as transformações progressivas que culminaram na implementação do PCS. Revelou não apenas os marcos históricos, mas, também, os fatores determinantes que moldaram a trajetória do setor até à gestão privada.

Ao identificar pontos críticos na formulação do PCS, o estudo lançou luz sobre questões que podem influenciar a manutenção ou ampliação das desigualdades de acesso aos serviços hídrico-sanitários. A análise do programa apontou para limitações e contradições que remetem diretamente ao histórico de priorização de investimentos em áreas relativamente privilegiadas da cidade do Recife, em prejuízo de áreas pobres. Tais limitações e contradições serão pormenorizadas na próxima seção.

Por fim, este estudo proporcionou uma reveladora exposição das variáveis que impulsionaram o processo de privatização da gestão dos serviços de esgotamento sanitário, a partir do PCS, desvendando os fatores condicionantes que conectam diretamente essas variáveis à formulação do programa. Ao identificar e analisar esses elementos, o estudo pode traçar uma linha de conexão, compreendendo como decisões passadas e influências diversas culminaram na concepção do PCS. A análise revelou que a transferência desses serviços essenciais, no âmbito do programa, não foi um evento isolado, mas sim um desdobramento complexo e multifacetado, influenciado por uma série de questões inter-relacionadas. A figura X, apresentada a seguir, representa o esforço dedicado a concatenar esses fatores. Cada seta e conexão nessa representação visual reflete um elemento crucial na trajetória que levou à formulação do PCS.

Figura 21 - Mapeamento do processo que liga as principais políticas e ações destacadas no estudo à formulação do Programa Cidade Saneada



Fonte: Elaboração do autor, 2023.

6 O DILEMA NA GESTÃO DE SERVIÇOS HÍDRICO-SANITÁRIOS NA CIDADE DO RECIFE: ENTRE AVANÇOS INCREMENTAIS E LIMITAÇÕES INEQUITATIVAS

Esta seção se propõe a examinar as divergências emergentes das perspectivas da gestão dos serviços hídrico-sanitários, considerando as posturas do mercado e as iniciativas governamentais, na cidade do Recife. No cerne desta questão, o enfoque adotado representa uma imersão mais profunda no objeto teórico da tese e na sua manifestação empírica, onde se revelam divergências fundamentais entre os modelos de gestão adotados e a coexistência de avanços importantes, porém com limitações notáveis.

A trajetória percorrida no estudo sobre modelos de gestão de serviços hídrico-sanitários partiu das reconfigurações ocorridas e em curso na escala internacional, abordou seus desdobramentos sobre as políticas públicas nacionais e pontuou seus efeitos e suas relações com a satisfação das demandas sociais coletivas no espaço urbano, a partir do escopo da cidade do Recife. Compre ainda ampliar as lentes pelas quais o estudo se orientou e olhar mais atentamente para escalas menores, onde se realizam os fenômenos mais singulares da satisfação das necessidades individuais e coletivas por serviços essenciais.

Na seção 5, observou-se que, ao longo de décadas, as iniciativas governamentais, predominantemente lideradas pelo setor público, no que diz respeito ao esgotamento sanitário na cidade do Recife, não lograram êxito em alcançar a universalização desses serviços essenciais. Tampouco conseguiu implementar um padrão equitativo na distribuição de investimentos pelos diferentes espaços da cidade, concentrando-se, notadamente, em áreas mais privilegiadas. Diante de um leque de opções institucionalmente disponíveis, o Estado optou por formular um programa que delega a gestão desse subsetor ao setor privado, confiando ao mercado, cuja natureza intrínseca é orientada pelo lucro, a missão de universalizar esses serviços.

A presença expressiva de assentamentos precários no Recife, denominados, como já mencionado anteriormente, de Comunidades de Interesse Social (CIS) no Atlas das infraestruturas públicas desses assentamentos (RECIFE, 2016), configura-se como espaços pouco atrativos para a exploração econômica de infraestruturas de esgoto. Essa questão é atribuída tanto à morfologia desafiadora desses assentamentos quanto ao substancial volume de investimentos necessários, resultado das condições geomorfológicas complexas onde essas comunidades estão

localizadas. Essa situação, por si só, introduz ideias conflitantes. Por um lado, estão as perspectivas do mercado, ancoradas nas premissas neoliberais; por outro lado, existe a natureza social e socializante que o saneamento básico confere ao cidadão, ancorada na premissa de direito fundamental e nas obrigações do Estado em garanti-lo. Em resumo, há uma dualidade entre a oferta de serviços de utilidade pública e as possibilidades de acesso, estas últimas restritas e limitadas ao valor que o mercado atribui.

Não por acaso, o pacto estabelecido entre a Compesa e a Concessionária privada impôs restrições significativas às áreas não urbanizadas, inseridas no âmbito do Programa. Essas limitações, ao afetarem diretamente CIS não urbanizadas, alimentam o dilema expresso na pesquisa. A problemática subjacente, como implicitamente indicado no parágrafo anterior, gera um embate crucial entre a privatização e a estatização dos serviços essenciais. Essa dualidade não apenas reflete as complexidades da implementação do Programa, mas também evidencia a sua natureza intrinsecamente política e ideológica.

Nesse sentido, para um melhor delineamento, o estudo adota como recorte de referência algumas CIS que, conforme apresentadas na seção anterior, emergem como espaços caracterizados pela pobreza e maior precariedade em termos de serviços e infraestruturas. Essas comunidades assumem elevada importância neste estudo à medida em que se tornam o *locus* através do qual se examina como a decisão pública por privatizar ou estatizar serviços essenciais pode impactar de diferentes formas aquelas populações que já enfrentam desafios substanciais.

Dados mais detalhados sobre esses assentamentos são fornecidos pelo Atlas de Infraestruturas Públicas das Comunidades de Interesse Social do Recife, promovido pela PCR, que oferece um quadro ilustrativo das condições de precariedade das áreas onde habitam as comunidades pobres da cidade. É relevante destacar que essas informações foram levantadas praticamente em concomitância à implementação do Programa Cidade Saneada, fornecendo uma visão contemporânea das condições dessas áreas em meio ao início de execução das intervenções produzidas pelo Programa ao longo da última década (2013-2023).

Com levantamento, inclusive de campo, concluído em 2014, esse Atlas teve como base o Sistema de Informações Geográficas das Áreas Pobres (SIGAP),

desenvolvido pelo Observatório PE¹⁸, e compreende o mapeamento e o cadastro não censitário de 545 comunidades de interesse social¹⁹ 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, 2016).

Na estruturação desta seção, adotou-se uma perspectiva atualizada ao incorporar dados de 2023 referentes a 30% das CIS identificadas no levantamento de 2014, em que se baseou o Atlas. Essa atualização, encomendada pela PCR e conduzida pelo Observatório PE, destaca-se pela sua realização uma década após a implementação do PCS. Essa sincronia permite uma análise comparativa entre os dados coletados no intervalo de nove anos (2014-2023), oferecendo uma compreensão mais abrangente e dinâmica das condições de acesso a serviços e infraestruturas essenciais nas CIS, ao longo do período de existência do Programa, contribuindo significativamente para a investigação proposta nesta tese de doutorado.

A adoção dessa abordagem encontra uma afinidade significativa com a perspectiva do incrementalismo na formulação de políticas públicas, enquanto abordagem teórica, que destaca a importância da tomada de decisões graduais e contínuas, adaptando políticas à medida que se desdobram novas informações e circunstâncias. Nesse contexto, a comparação entre os dados de 2014 e 2023 alinha-se perfeitamente com os princípios incrementais, pois permite uma avaliação evolutiva ao longo de um período significativo de tempo. Dessa forma, a abordagem empregada neste estudo não só aprimora a compreensão das condições das CIS, mas também é reforçada pela perspectiva teórica do incrementalismo.

Nesse contexto, a análise será direcionada para a verificação da hipótese secundária **H3**, que foi detalhada no quadro 4 da seção 4. Essa hipótese propõe uma perspectiva crítica, considerando a formulação do PCS sob influência das premissas

¹⁸ Corresponde ao Núcleo Recife do INCT/Observatório das Metrópoles.

¹⁹ 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, 2016, p. 16)

neoliberais nas políticas públicas. Argumenta-se que esse enfoque neoliberal criou um ambiente propenso a tensões e contradições na oferta dos serviços de esgoto, onde CIS são implicadas por articularem, de um lado, grande carência por esses serviços essenciais e, de outro lado, baixo apelo comercial para investimento privado. Neste sentido, ao testar essa hipótese, busca-se compreender como as características do PCS, influenciadas pelo neoliberalismo, podem contribuir para a emergência de possíveis conflitos como resposta a essas complexidades.

Na organização da seção, aborda-se inicialmente os resultados decorrentes dos dez anos em que o PCS está em execução, destacando suas principais intervenções. Em seguida, em consideração ao horizonte estabelecido no acordo pactuado em 2013, que estipulava o ano de 2025 como marco para a universalização do saneamento básico na RMR, analisa-se os resultados apresentados comparando os dados extraídos do Atlas, baseado no levantamento de 2014 com os de sua atualização em 2023, que têm como foco as áreas pobres categorizadas como CIS. Ao concluir, adota-se uma discussão crítica sobre a trajetória e perspectivas futuras na oferta desse serviço essencial na cidade do Recife.

6.1 AVANÇOS EM DEZ ANOS DE OPERAÇÃO DO PROGRAMA CIDADE SANEADA

Em 2023, o PCS atingiu seu décimo ano de atividades, representando um marco significativo ao injetar cerca de R\$2,1 bilhões em investimentos na RMR (BRK, 2023). Informações fornecidas pela empresa BRK Ambiental e pela Compesa, parceiros nessa empreitada, revelam que nos primeiros anos da parceria para a gestão de serviços de esgotamento sanitário, houve uma notável concentração de recursos na restauração de aproximadamente 200 estruturas, abrangendo Estações de Tratamento de Esgoto e Estações Elevatórias, além da reabilitação de aproximadamente 1.500 km de redes danificadas. Estes investimentos refletem um potencial transformador para a qualidade de vida da população alvo, com benefícios que se estendem para além do âmbito sanitário, impactando positivamente avanços em direção a melhorias do meio ambiente urbano e da saúde pública pelo acesso ao serviço essencial.

A partir do ano de 2018, as ações delineadas pelo PCS direcionaram-se para iniciar obras em diversas cidades da RMR, incluindo Recife, Jaboatão dos Guararapes, Cabo de Santo Agostinho, Paulista, Olinda, Goiana, Camaragibe, São

Lourenço da Mata e Ipojuca, conforme anunciado pela Compesa (2018). Dentre as obras programadas, destacavam-se a implantação da primeira etapa dos SES nos municípios do Cabo de Santo Agostinho (área central) e Goiana (Centro e Ponta de Pedras). No Recife, o foco estava na expansão da ETE Cabanga, na retomada das obras nas localidades de Imbiribeira e Boa Viagem, e no início das obras do SES Jardim São Paulo, ações projetadas para beneficiar bairros da Zona Oeste da cidade.

Até o ano 2023, o Programa demonstrou conquistas notáveis em sua atuação, tendo recuperado e implantado 62 ETE e 180 EEE. Os sistemas reabilitados atualmente operam em plena capacidade, atendendo mais de 1,4 milhões de pessoas na RMR. A eficiência no atendimento é evidenciada pela resolução de ordens de serviço em até 48 horas. Os esforços para expansão e aprimoramento da infraestrutura são evidenciados pelo incremento de 60% nas redes operadas, totalizando 1.701 km de redes em operação, além da implantação de 200 km de novas redes.

Contudo, apesar dos avanços notáveis, é preciso destacar que a cobertura dos serviços de esgoto em toda a RMR aumentou de 27% para 42%. Essa evolução representa um progresso de apenas 15% ao se aproximar do prazo de 12 anos estipulado no contrato de concessão da PPP para a universalização do saneamento na área do Programa. Essa taxa de incremento mais modesta levanta preocupações sobre a celeridade das ações implementadas, considerando a urgência em alcançar metas ambiciosas de cobertura para a população.

Nesse contexto, é importante observar que as expectativas de alcançar as metas inicialmente previstas no contrato de concessão se mostraram inatingíveis pois, ao considerar os dados e progressos relatados, torna-se evidente que o PCS não conseguirá atingir a universalização do saneamento RMR dentro do prazo estipulado (até 2025) no contrato de concessão da PPP que gere o Programa. Em previsão a essa realidade, desde 2018, houve uma repactuação do contrato, resultando na extensão do prazo para o alcance da universalização para 2037 (COMPESA, 2018). Essa prorrogação, apresentada como uma resposta a desafios operacionais, destaca a dificuldade em atingir as metas contratuais originais. Dessa forma, o aditivo ao contrato, ao estender o prazo para a universalização do saneamento até 2037, aponta para questões concretas que impactaram a execução eficaz do Programa.

Em decorrência da repactuação contratual no âmbito do PCS, as metas projetadas para a expansão da cobertura de saneamento foram substancialmente

ajustadas. Anteriormente, almejava-se atingir uma cobertura de 90% até o ano de 2025. No entanto, a nova projeção estabelece uma meta mais modesta de 53% até o mesmo ano. A prorrogação do prazo para a universalização até 2037 indica a magnitude dos obstáculos enfrentados pelo PCS, evidenciando uma possível inadequação no planejamento inicial e uma superestimação da capacidade de execução do parceiro privado envolvido. A busca pela cobertura de 90% até 2037, longe de refletir um comprometimento contínuo, ainda destaca desafios consideráveis que demandam uma reavaliação cuidadosa das estratégias adotadas.

Além da prorrogação do prazo para atingir as metas estabelecidas, a repactuação do contrato do Programa Cidade Saneada (PCS) abrangeu ajustes substanciais no volume de investimentos e na responsabilidade pela aplicação de recursos. Inicialmente orçado em R\$ 4,5 bilhões, o novo cenário contempla um aumento para R\$ 6,7 bilhões, indicando uma ampliação significativa do investimento total no programa. Paralelamente, as proporções de responsabilidade pela aplicação de recursos foram reconfiguradas, passando de uma divisão inicial de 25% pelo poder público e 75% pelo parceiro privado para uma distribuição de 13% e 87%, respectivamente.

Diante desse cenário, é imperativo compreender o significado intrínseco dos avanços apresentados para o recorte específico desta pesquisa, centrada na cidade do Recife. Essa análise se faz essencial para contextualizar a repercussão dessas transformações no âmbito local, considerando as peculiaridades e desafios inerentes à realidade da capital pernambucana. Essa questão e suas nuances serão melhor abordadas na subseção a seguir, onde será possível analisar como esses avanços e modificações impactam a dinâmica local e quais os reflexos percebidos na gestão dos serviços hídrico-sanitários na cidade do Recife.

6.1.1 Desdobramentos sobre as infraestruturas de esgoto na cidade do Recife

Na seção 5, foram delineados de forma concisa os sistemas e infraestruturas de esgotamento sanitário presentes na cidade do Recife no momento da implementação do PCS. Nesta seção, a análise concentrou-se a partir desses investimentos anteriores como um ponto de partida essencial para entender a evolução dos serviços ao longo da última década. Esses investimentos iniciais fornecem o cenário que, ao longo do período em análise (2013-2023), passou por

ajustes com a introdução do PCS. Ao considerar esse contexto inicial, buscou-se identificar as mudanças, melhorias e desafios que marcaram a trajetória dos serviços de esgoto na cidade do Recife.

Os relatórios disponibilizados pela Compesa e as divulgações das ações pela BRK revelam um substancial aprimoramento nas redes de coleta de esgoto na cidade do Recife. Essa melhoria é notadamente atribuída à recuperação de SES anteriormente inoperantes, à expansão da capacidade de coleta em infraestruturas subdimensionadas e à ampliação da rede coletora em diversas áreas urbanas, com foco nos SES Cabanga e Peixinhos. Além disso, destaca-se um significativo avanço na implementação dos SES Minerva, Cordeiro e Imbiribeira/Boa Viagem durante o período de 2013-2023. Essas iniciativas contribuíram de maneira expressiva para a melhoria da cobertura do esgotamento sanitário na cidade, representando uma resposta importante ao déficit verificado neste serviço essencial.

Recentemente, a cidade do Recife inaugurou a ampliação e modernização da ETE Cabanga, a maior de Pernambuco. Esse empreendimento, cuja realização contou com um investimento expressivo de R\$ 106 milhões, provenientes da Caixa Econômica Federal com a contrapartida do governo do estado, representa um avanço substancial na infraestrutura de saneamento. A iniciativa resultou na ampliação da capacidade de tratamento de efluentes, elevando-a de 500 para 1 mil litros por segundo. Essa expansão se alinha às demandas crescentes da cidade e podendo atender a aproximadamente 500 mil residentes de diversos bairros, incluindo Pina, Boa Viagem, São José, Santo Antônio, Santo Amaro, Boa Vista, Bairro do Recife, Madalena e Torre (COMPESA, 2022).

Não menos importante, em 2023 o então governador Paulo Câmara assinou uma ordem de serviço, visando fortalecer os esforços de aprimoramento do saneamento na RMR, para a ampliação do SES Peixinhos. Este emerge como um projeto abrangente, envolvendo tanto Recife quanto Olinda. Esta iniciativa visa à instalação de aproximadamente 300 quilômetros de rede coletora de esgoto, destinada a atender 62 mil ligações nos dois municípios. O investimento substancial de R\$ 295 milhões delinea um sistema de esgotamento que incluirá a integração de uma estação de tratamento preexistente, a construção de quatro novas estações elevatórias e a adaptação de nove estações elevatórias já existentes. Esse empreendimento pretende atender cerca de 412 mil habitantes (COMPESA, 2022).

Além disso, oriundo do programa PROMETROPOLE e antecedente ao PCS, houve a conclusão da primeira etapa do SES Minerva, em 2022. Localizado no bairro de Dois Unidos, este SES não é apenas um projeto novo, mas sim uma iniciativa cuja implementação foi viabilizada por recursos públicos, mobilizados anteriormente ao PCS. Com um investimento total de R\$ 19,5 milhões provenientes do Orçamento Geral da União, essa obra tem a capacidade de atender 143 mil habitantes nas localidades de Dois Unidos, Córrego do Morcego, Alto do Capitão, Nova Descoberta, Linha do Tiro, Porto da Madeira, Passarinho e Beberibe, no Recife (COMPESA, 2021; 2022).

Avançando para atender demandas cruciais em dois bairros significativamente populosos do Recife, Boa Viagem e Imbiribeira, estão em curso as obras para a implementação dos serviços de coleta e tratamento de esgoto do SES Imbiribeira, originado do PROEST. Esse empreendimento promete beneficiar aproximadamente 150 mil residentes. As intervenções abrangem a construção de oito Estações de ETEs e a instalação de mais de 30 quilômetros de tubulações distribuídas em redes coletoras, emissários e ramais prediais, marcando um avanço significativo na infraestrutura de saneamento nestes bairros (DIÁRIO DE PERNAMBUCO, 2018).

No SES Cordeiro, englobando os bairros do Cordeiro, Iputinga, Torrões, Prado e Engenho do Meio, as intervenções em andamento visam beneficiar aproximadamente 76 mil moradores, representando cerca de 5% da população do Recife. Este projeto envolve a instalação de redes coletoras de esgoto, ramais prediais, uma ETE e seis estações elevatórias. O investimento expressivo da ordem de R\$ 115 milhões provém de financiamento do FGTS, com contrapartida da PCR (RECIFE, 2021).

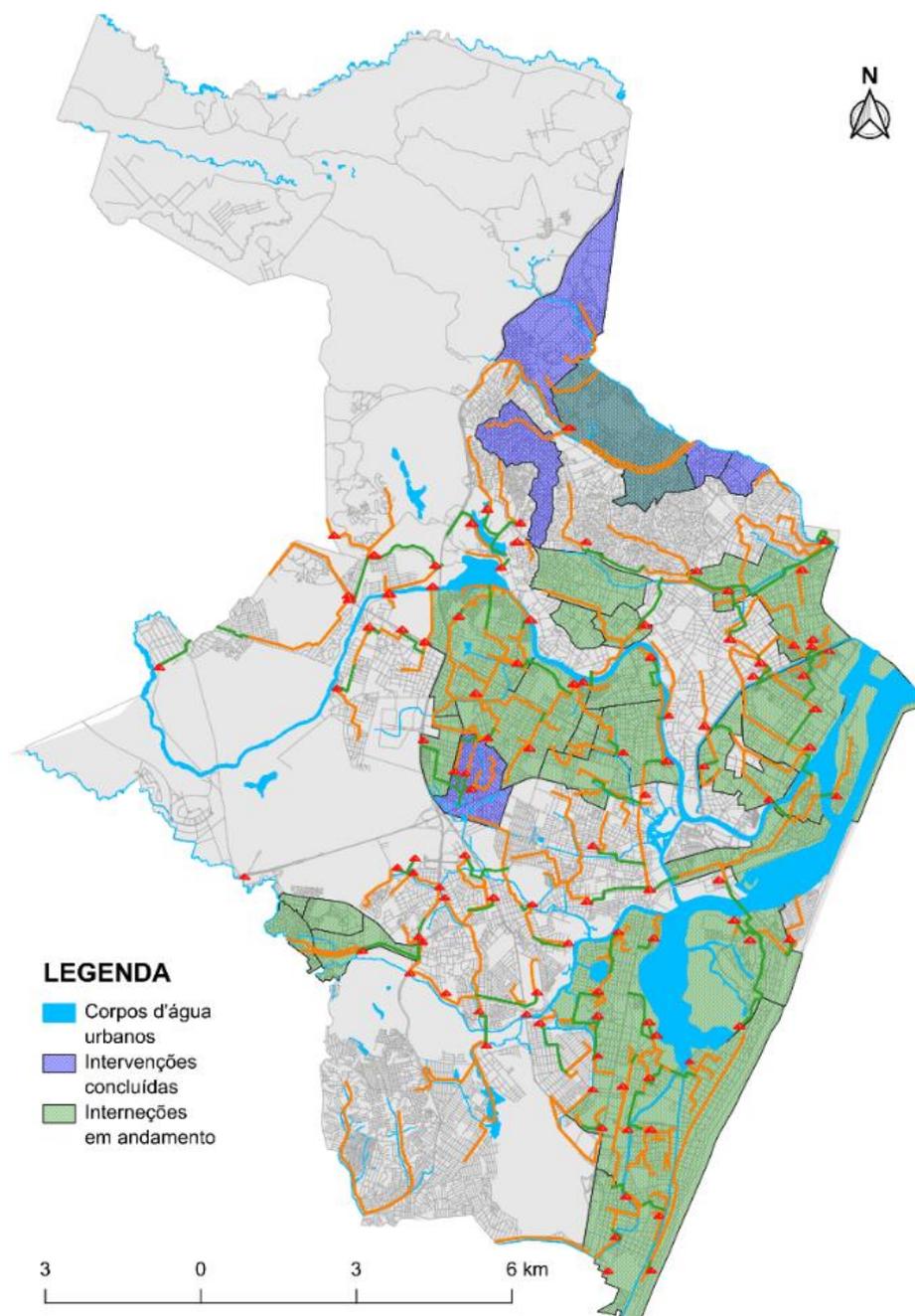
Essas empreitadas convergem para um perceptível aprimoramento na abrangência dos serviços de saneamento nessas áreas urbanas estratégicas da cidade, um desenvolvimento notável que merece reconhecimento. Entretanto, é crucial enfatizar que esses esforços se traduzem, em grande medida, como avanços incrementais em relação às infraestruturas pré-existentes ou previstas em políticas públicas significativas na cidade do Recife. Apesar das melhorias notáveis, a necessidade de uma análise mais crítica se impõe, questionando a capacidade dessas iniciativas em transcender o paradigma existente e verdadeiramente elevar o padrão dos serviços de saneamento na região para além do atendimento a áreas relativamente privilegiadas da cidade.

Para além dos avanços incrementais, merecem destaque como investimentos relativamente novos no panorama urbano recifense o SES Ibura, abrangendo os bairros Tejipio, Sancho Coqueiral e Totó (BRK, 2021), e o SES Jardim São Paulo, voltado para o bairro Torrões. Importante ressaltar que, até o momento, apenas o SES Jardim São Paulo alcançou a completa implementação da sua rede (COMPESA, 2021). É crucial salientar que, embora esses bairros não tenham participado dos SES convencionais anteriormente, já abrigaram sistemas isolados e condominiais, conforme destacado na seção 5.

A compreensão espacial dos avanços nos investimentos de esgotamento sanitário no período de 2013-2023 pode ser melhor extraída por meio da análise visual da figura 22. Esta representação cartográfica oferece uma leitura dos bairros beneficiados pelos investimentos, identificando as regiões onde os SES Cabanga, Peixinhos e Minerva, Imbiribeira, Cordeiro, Ibura e Jardim São Paulo foram implementados e onde os impactos dessas intervenções são mais pronunciados. A fim de aprimorar a compreensão, foram sobrepostas às áreas sujeitas a intervenções, realizadas e em andamento, as previsões de redes de infraestrutura delineadas na fase de formulação do PCS, estas já exploradas na seção 5.

A figura 22 ainda não consegue traspor a escala do bairro, o que impede uma análise mais detalhada dos efeitos desses investimentos nas diversas comunidades que habitam áreas social e economicamente heterogêneas que se avizinham dentro do escopo dessas intervenções, e que podem expressar diferenças importantes no acesso aos serviços de esgoto, especialmente devido à complexidade da morfologia urbana da cidade e às restrições contratuais impostas ao PCS em relação às áreas não urbanizadas. Uma análise mais detalhada será apresentada na subseção 6.2 ao incorporar a metodologia utilizada no Atlas (RECIFE, 2016).

Figura 22 - Bairros do Recife abrangidos por intervenções nos sistemas de esgotamento sanitário no período 2013-2023



Fonte: Elaboração do autor, 2023.

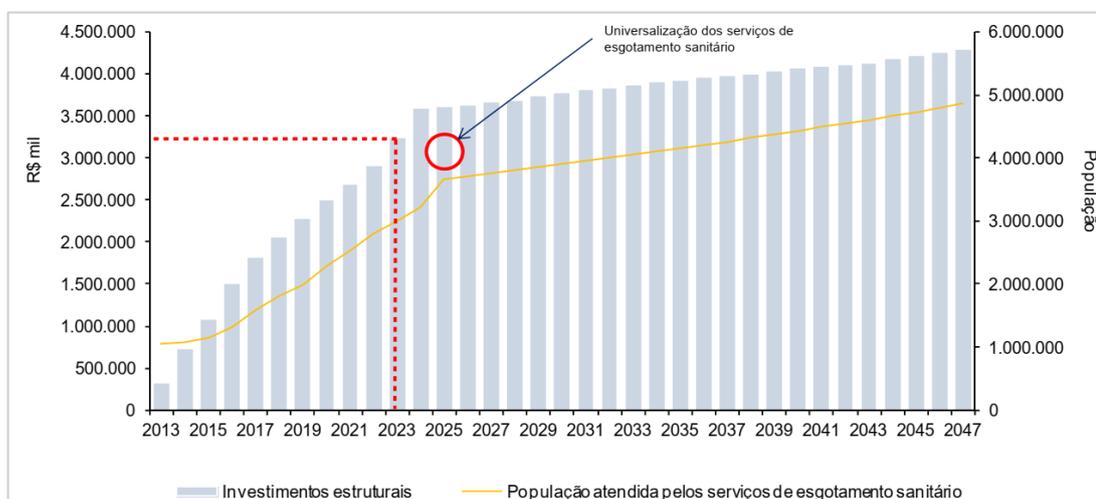
Ainda assim, o impacto visual evidenciado pela figura 22 ressalta a necessidade em aprofundar a compreensão do efeito real das intervenções nas infraestruturas de esgotamento sanitário em andamento ou já implantadas nos diversos espaços da cidade do Recife. Longe de ser um ponto negativo, ficou claro que a maior parte dessas intervenções está voltada para aprimorar infraestruturas já

existentes. Nesse contexto, torna-se essencial direcionar nossa atenção para compreender como essas ações correspondem de maneira direta ao atendimento à população e a proporção de efluentes coletados e tratados.

6.1.2 Ampliação efetiva dos índices de coleta e tratamento de esgoto

À medida que as obras nos SES da RMR avançam, dados fornecidos pela BRK (2023) revelam um acúmulo de investimento considerável, totalizando aproximadamente R\$ 2,1 bilhões. No entanto, esse montante se distancia da expectativa estabelecida no acordo inicial, que estimava um investimento superior a R\$ 3 bilhões até 2023. Além disso, essa expectativa também estava vinculada à previsão de que, aproximando-se do ano de 2025, o PCS estaria próximo de alcançar a universalização do saneamento na região metropolitana, conforme indicado no gráfico 4 a seguir, extraído dos estudos de viabilidade que fundamentam o Programa.

Gráfico 4 - Expectativa de investimento versus expectativa de atendimento aos serviços de esgoto na RMR de acordo com o pacto inicial do PCS



Fonte: KPMG, 2011.

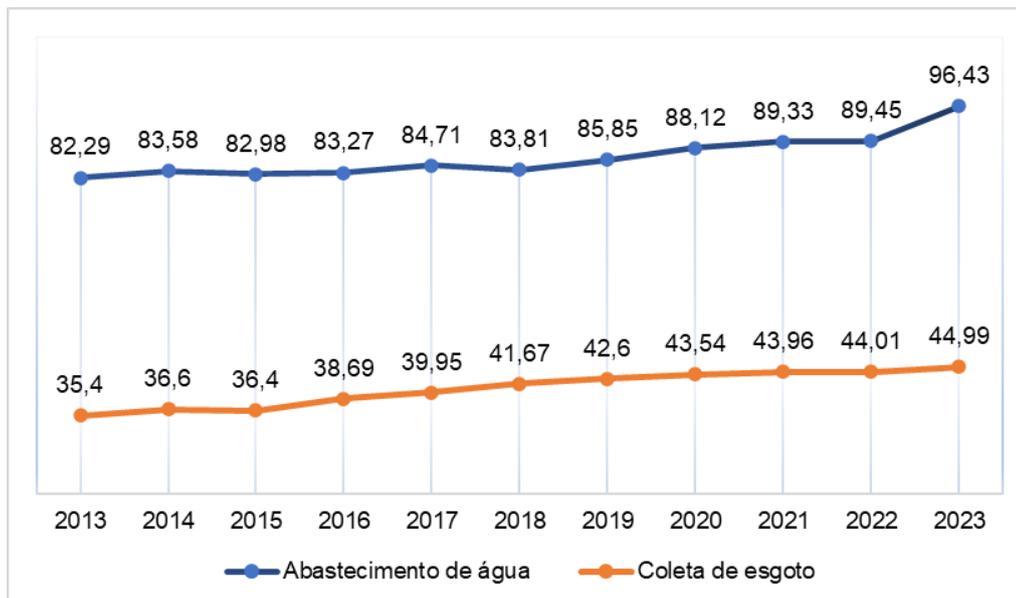
A diferença notável entre o investimento real e as projeções estabelecidas pode ser atribuída, pelo menos em parte, a dois fatores fundamentais. Inicialmente, a transferência dos ativos da Odebrecht Ambiental para a BRK Ambiental, que assumiu o contrato em 2017, pode ter influenciado a continuidade e o ritmo das intervenções planejadas. Além disso, a pandemia da Covid-19 pode ter infligido um impacto significativo, uma vez que abalou diversas atividades econômicas no Brasil e no

mundo. Contudo, é importante ressaltar que não é possível afirmar que o desempenho global do programa tenha sido integralmente comprometido devido a esses obstáculos, haja vista o avanço observado nos já citados empreendimentos que estavam em curso na cidade do Recife.

Apesar dos significativos investimentos realizados na capital pernambucana, a expansão da oferta dos serviços de saneamento avançou em um ritmo notadamente lento. Dados fornecidos pelo Instituto Trata Brasil, ao longo de uma década, revelam um crescimento modesto de apenas 9,59%, indicando uma progressão muito abaixo das expectativas e das necessidades da cidade. Esse índice é, inclusive, inferior ao avanço observado na RMR, que atingiu 15%, e ressalta que os esforços empreendidos com os investimentos realizados e os resultados obtidos na ampliação da infraestrutura de saneamento enfrentam desafios importantes. A disparidade destacada revela a intrincada teia de desafios enfrentados pelo setor no Recife, indicando um choque entre as promessas contratuais e a realidade prática observada.

No âmbito do contrato de concessão do PCS, é relevante destacar que a coleta de esgoto permanece vinculada ao fornecimento de água. Durante o período de 2013-2023, houve uma notável estabilidade na oferta pública de água na cidade do Recife, com breve evolução nos anos recentes, indicando melhorias nesse aspecto. No entanto, ao se analisar a coleta de esgoto no mesmo período, percebe-se que a distância entre esses dois indicadores permanece consideravelmente elevada. Essas nuances podem ser mais bem interpretadas por meio da leitura do gráfico 5, fornecendo uma visão abrangente das dinâmicas entre a oferta de água e a coleta de esgoto na capital pernambucana.

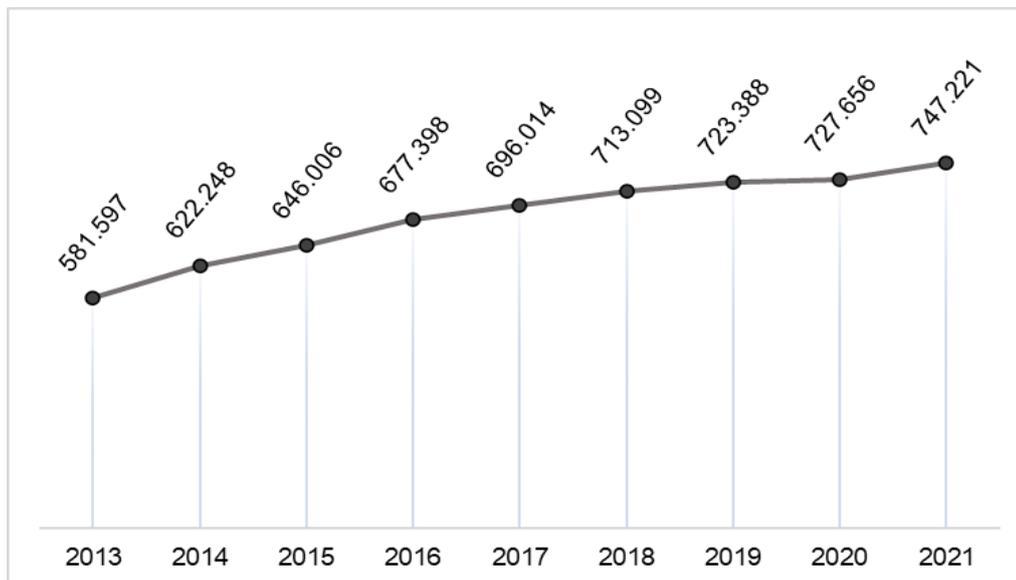
Gráfico 5 - Evolução do atendimento à população dos serviços de abastecimento de água e coleta de esgoto na cidade do Recife no período 2013-2023 (%)



Fonte: Elaboração do autor, com base nos relatórios do Ranking do Saneamento, do Instituto Trata Brasil, produzidos de 2013 a 2023.

Essa dinâmica representa, ao longo dos dez anos de operação do PCS, uma evolução significativa na população atendida pelos serviços de esgoto na cidade do Recife. Inicialmente, quando o programa entrou em operação, aproximadamente 581,5 mil habitantes eram beneficiados pelos serviços. Ao alcançar o décimo ano de atividades, esse contingente registrou um aumento para 747,2 mil habitantes. Ainda assim, apesar do avanço inegável, é imprescindível ressaltar que esse número ainda se encontra muito distante de uma abrangência universal, dado que a população total da cidade do Recife é aproximadamente 1,48 milhão de pessoas. Complementarmente, o gráfico 6, a seguir, ilustra melhor esse avanço, destacando a sua progressão ano a ano.

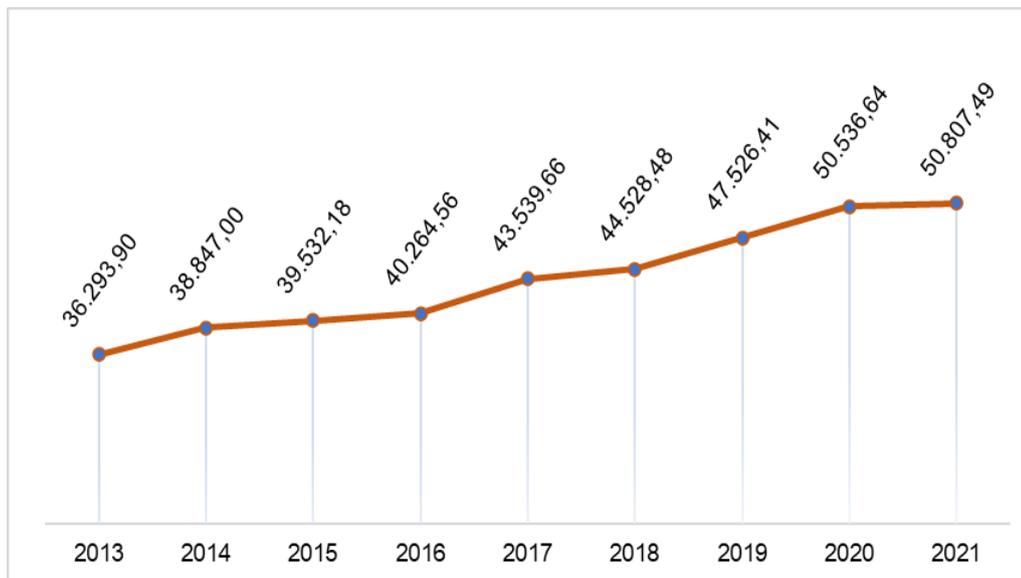
Gráfico 6 - Evolução da população atendida com esgotamento sanitário na cidade do Recife no período 2013-2021



Fonte: Elaboração do autor, com base em dados do SNIS, 2023.

A marca de 49,99% na coleta de esgoto representa, por sua vez, uma evolução notável no volume total coletado na cidade do Recife. Em 2013, o indicador situava-se em torno de aproximadamente 36,29 mil m³ anuais, contrastando significativamente com 50,8 registrados em 2023. Esse acréscimo expressivo de cerca de 14,5 mil metros cúbicos anuais, conforme demonstrado no gráfico 7, reflete um avanço substancial na capacidade de coleta de esgoto ao longo desse período. No entanto, apesar disso, é crucial ressaltar que esse progresso ainda se encontra aquém dos patamares necessários para abranger integralmente as demandas crescentes na cidade. Embora a evolução represente um passo significativo no saneamento, evidenciando esforços para atender à demanda, há ainda um caminho considerável a percorrer para alcançar uma gestão abrangente desse serviço essencial.

Gráfico 7 - Evolução do volume de esgoto coletado na cidade do Recife no período 2013-2021 (m³/ano)



Fonte: Elaboração do autor, com base em dados do SINIS, 2023.

Atualmente, cerca de 75% do esgoto coletado na cidade do Recife passa por processos de tratamento antes de ser lançado na natureza, segundo dados do Trata Brasil (2023). Esse índice representa um avanço na gestão dos resíduos, contribuindo para a redução dos impactos ambientais associados ao descarte inadequado de efluentes tratáveis. No entanto, é fundamental destacar que ainda persiste uma parcela considerável de rejeitos coletados que não passam por tratamento, além de uma porção ainda maior de esgoto que não é coletado e é lançado diretamente na natureza sem qualquer tipo mitigação de danos.

Essa realidade ressalta sérias preocupações quanto à agressão ao meio ambiente natural e urbano, que vem afligindo a cidade desde a sua conformação, incluindo a contaminação de corpos d'água, comprometimento da qualidade do solo, ameaça à fauna local e doenças relacionadas ao consumo de água contaminada. Assim, essa questão reforça a necessidade de aprofundar a análise sobre o significado desses avanços na oferta dos serviços de esgotamento sanitário, especialmente em áreas vulneráveis ambiental e economicamente, que se encontram, frequentemente, pulverizadas no território da cidade, mas também concentradas em grandes áreas, em especial, nas regiões de morro.

6.2 A OFERTA DE SERVIÇOS HÍDRICO-SANITÁRIOS EM ÁREAS POBRES

A política habitacional promovida pelo BNH, entre meados dos anos de 1960 e 1980, impulsionou o setor da construção civil no Recife, resultando em um aumento anual de 3,9% no número de habitações. Contrariando as expectativas dos programas habitacionais, esse crescimento foi mais pronunciado entre a população de renda média e alta. A especulação imobiliária desencadeada por esse processo contribuiu para a valorização dos terrenos urbanos, elevando seus preços. A diminuição e, conseqüentemente, a valorização dos espaços disponíveis na cidade impuseram desafios à fixação residencial nos limites do município, resultando, no final da década de 1970, no surgimento de sucessivas ocupações urbanas, delineando movimentos importantes de processos de autoconstrução de habitações especialmente em áreas de morro e às margens de corpos d'água (CAVALCANTI, *et al.*, 2016).

Diante desse contexto, a pulverização de ocupações urbanas caracterizadas, conforme destacado por Souza (2022), por traços marcantes de informalidade²⁰ se consagraram como uma característica distintiva do cenário urbano recifense. Tal cenário vem sendo objeto de estudo desde então, quando a efervescência dos movimentos sociais, em consonância ao contexto histórico das décadas de 1970 e 1980, nas chamadas lutas por moradia²¹, contribuiu para alimentar o interesse, tanto institucional quanto acadêmico, acerca do tema. De acordo com Souza (2022), o primeiro mapeamento abrangente dessas áreas ocorreu em 1978 a partir do “Cadastro dos Assentamentos de Baixa Renda da RMR”, realizado pela Fidem. Para autora, a importância desse mapeamento se expressa pelo seu pioneirismo (2022, p. 55)

[ele] é inaugural em diversos aspectos: **é pioneiro entre os cadastros** que buscam retratar, de forma extensiva, as condições dos espaços de pobreza da metrópole do Recife; **desloca o objeto do**

²⁰ A autora ressalta quatro aspectos principais dessas áreas: 1) localização em terrenos de particulares, públicos ou em áreas non aedificandi; 2) padrão construtivo majoritariamente de baixa qualidade ou precário; 3) padrão urbanístico em desacordo com a legislação vigente, o que resulta em espaços insalubres, promíscuos e descontextualizados; 4) espaço impermeável da cidade.

²¹ Souza (2021, p. 30) relata que: As ocupações coletivas de terrenos de propriedade alheia – públicas ou privadas, que se avolumavam a partir de meados da década de 1970, marcam o início de um novo momento [à época] da luta pela moradia no Recife. [...]. Processo que se dá em paralelo à intensificação dos conflitos pela posse da terra e pelo acesso a moradia nas grandes cidades brasileiras, enquanto manifestações que emergem no contexto de conflitos de diversas naturezas, que marcam o início do período de abertura política do Regime Militar, instaurado no país em 1964.

levantamento da habitação para o assentamento onde se localizam as habitações das famílias pobres, distinguindo-se dos recenseamentos anteriores; e, pela primeira vez, **confere visibilidade aos espaços onde residem os mais pobres na cartografia oficial.**

Posteriormente, foram efetuados novos cadastros, ampliando e agregando novas áreas à "cartografia oficial". Em 1988, foi apresentado o "Cadastro dos Assentamentos Populares do Recife" pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano de Pernambuco; e, em 1998, surgiu o "Cadastro das Áreas Pobres da RMR", conduzido novamente pela Fidem. Contudo, a partir do final dos anos 1990, os processos relacionados ao desmantelamento do Estado impactaram as instituições responsáveis pela continuidade desses registros, implicando não apenas uma interrupção do mapeamento desses espaços, mas o descarte de valiosos conjuntos de dados e informações pertinentes a evolução dessas áreas em um recorte de aproximadamente 30 anos (SOUZA, 2022).

Diante dessa questão, se destacou a iniciativa do Observatório PE que desempenhou um papel essencial ao resgatar os registros institucionais e ofereceu uma contribuição valiosa ao desenvolver o Sistema de Informações Geográficas das Áreas Pobres (SIGAP) entre os anos de 2004 e 2007. Este sistema, construído a partir da consolidação e atualização dos dados anteriormente descartados, destaca-se como uma referência de grande relevância tanto para a academia quanto para o poder público e os movimentos sociais. Ao preencher a lacuna deixada pela interrupção dos mapeamentos, o SIGAP não apenas restabeleceu a manutenção das informações, mas também proporcionou uma atualização dos cadastros, no ano de 2011, consolidando uma base sólida para análises abrangentes e fundamentadas sobre a evolução dessas áreas urbanas ao longo de mais de quarenta anos.

Dessa iniciativa do Observatório PE, se desdobrou o Atlas das Infraestruturas Públicas das Comunidades de Interesse Social do Recife, promovido pela PCR, no ano de 2014. Conforme Destacado por Souza (2022), esse levantamento compreendeu as CIS em todo o território da cidade, adotando como foco principal a análise das condições das infraestruturas – inclusive e especialmente para este estudo, das hídrico-sanitárias – públicas sob o olhar técnico dos pesquisadores. Para tanto, as áreas foram subdivididas em unidade de aproximadamente dois hectares, denominadas Micro Áreas de Coleta (MACs).

Em 2023, uma atualização do Atlas foi demandada pela PCR, cuja coleta de dados foi conduzida em parceria com o Observatório PE²². Esse novo levantamento foi guiado por imagens de satélite que produziram um conjunto de evidências significativas sobre alterações substanciais nas CIS, contemplando crescimento, diminuição ou desaparecimento das mesmas, justificando o imperativo de novo cadastro. Essa atualização compreendeu cerca de 30% das áreas coletadas em 2014, incluindo as novas áreas e, para além da análise técnica das condições de infraestrutura pelo olhar do pesquisador, foram realizadas entrevistas com pelo menos um morador e coletadas imagens fotográficas das condições infraestruturais e urbanísticas em 982 registros, distribuídos em diversas CIS nas diferentes regiões da cidade.

Ao ponderar sobre as implicações do Programa Cidade Saneada, especialmente no que concerne às áreas pobres, notadamente aquelas que carecem significativamente de urbanização, torna-se imperativo considerar o Atlas como um recurso essencial para esta pesquisa. Conforme debatido nesta seção, o PCS delimita suas operações excluindo primariamente a essas áreas mais vulneráveis da cidade. Paradoxalmente, são essas áreas as que mais demandam intervenções substanciais para aprimorar suas infraestruturas e, por conseguinte, elevar as condições de vida de seus habitantes. O Atlas, ao mapear detalhadamente essas áreas, proporciona uma base empírica robusta para a compreensão detalhada dessas contradições.

A base empírica representada pelo Atlas desempenha um papel crucial nesta pesquisa, destacado por três aspectos fundamentais. Em primeiro lugar, alinhada à tradição dos cadastros anteriores, a base focaliza precisamente as áreas pobres. Em segundo lugar, sua elaboração ocorreu praticamente simultânea ao início das operações do PCS, com uma diferença temporal de menos de um ano. Por fim, sua atualização mais recente, integrando parcialmente o trabalho de campo desta tese em 2023, proporciona a oportunidade de conduzir uma análise abrangente da oferta de serviços hídrico-sanitários nessas áreas ao longo da década em que o PCS está em execução.

²² No âmbito desse levantamento, atuei como coordenador de equipe de campo.

6.2.1 Condições iniciais dos serviços e infraestruturas hídrico-sanitárias nas CIS

A proposta delineada na fase de formulação do PCS estabeleceu uma restrição significativa às áreas que não haviam passado por processos prévios de urbanização, impactando substancialmente as Comunidades de Interesse Social. Nesse cenário, cumpre reiterar que parte das CIS, na cidade do Recife, contavam com notáveis investimentos públicos, com obras previstas ou em execução, especialmente na implementação dos SES Minerva, Cordeiro e Imbiribeira, bem como melhorias e ampliação dos SES Cabanga e Peixinhos. Enquanto isso, um volume relevante das CIS, parecia se destacar como não saneáveis pelo Programa. Essas intervenções prévias foram assimiladas pelo PCS, que passou a exercer controle e propriedade sobre as infraestruturas nelas implementadas.

No âmbito das intervenções propostas pelo PCS sobre as CIS, é imperativo realizar uma análise mais detalhada, dada a considerável diversidade que caracteriza esses espaços. Essa diversidade manifesta-se de maneira marcante, tanto nas diferenças entre as próprias CIS quanto em suas características intrínsecas. Elementos como tamanho, forma, localização e, em muitos casos, diferenciação socioeconômica, contribuem para a complexidade dessas áreas (RECIFE, 2016). Assim, compreender essa heterogeneidade se traduz em melhor compreender em que condições o Estado conduziu essas áreas à exploração dos serviços de esgotamento sanitário pelo mercado. Essa leitura refinada é viabilizada pela metodologia do Atlas, que utiliza as MACs como referencial espacial para coleta de dados e informações, que permite uma análise mais granular, capturando nuances específicas de cada área.

No tocante à dimensão do abastecimento de água, mesmo em 2014, quando os dados oficiais apontavam uma cobertura de 83,58% do território da metrópole recifense, uma porção expressiva das CIS se caracterizava pela irregularidade da oferta desse serviço. Essa discrepância na cobertura já indicava problemas substanciais experimentados pela população residente nessas áreas. Apesar das estatísticas gerais que apontavam uma certa abrangência no abastecimento de água, a realidade específica das CIS lançava luz sobre lacunas preocupantes, evidenciando desafios críticos no acesso regular a esse recurso essencial. Uma análise visual dessas condições pode ser extraída a partir da leitura da figura 23.

Quanto ao esgotamento sanitário nessas áreas, em 2014, foi constatado que dois terços das MACs pesquisadas não contavam com redes coletoras de esgoto. Em uma análise mais detalhada, evidenciou-se que 731 MACs apresentavam condições de esgotamento sanitário classificadas como extremamente precárias (28,41%), enquanto 891 (34,6%) eram identificadas com uma precariedade muito alta. Apenas em 448 (17%) das MCs pesquisadas a condição era considerada moderada. Esses dados revelaram uma realidade preocupante, indicando que uma parte expressiva dessas comunidades, enfrentava condições de esgotamento sanitário longe dos padrões adequados, conforme é possível visualizar a partir da figura 24, o que evidenciava a magnitude do desafio e a necessidade urgente de ações estruturais disruptivas para enfrentar essa situação crítica.

Figura 23 - Frequência do abastecimento de água nas CIS em 2014

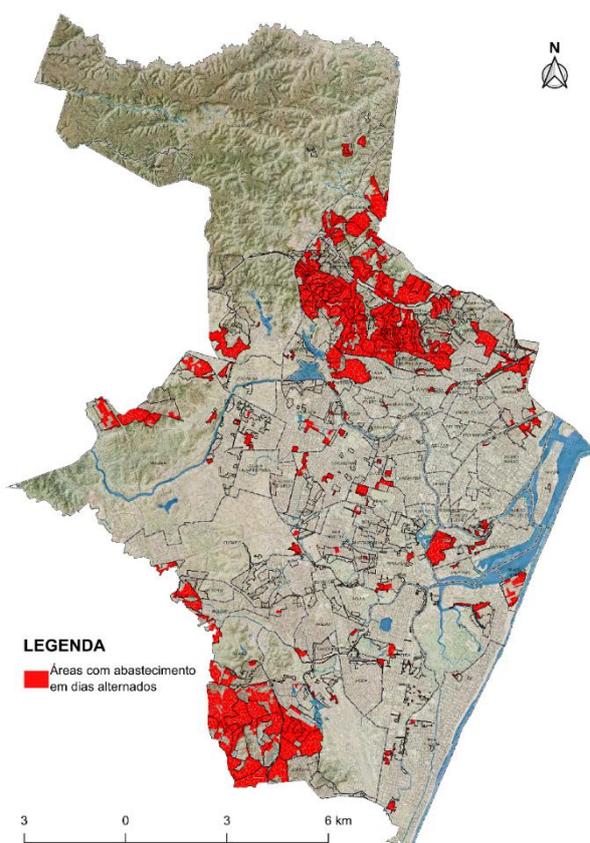
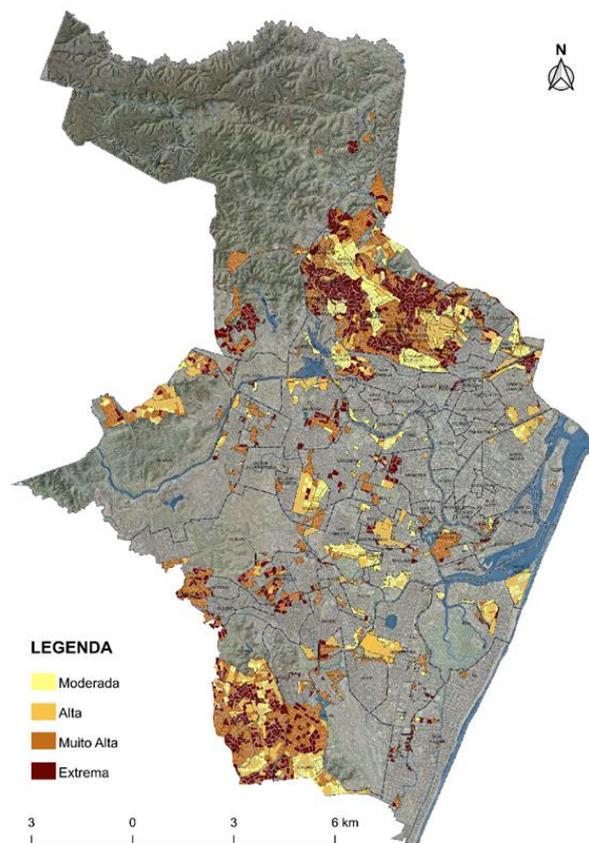


Figura 24 - Situação da precariedade de esgotamento sanitário na CIS em 2014



Fonte: RECIFE, 2016. Adaptação nossa, 2023.

Na esfera do abastecimento de água, essa problemática não apenas expõe os desafios enfrentados pela população, mas também revela duas questões

intrinsecamente relacionadas ao PCS. Em primeiro lugar, destaca-se a vinculação entre a cobrança de tarifas de esgoto e o consumo de água. Essa abordagem, embora tenha uma lógica aparente, concorre para se tornar um obstáculo adicional a universalização do acesso ao esgotamento sanitário nas CIS, pois mesmo aquelas diante da previsão de implantação de infraestruturas sanitárias exigiriam regularidade no abastecimento de água para permitir a exploração efetiva dos serviços de esgoto pelo mercado. Uma explicação mais clara da relação econômica entre ambas as dimensões foi apresentada por Cary (2018), que em entrevista a um representante da Odebrecht Ambiental, até então parceira privada no PCS, revelou uma dinâmica complexa e interdependente entre a cobrança pela água pela Compesa e a perspectiva de cobrança pelo esgoto a partir do Programa. De acordo com o autor, as palavras do entrevistado foram (CARY, 2018, p. 177)

[...] Vou te contar. Sou meio que acionista da COMPESA. Sou parceiro da COMPESA. Se a COMPESA não cobra, eu não cobro. E o caminhão-pipa... Vamos pegar um prédio nos bairros de Boa Viagem, Casa Forte ou... Os síndicos de condomínios, eles buscam a água mais barata para eles, não é verdade? Às vezes, eles pegam água da COMPESA, mas quando percebem que ela está ficando mais cara, compram água dos caminhões-pipa. Porque assim, não pagam pelo serviço de saneamento. (Tradução nossa).

O dirigente, ao se autodenominar como uma espécie de acionista da Compesa e sócio da mesma, destaca a forte relação entre os interesses privados no setor de saneamento e a atuação da companhia estatal. A afirmação de que se a empresa pública não cobra, ele também não cobra, reforça a sincronia nas práticas tarifárias entre a empresa estatal e a parceria privada no PCS, já ressaltada neste estudo. Além disso, a menção ao uso de caminhões-pipa por condomínios em bairros nobres, em busca de água mais barata, ilustra como a competição por serviços de abastecimento se desdobra no cenário urbano. Essa interação entre o setor privado e a companhia estatal na oferta de água e serviços de saneamento evidencia não apenas uma questão de mercado, mas também a influência das políticas tarifárias da Compesa na dinâmica do abastecimento e na escolha de alternativas por parte dos consumidores, revelando nuances na relação entre as esferas pública e privada no contexto do PCS.

Em segundo plano, se desdobra outra questão, isto é, a relação entre a irregularidade no abastecimento de água e a satisfação de uma necessidade básica concorria para o estabelecimento e reprodução de práticas, individuais ou coletivas, que, frequentemente impulsionadas por urgências imediatas, diante de “rodízios” ou

mesmo de racionamento, que tendem a criar e/ou intensificar impactos ambientais importantes sobre os recursos hídricos disponíveis, conforme ressaltado por Cary (2018). Diante dessa perspectiva, emergem não apenas os já citados caminhões-pipas, mas um conjunto de formas híbridas de gerenciamento de acesso e consumo de águas, tais como a perfuração de poços²³ e o desenvolvimento de uma indústria de exploração de "água mineral" frequentemente associada a práticas ilícitas e insalubres.

Distante de ser um problema exclusivo das CIS, a persistência de práticas como a perfuração indiscriminada de poços – geralmente onerosos e limitados à capacidade de pagamento por esses serviços – e a exploração informal de "água mineral" reflete uma realidade congruente com o contexto mais amplo da cidade do Recife. Contudo, enquanto essas práticas não são exclusivas das áreas de maior vulnerabilidade socioeconômica, seus impactos são disseminados de maneira menos universal e tendem a se projetar com maior intensidade sobre os espaços de pobreza. A perfuração descontrolada de poços, por exemplo, pode acarretar em problemas ambientais substanciais, como a redução do nível dos aquíferos e a intrusão de contaminantes nas camadas mais profundas dos reservatórios subterrâneos da cidade. Além disso, a indústria de "água mineral", especialmente aquela que opera à margem das regulamentações, resultando em práticas que comprometem a qualidade da água e representam riscos à saúde pública, se estabelecem com maiores facilidades nas comunidades, inclusive por apresentarem preços mais acessíveis (CARY, 2018).

Esses impactos ambientais, embora difundidos por toda a cidade, adquirem uma expressão mais intensa nas áreas de pobreza, também, porque é nesses espaços que a carência de infraestrutura adequada e a ausência de regulamentações eficientes amplificam as consequências negativas das práticas relacionadas à gestão da água. A persistência desses métodos alternativos de acesso à água não apenas evidencia os desafios inerentes à escassez hídrica, mas também ressalta a interligação com os problemas ambientais derivados dessas práticas. Agravando consideravelmente essa situação, impõem-se as soluções particulares adotadas para lidar com a necessidade de descarte dos resíduos sanitários produzidos nessas áreas. Nesse contexto, a falta de infraestrutura de esgotamento sanitário contribui para a

²³ Tais práticas têm contribuído para colocar os aquíferos superficiais em contacto com os aquíferos profundos, desenvolvendo a contaminação destes últimos.

intensificação dos impactos ambientais, criando uma realidade na qual os desafios hídricos e ambientais se entrelaçam, acentuando-se nas comunidades mais vulneráveis e ampliando as disparidades socioambientais na cidade do Recife.

Essa percepção é consideravelmente reforçada pelos dados do Atlas, nos quais a coleta de informações em campo proporcionou uma visão abrangente das condições do esgotamento sanitário nas CIS do Recife. O levantamento abordou a presença ou ausência de coletores de esgoto nas vias, identificou o lançamento de esgoto a céu aberto (figura 26) e constatou a ocorrência de despejo de esgoto em galerias pluviais (figura 25). Adicionalmente, foram identificadas outras formas de solução individuais para a demanda por esgotamento sanitário, como fossas sépticas, rudimentares, valas e encanações improvisadas. Esses dados, obtidos por meio de observações diretas no campo, oferecem uma representação detalhada e multifacetada da realidade do esgotamento sanitário nas áreas mapeadas pelo levantamento de 2014. A presença de práticas diversas e, em sua maioria, precárias, ressalta a complexidade do cenário, destacando a necessidade de abordagens bastante específicas para lidar com as diferentes formas de esgotamento sanitário presentes nessas comunidades urbanas.

Adicionalmente, é imperativo destacar a ocorrência de vielas e becos estreitos nessas áreas, representando um desafio significativo para a implementação de infraestruturas de esgotamento sanitário. A dificuldade de acesso, inerente a essas condições, dificulta a instalação adequada das tubulações e infraestruturas básicas. Tal condição demandaria ações prévias essenciais, pautadas especialmente em um processo de urbanização abrangente e profundo sobre as CIS, especialmente aquelas caracterizadas por condições mais precárias. Essa necessidade, observada nessas áreas, em concomitância à implementação do PCS, reflete com clareza as razões principais para a exclusão das CIS ou, em muitos casos, parte delas, do escopo do Programa.

Figura 25 - Destinação de esgoto para a rede de drenagem nas CIS em 2014

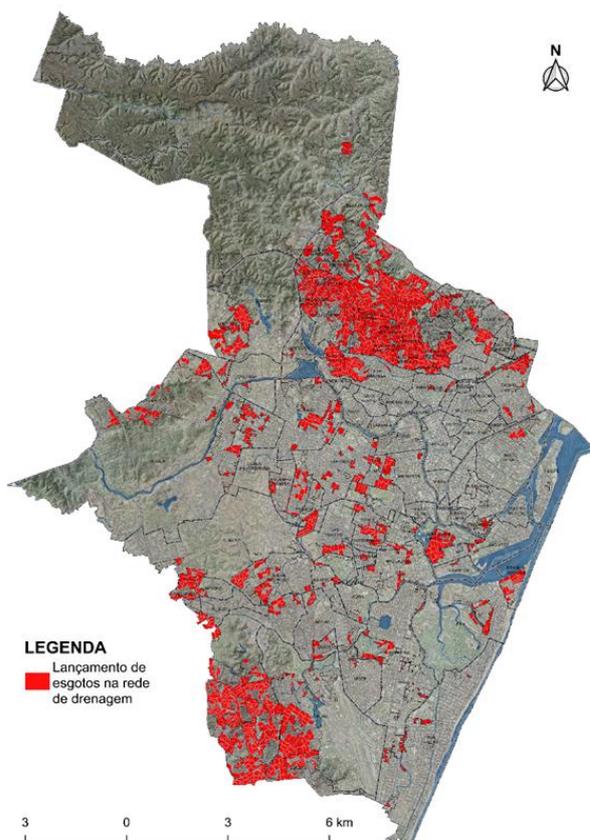
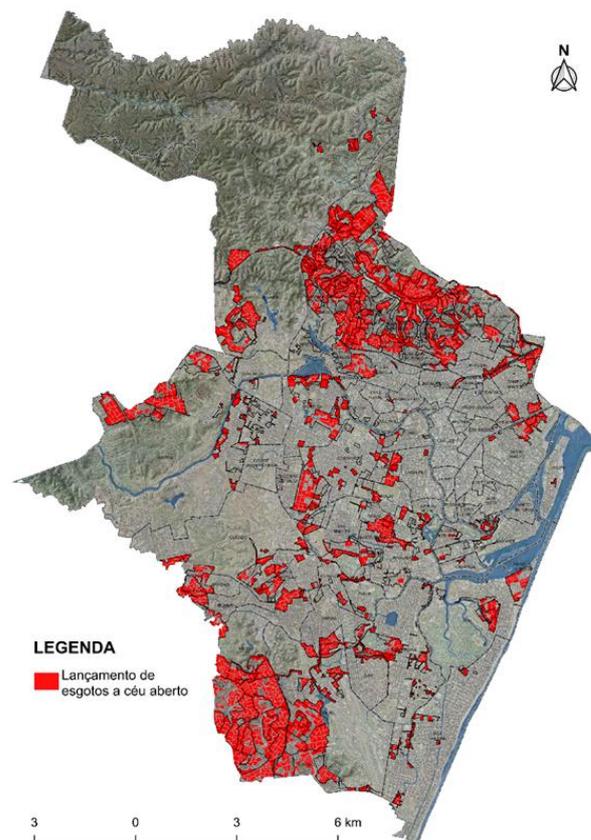


Figura 26 - Destinação de esgoto à céu aberto nas CIS em 2014



Fonte: RECIFE, 201. Adaptação nossa, 2023.

No entanto, em vez de o Estado propiciar soluções que viabilizassem a provisão de infraestruturas essenciais para essas áreas, a persistência histórica das desigualdades que caracterizam esses espaços mais uma vez evidenciou a preferência "técnica" por favorecer as regiões privilegiadas da cidade, normalmente mais bem providas de serviços públicos, em detrimento daquelas situadas em regiões de maior vulnerabilidade social e ambiental. Essa problemática se alinha à percepção de Cary (2018), que, ao analisar as iniciativas públicas no setor hídrico-sanitário, identificou uma tendência recorrente de naturalização dos problemas existentes, que o autor caracteriza como "negação pública", a fim de minimizar a sua importância, concorrendo para uma coexistência passiva com soluções alternativas inadequadas.

Em síntese, no que concerne à problemática que envolveu a colaboração entre governo e mercado para supostamente universalizar o saneamento básico no contexto da RMR, onde se destaca o Recife com grandes bolsões de pobreza, onde se manifestam CIS que apresentam desde precariedade moderada à extrema

precariedade por esgotamento sanitário, é necessário enfatizar que o problema de fato existia e sempre contou com notório conhecimento público, mas sua existência foi minorada deliberadamente. Se no exemplo trazido por Cary (2018), os mecanismos que concorrem para a negação nos problemas relacionadas ao abastecimento de água são sustentados por soluções alternativas particulares coletivas ou individuais, como poços ou caminhões-pipa, no que se refere ao esgotamento sanitário as soluções parecem ser mais deletérias pelo descarte inadequado de efluentes sem qualquer tratamento à natureza, geralmente em corpos d'água, nas redes de macro e micro drenagem ou foças.

6.2.2 Condições atuais dos serviços e infraestruturas hídrico-sanitárias nas CIS

A coleta de dados realizada em 2023, abrangendo o levantamento das condições de infraestruturas nas CIS, é de extrema importância para uma compreensão evolutiva dessas áreas. O valor da amostra é particularmente relevante, representando aproximadamente 30% do volume de informações coletadas na pesquisa de 2014, o que confere uma representatividade considerável e proporciona uma base sólida para a exploração de análises mais detalhadas, conferindo confiabilidade aos resultados e contribuindo significativamente para a compreensão das mudanças e desafios enfrentados por essas comunidades, ao longo da última década.

Os dados coletados revelaram a persistência de práticas híbridas voltadas para a satisfação das necessidades sociais coletivas, com foco especial nas questões relacionadas à água. No que se refere ao abastecimento, observou-se uma ligeira redução na intermitência em comparação com o levantamento anterior, mas essa realidade ainda persiste como parte intrínseca da convivência das comunidades. A análise observacional de campo confirmou a continuidade dos métodos anteriormente observados para lidar com a escassez de água durante os períodos de intermitência, nas CIS onde o serviço de abastecimento está disponível, assim como a perpetuação dessas práticas para garantir a sobrevivência em período integral nas áreas onde o serviço ainda não foi implementado.

No que diz respeito ao esgotamento sanitário, foram notadas alterações sutis, compatíveis com a perspectiva incremental, especialmente em áreas que, conforme discutido ao longo do texto, receberam investimentos provenientes do Estado e

resultaram de ações anteriores à colaboração público-privada. Foi possível observar intervenções sanitárias, pela implementação de infraestruturas em várias CIS, no entanto, estas pareciam restritas a porções onde as condições de acesso permitiam. Um aspecto notável foi o padrão morfológico difuso e heterogêneo, intrínseco à maioria das CIS, emergindo como fator determinante para a inclusão dessas áreas em projetos de infraestrutura, enquanto outras, frequentemente contíguas, permaneciam excluídas.

Considerando essas observações, dois indicadores essenciais coletados durante o levantamento de 2023 ganharam destaque, fornecendo subsídios para a análise. O primeiro deles, a "tipologia dos logradouros", ofereceu uma visualização importante da acessibilidade das infraestruturas sanitárias ao categorizar e caracterizar os diferentes espaços públicos, evidenciando disparidades entre diferentes áreas das CIS. Enquanto o segundo, a "morfologia das quadras", forneceu uma compreensão detalhada da estrutura física e organização espacial das áreas urbanas, permitindo identificar padrões que influenciam diretamente na implementação de intervenções em infraestruturas de saneamento básico. Já apresentando a dimensão espacial do levantamento realizado em 2023, as figuras 27 e 28 ilustram como esses indicadores se apresentam nas CIS.

A presença significativa de becos e vielas associadas a quadras irregulares²⁴, muitas vezes não definidas²⁵, impõe desafios consideráveis para a implantação eficiente de infraestruturas. Constituindo-se como argumento para a desconsideração de áreas de pobreza e precariedade de infraestruturas do escopo do PCS, a complexidade desses espaços estreitos e a dificuldade de acesso apresentam implicações diretas nas operações de execução de obras, uma vez que a presença frequente de estruturas habitacionais ao longo desses becos e vielas dificulta a realização de intervenções substanciais.

A problemática dessa realidade traz à tona questões cruciais, especialmente no que diz respeito à ocorrência de intervenções ligadas ao PCS em diversos bairros onde incidem muitas das CIS pesquisadas. A possibilidade de variação na

²⁴ Refere-se a ocupação desordenada do espaço, que se expressa em padrões assimétricos das quadras.

²⁵ Refere-se a presença de elementos que impedem o delineamento integral da quadra, impedindo, por exemplo, dar-se uma volta na mesma. Essa "não definição", frequentemente se expressa pela ocorrência de barreiras naturais, como corpos d'água, vegetação e elevações do solo, mas também pode ser resultado de barreiras criadas, como muros e obstrução de vias pela construção de habitações.

implementação de intervenções sanitárias em diferentes partes de uma mesma CIS ou em CIS distintas, remete diretamente às preocupações sobre a equidade e eficiência na oferta desses serviços essenciais, abordadas neste estudo. Vai além da simples dicotomia entre áreas privilegiadas e espaços de pobreza, alcançando também as disparidades internas entre esses espaços precários.

Figura 27 - Predominância tipológica de logradouros em CIS (2023)

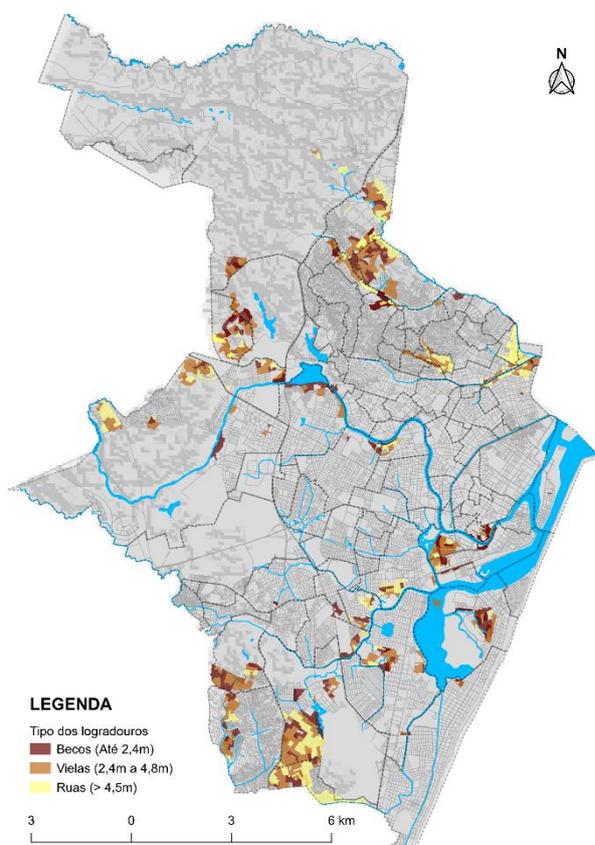
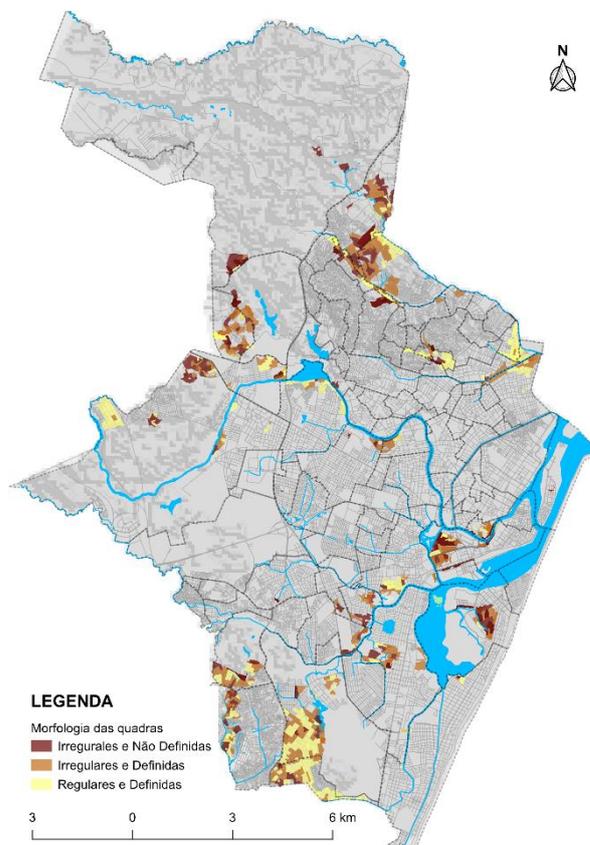


Figura 28 - Predominância morfológica de quadras em CIS (2023)



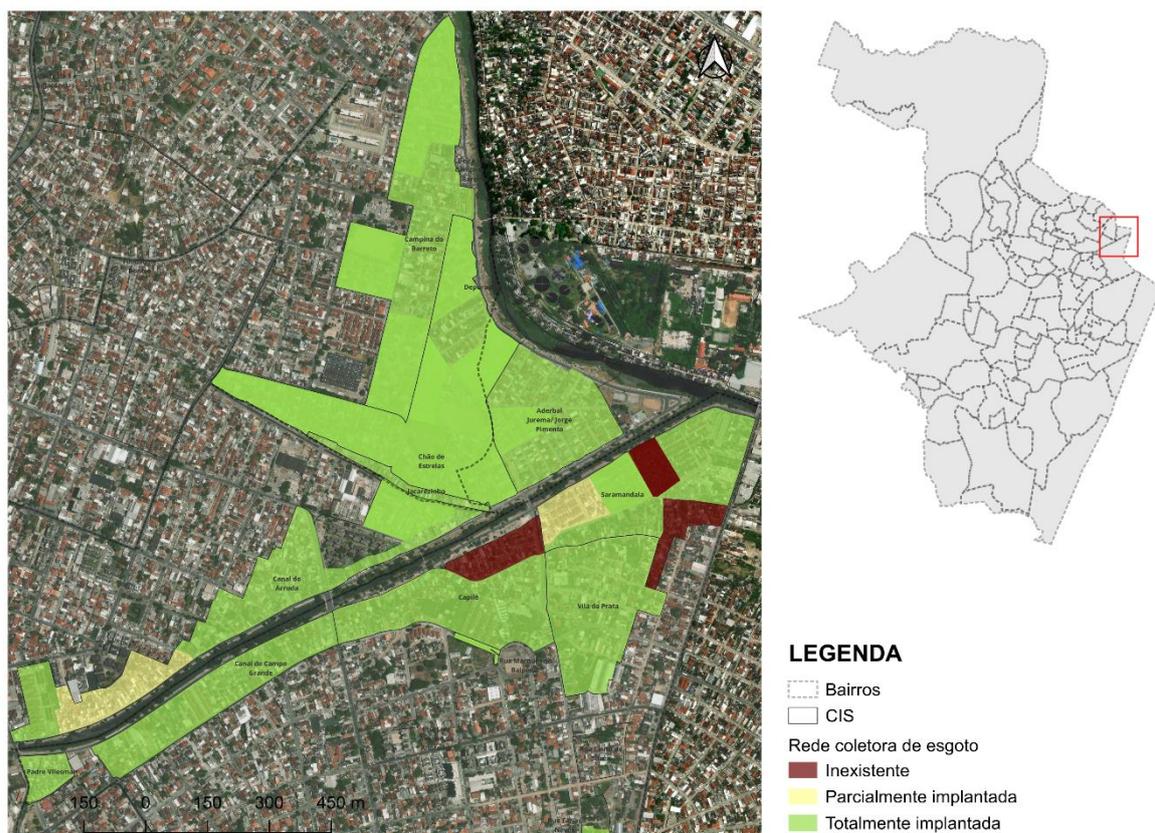
Fonte: Elaboração do autor, 2023.

Diante dessa constatação, a análise de recortes mais específicos sobre as áreas das CIS se impôs. Optou-se por quatro recortes selecionados com critérios predefinidos. O primeiro abrange uma área com melhores condições urbanísticas, onde vias públicas e a tipologia dos logradouros não constituem impedimentos à implementação de infraestrutura e conta com intervenções concluídas ou em andamento – a área de abrangência do SES Peixinhos. Em contraste, escolheu-se uma área com piores condições urbanísticas, enfocando intervenções já concluídas ou em andamento, em uma região de morro - a área de abrangência do SES Minerva.

Incluiu-se, ainda, uma área de planície com características urbanísticas, também, desfavoráveis e com intervenções concluídas ou em andamento em terreno plano – a área de abrangência do SES Cabanga. Finalmente, considerou-se uma área sem intervenções, até o momento. Essa abordagem visa conferir ao estudo a máxima representatividade possível em relação às diversas condições e características presentes nas CIS, proporcionando uma leitura abrangente sobre os desafios e dinâmicas urbanas nessas comunidades.

O primeiro recorte, expresso nas figuras 29 e 30, que corresponde a área de abrangência do **SES Peixinhos**, compreende as CIS Campina do Barreto e Chão de Estrelas, **no bairro Campina do Barreto**; Aderbal Jurema, **no bairro de Peixinhos**; Saramandaia, Vila da Prata, Capilé e Canal de Campo Grande, **no bairro de Campo Grande**; e Canal do Arruda, **no bairro do Arruda**.

Figura 29 - Situação da rede coletora de esgoto em áreas de CIS na abrangência do SES Peixinhos

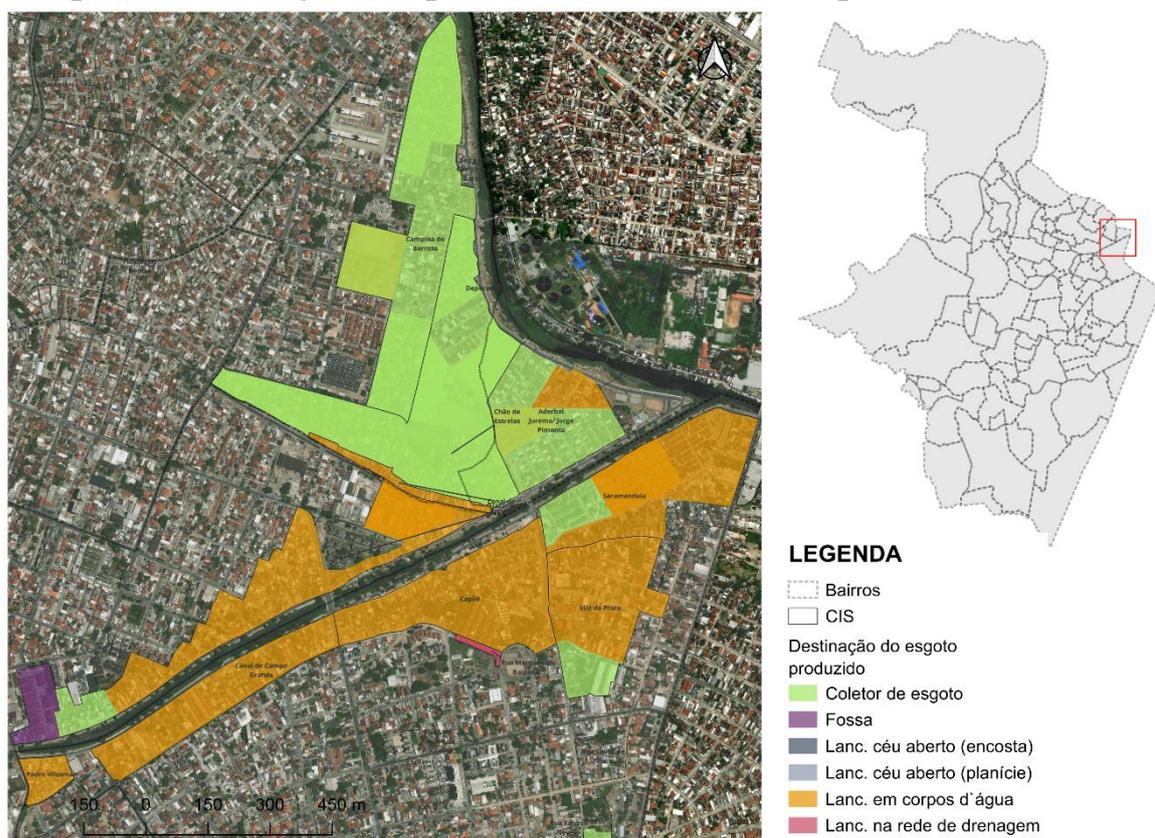


Fonte: Elaboração do autor, 2023.

No levantamento de 2014, as CIS Saramandaia, Vila da Prata e uma porção da CIS Capilé se destacavam pela extrema precariedade, em contraste com a situação mais amena observada na maioria das comunidades representadas na figura. As intervenções recentes e as obras ainda em andamento nessas áreas têm demonstrado impactos positivos, resultando em melhorias importantes, especialmente nas três CIS mencionadas. A evidência de predominância de infraestruturas de esgotamento sanitário totalmente implantadas na maioria das MACs pesquisadas nessa área é um fator positivo para o atendimento às demandas por esses serviços. No entanto, a persistência de MACs desprovidas de redes de esgoto destaca desafios residuais, especialmente devido a correspondência direta entre as MACs com rede coletora inexistente e a ocorrência de vielas e quadras não definidas.

Contudo, é necessário destacar que essas observações não se traduzem em resolução imediata da problemática que envolve o descarte de efluentes nessa área. Os dados do levantamento de 2023 evidenciam uma predominância alarmante de lançamento de esgoto na rede de drenagem e em corpos d'água, apontando para uma situação ambiental preocupante. Esse cenário, por sua vez, intensifica os impactos negativos no sistema hídrico local, comprometendo a qualidade da água e ampliando os riscos para a saúde pública. É importante ressaltar que uma explicação para essa realidade reside no fato de que as intervenções nessas áreas ainda não estão concluídas. Isso justificaria o motivo pelo qual a coleta de esgoto ainda não é integralmente direcionada para a rede coletora, deixando em aberto a expectativa de melhora significativa após a conclusão dessas intervenções.

Figura 30 - Destinação do esgoto em áreas de CIS na abrangência do SES Peixinhos



Fonte: Elaboração do autor, 2023.

As peculiaridades intrínsecas da localidade, evidenciadas pelos dados de 2014, já apontavam para as dificuldades enfrentadas pelas CIS na região. A constatação dos dados de 2023 reforça que essa condição anterior persiste como um obstáculo não resolvido para a efetiva melhoria da coleta e tratamento de esgoto. Este cenário sublinha a notável carência de avanços significativos ao longo da última década, enfatizando a natureza incremental e evidenciando a insuficiência das políticas públicas em vigor para abordar os desafios persistentes e transcender as dificuldades existentes para a implementação de intervenções nessas comunidades no que diz respeito à cobertura de uma rede de coleta capaz de atender plenamente à demanda por saneamento básico. A seguir, imagens registradas em campo ilustram a realidade vivenciada na CIS Canal do Arruda e trazem uma leitura visual impactante que confirma nossas constatações.

Figura 31 – Evidência do descarte inadequado do esgoto doméstico



Figura 32 - Evidência de descarte de resíduos na rede de drenagem



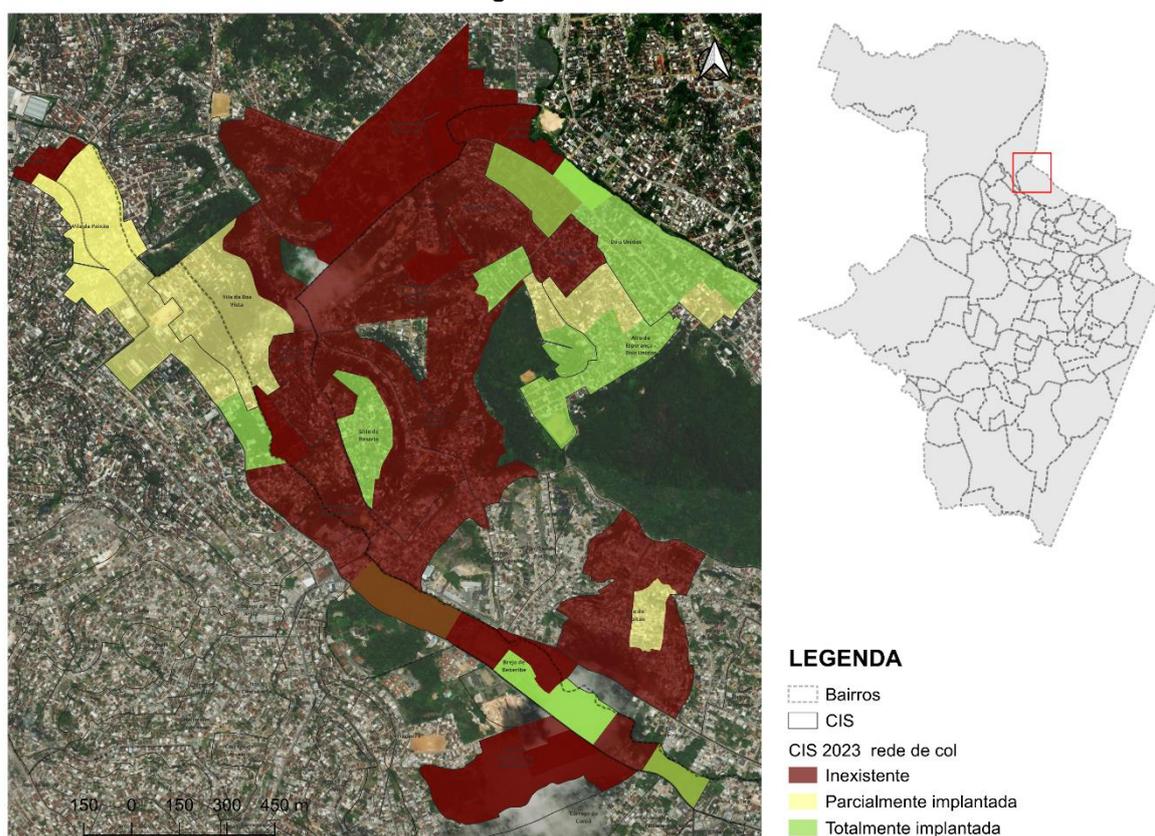
Fonte: Registro do autor, 2023.

O segundo recorte, demonstrado nas figuras 33 e 34, que contempla a área de abrangência do **SES Minerva**, compreende as CIS Rua Santa Fé, Rua Damião, Alto do Rosário 2, Cara e Coroa e Vila da Boa Vista, **no bairro do Passarinho**; Rua Hidelbrando Vasconcelos, Dois Unidos, Alto do Agave, Invasão do Comar, Alto da Esperança, Córrego São José, Conjunto Hélio Seixas, Alto do Rosário, Sítio do Rosário, Córrego Tancredo Neves e Alto do Capitão, **no bairro de Dois Unidos**; Brejo de Beberibe e Brejo da Guabiraba, **no bairro Brejo de Beberibe**; e, Alto do Eucalipto, **no bairro Vasco da Gama**.

Neste contexto, as condições urbanísticas se mostram notavelmente mais desafiadoras, não apenas devido à predominância marcante de becos e vielas em quadras irregulares, muitas delas sem definição clara, mas também em decorrência da declividade intrínseca associada à preponderância de morros. Essa conjuntura de fatores impõe limitações graves à implementação de infraestruturas a partir do PCS. A dificuldade de acesso, por um lado, cria entraves significativos. Por outro, a necessidade de investir em infraestruturas específicas, como estações elevatórias e emissários para conectar as redes coletoras aos coletores tronco e encaminhar os resíduos às estações de tratamento, demanda um volume substancial de recursos e encarece consideravelmente o custo para sanear a área. Essa realidade, associada

ao imperativo da urbanização prévia, torna essas áreas pouco atrativas para o mercado e os recursos públicos aplicados não condizem com a complexidade observada no local, nem tampouco com as intervenções prévias necessárias.

Figura 33 - Situação da rede coletora de esgoto em áreas de CIS na abrangência do SES Minerva



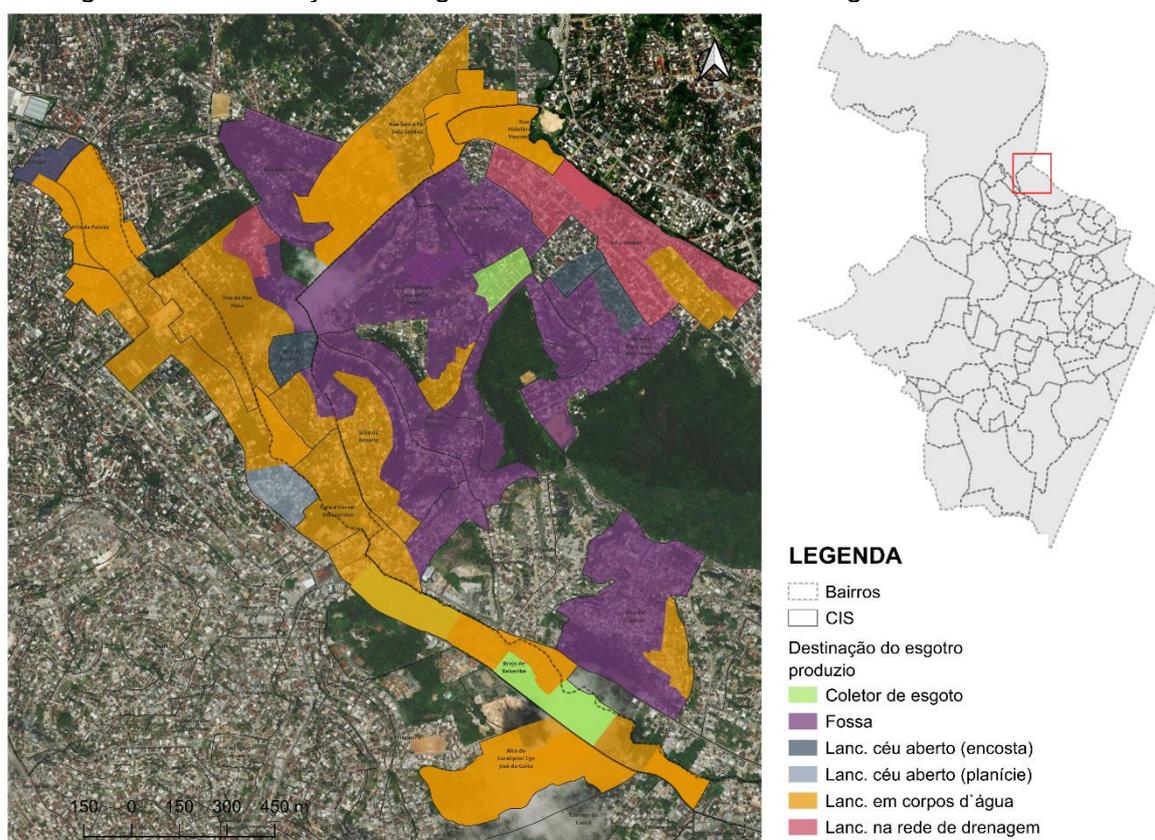
Fonte: Elaboração do autor, 2023.

As áreas desprovidas de infraestruturas de esgoto, assinaladas neste recorte, já apresentavam um grau de precariedade muito alta em 2014, indicando uma persistência notável na ausência de alterações significativas nesses espaços específicos. Já nos setores onde a presença de infraestruturas foi detectada, à exceção de uma porção na CIS Sítio do Rosário, as condições, embora preocupantes, apresentavam-se de maneira relativamente mais brandas no levantamento anterior.

Nessas localidades, mesmo diante de alguns progressos na implementação de infraestruturas de esgoto onde as condições permitiram, a gestão de efluentes revela uma realidade ainda alarmante. Nas regiões mais precárias, observa-se a prevalência de fossas como solução alternativa para atender à demanda de esgoto. Esse cenário levanta preocupações significativas em termos ambientais, uma vez que o uso

extensivo de fossas nessas condições pode resultar no encharcamento do solo, concorrendo para implicações ambientais que se estendem para a ocorrência frequente de deslizamentos, especialmente durante temporadas de chuvas intensas. Isso porque a fragilidade do solo, a grande densidade habitacional agravada pela presença de fossas e a topografia inclinada das áreas de morro, aumenta consideravelmente o risco de movimentos de terra, e acende um sinal de alerta para tragédias.

Figura 34 - Destinação do esgoto em áreas de CIS na abrangência do SES Minerva



Fonte: Elaboração do autor, 2023.

Com uma menor inclinação para situações fatais, porém não menos alarmante, a prática de despejar esgoto nas calhas de drenagem e nas margens de corpos d'água, evidenciada no levantamento mais recente, continua a representar elementos significativos em termos de poluição e contaminação ambiental. A persistência desse comportamento prejudicial transcende a extensão dos impactos negativos associados a essas formas inadequadas de descarte de efluentes, impactando diretamente a saúde pública ao contaminar reservatórios de água, além de contribuir para a

manutenção de condições insalubres, perpetuando “ilhas” de precariedade na cidade. Uma evidência visual dessa constatação pode ser realizada a partir de imagens capturadas na CIS Brejo da Guabiraba, reproduzidas a seguir.

Figura 35 - Evidência de descarte indiscriminado de resíduos em corpos d'água



Figura 36 - Evidência de esgoto lançando diretamente em corpo d'água



Fonte: Registro do autor, 2023.

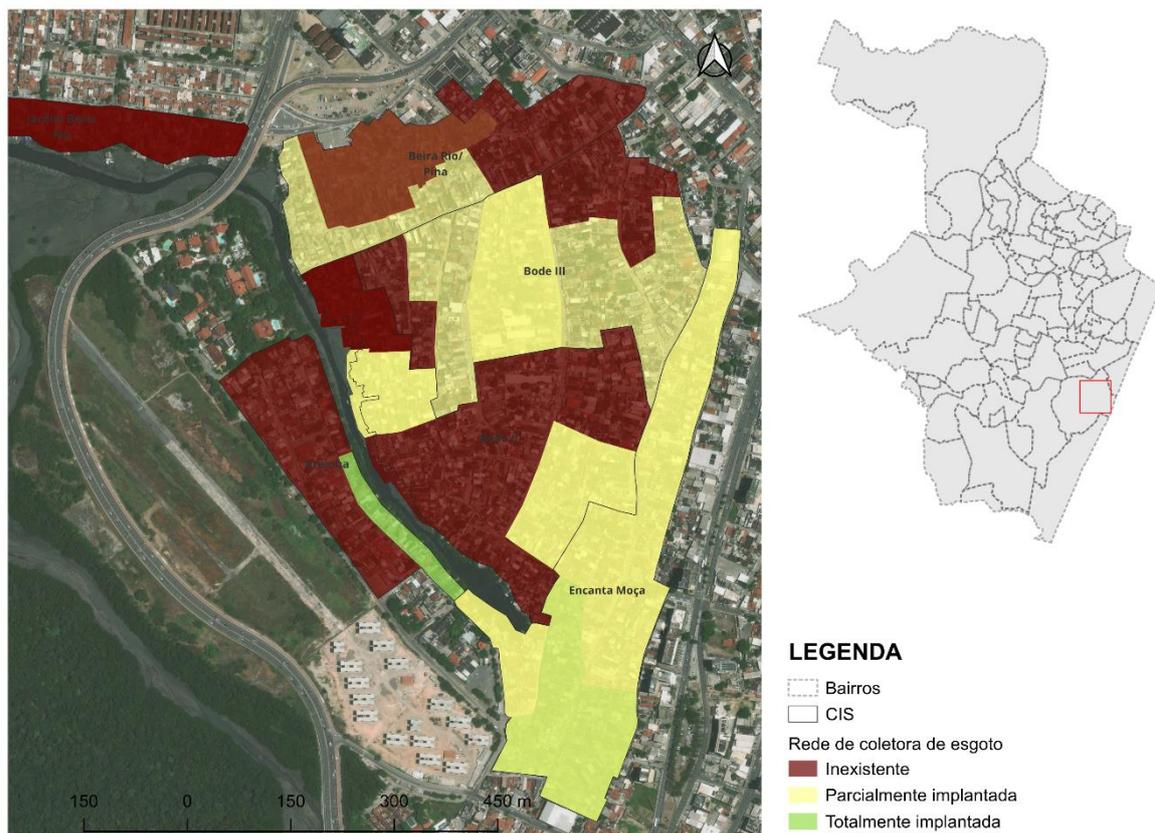
O terceiro recorte, destacado nas figuras 37 e 38, que se insere **na área de abrangência do SES Cabanga**, se refere às CIS Jardim Beira Rio, Beira Rio, Bode II, Bode III, Areinha e Encanta Moça, no **bairro do Pina**.

Posicionando-se em uma área nitidamente distinta em relação aos bairros evidenciados no recorte anterior, esta localidade se destaca por sua posição privilegiada. Sua proximidade com a faixa litorânea e relevantes empreendimentos ligados à dinâmica imobiliária da cidade e outros como a Avenida Via Mangue e o Shopping Center Rio Mar, intensifica as pressões exercidas sobre seu território. Em congruência com essa realidade, sua posição no território recifense, em teoria, deveria propiciar uma cobertura integral com infraestruturas de esgoto.

Contrariando essa expectativa, no ano de 2014, a situação precária das infraestruturas essenciais nesse recorte variava de alta a moderada, sinalizando condições desfavoráveis para a população. Nessa análise, observou-se que o descarte inadequado de esgoto prevalecia, sendo majoritariamente conduzido para as redes de drenagem ou despejado a céu aberto. A região, marcada por uma densidade populacional significativa, se distingue pela predominância de becos e pela irregularidade e indefinição das quadras. Esses elementos contextualizam a

complexidade do cenário, apontando para desafios estruturais e urbanísticos que a colocam em posição similar ao segundo recorte.

Figura 37 - Situação da rede coletora de esgoto em áreas de CIS na abrangência do SES Cabanga



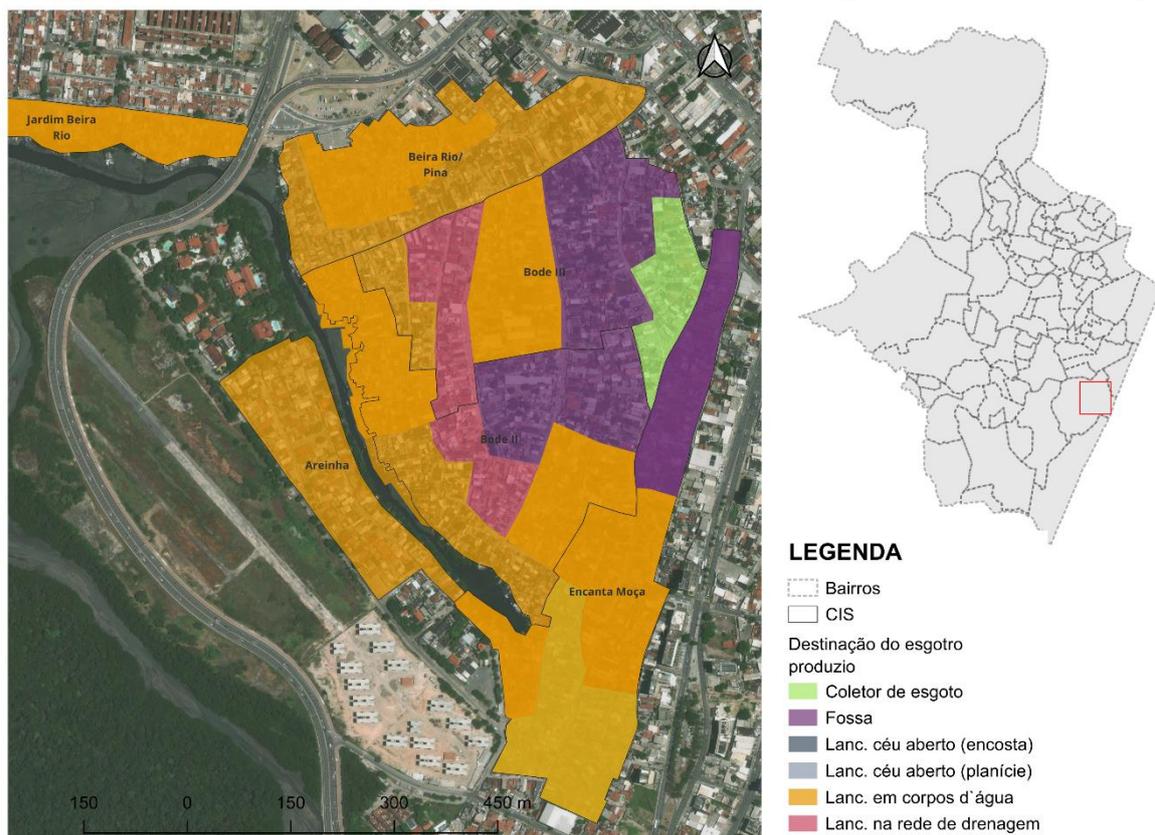
Fonte: Elaboração do autor, 2023.

A análise visual, substanciada pelos dados coletados em 2023, juntamente com as observações em campo contribuem para a caracterização de uma deterioração significativa nas condições de precariedade da área em comparação ao levantamento anterior. Dentro desse contexto, as CIS Bode II e Bode III emergem como as mais afetadas pela piora, embora também haja indicativos de deterioração nas demais. Essa condição se agrava, sobretudo, no interior das CIS e nas MACs que tangenciam as margens dos corpos d'água, cuja característica marcante é a presença de inúmeras habitações informais sustentadas por pilares de madeira, construídas e cobertas com materiais improvisados, também conhecidas como palafitas.

Particularmente no que concerne à área de palafitas, a observação de campo permitiu identificar que os resíduos domésticos gerados, abrangendo tanto resíduos sólidos quanto restos orgânicos, são consistentemente descartados diretamente nos

cursos d'água. Além de desencadear sérios problemas de insalubridade, associados à poluição e contaminação ambiental, essa constatação entra em contradição com a própria natureza das atividades econômicas realizadas pelos habitantes locais, que obtêm renda por meio da pesca artesanal e da coleta de mariscos, criando um conflito direto com a sustentabilidade e subsistência da comunidade.

Figura 38 - Destinação de esgoto em áreas de CIS na Abrangência do SES Cabanga



Fonte: Elaboração do autor, 2023.

No contexto de outras formas de descarte de efluentes na área analisada, para além do despejo diretamente em corpos d'água, destaca-se a prevalência do lançamento nas calhas de drenagem, cujo fluxo acaba alcançando os manguezais. Além disso, verifica-se a presença de fossas sanitárias, sendo que apenas uma porção da CIS Bode III possui uma rede coletora de esgoto em pleno funcionamento. Essa variedade de práticas destaca a complexidade crítica do cenário sanitário e ambiental, evidenciando desafios distintos enfrentados por diferentes regiões dentro do recorte.

A coexistência persistente de métodos inadequados de descarte não apenas compromete a qualidade de vida da comunidade local, mas também agrava a poluição e a degradação ambiental. Este quadro reflete não apenas a gestão privada do PCS nos últimos 10 anos, mas, de maneira mais abrangente, uma história de negligência estatal. A comunidade, apesar de sua localização estratégica, ainda sofre com clivagens sociais profundas, e os impactos observados evidenciam a urgência de medidas adequadas para o descarte de esgoto, bem como a necessidade de uma abordagem que reconheça e aborde as falhas sistêmicas ao longo do tempo. Assim, fica em aberto a expectativa que o poder público intervenha, primeiro de forma mais abrangente, para que em seguida seja possível enfrentar o problema do esgotamento sanitário expresso no cenário das figuras a seguir, que destacam a face para a água das CIS Bode II e III.

Figura 39 - Evidência da precariedade da CIS Bode III



Figura 40 - Evidência do descarte de resíduos em corpos d'água



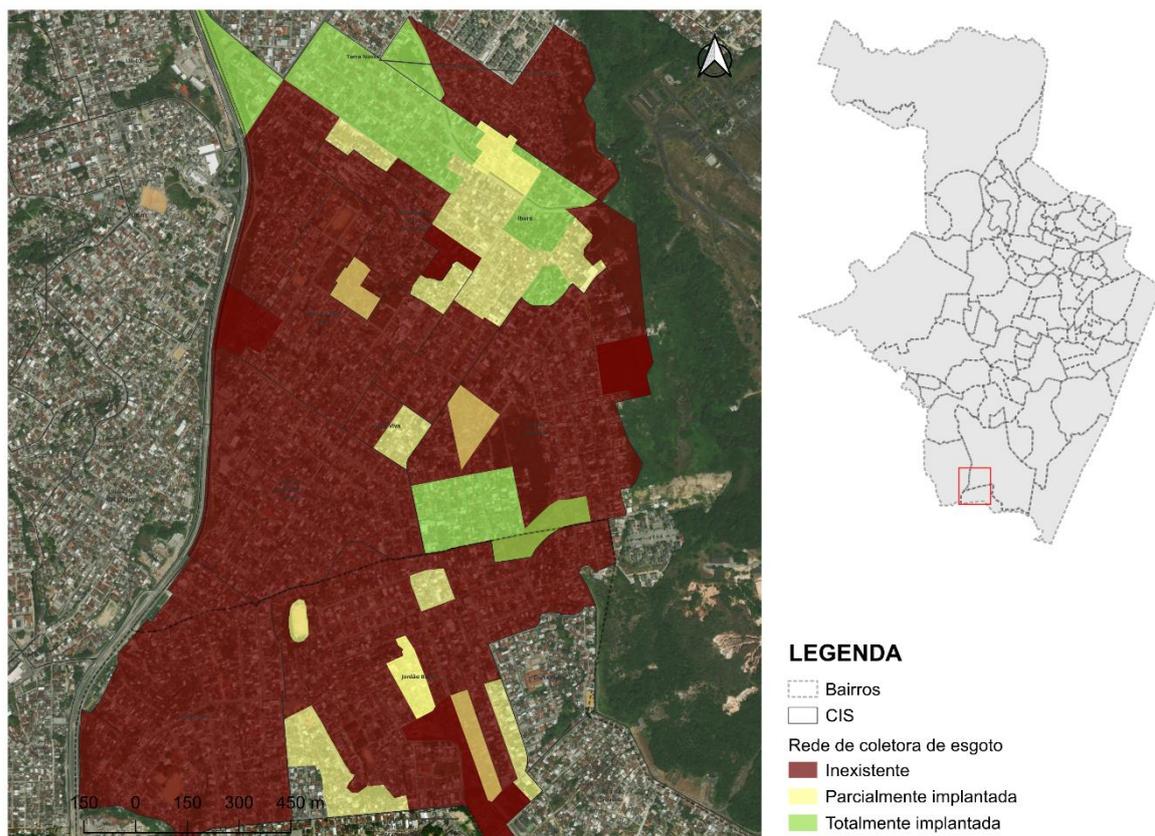
Fonte: Registro do autor, 2023.

O quarto e último recorte, destacado nas figuras 41 e 42, **não corresponde a áreas de intervenção recente**. Neste, estão inseridas as CIS Ibura, Terra Nossa, Alto da Bela Vista, Alto da Bela Vista/Ocupação, Cidade Operária, Água Viva e Alto da Esperança, **no bairro do Ibura**; Jordão Alto e Jordão Baixo, **no bairro do Jordão**.

Nessa área, situada ao sul recifense e caracterizada por morros e elevada densidade populacional, predominam a ocorrência de ruas e vielas em quadras regulares e majoritariamente definida. As condições de precariedade encontradas no levantamento de 2014 foram diversas. A maioria das CIS no bairro do Ibura registrava índices que oscilavam de muito alta a extrema precariedade nas infraestruturas de esgotamento sanitário. Em contrapartida, as CIS no Bairro do Jordão exibiam uma gama de condições, que iam de moderada a alta precariedade, destacando-se com maior ocorrência situações de extrema precariedade a comunidade Jordão Alto.

Apesar de apresentar condições urbanísticas relativamente mais favoráveis para a implantação de infraestruturas que os recortes anteriormente analisados, é notável que, no decorrer de quase uma década até o levantamento de 2023, não foram realizadas intervenções mais robustas, como aquelas empreendidas nos SES convencionais Cabanga, Peixinhos e Minerva, por exemplo. No entanto, a partir do último levantamento, foi possível observar melhorias pontuais e localizadas em infraestruturas pré-existentes, especialmente em trechos das CIS Ibura, Cidade Operária e Jordão Baixo. Essas melhorias indicam um progresso gradual em pontos específicos, apesar de não abrangerem de forma significativa a região.

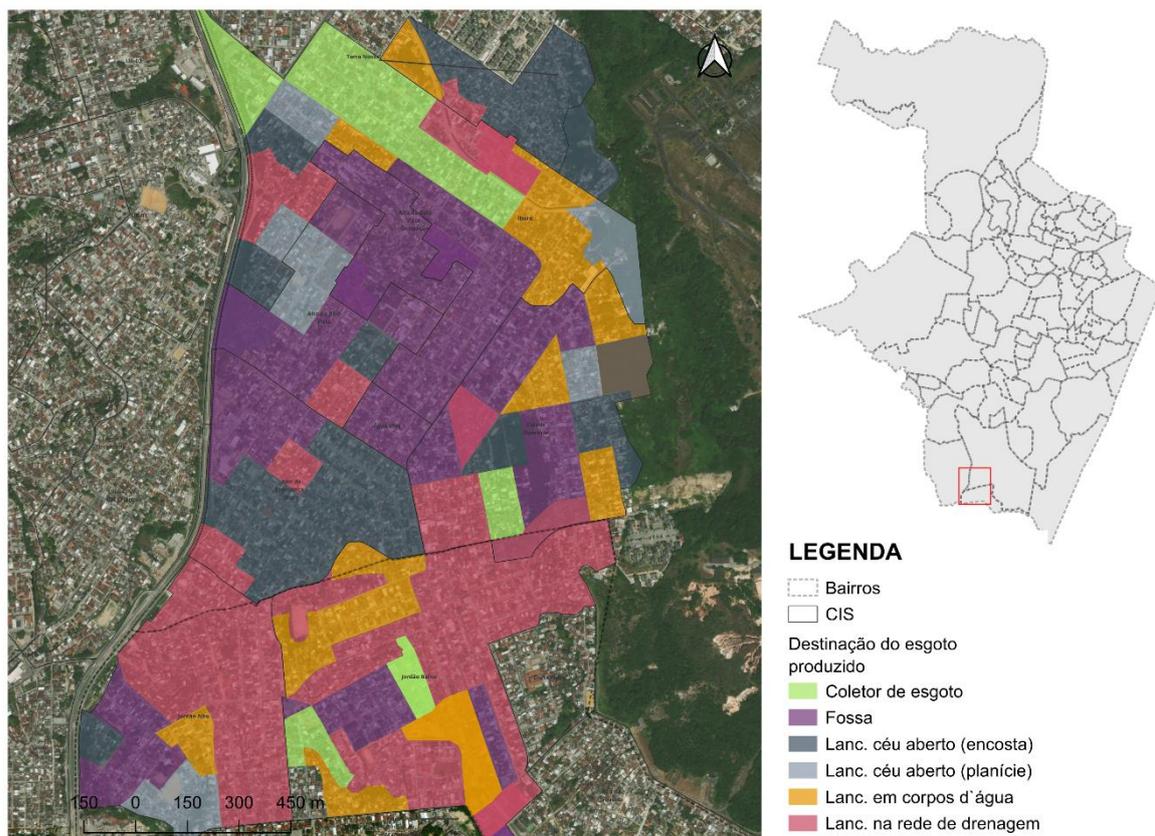
Figura 41 - Situação da rede coletora de esgoto em áreas de CIS fora da abrangência de SES implementados ou geridos pelo PCS



Fonte: Elaboração do autor, 2023.

No tocante ao descarte de esgoto, em 2014, as principais modalidades registradas foram o lançamento na rede de drenagem e esgoto a céu aberto. De acordo com dados mais recentes e observações de campo, essas práticas permanecem predominantes na área. Além disso, foram identificadas outras formas de descarte prejudiciais ao meio ambiente e insalubres para as CIS, como o uso de fossas e o lançamento em cursos d'água. Vale ressaltar que apenas áreas específicas das CIS Ibura, Cidade Operária e Jordão Baixo contam com coleta de esgoto, destacando a persistência de desafios significativos na gestão adequada desses resíduos nessas comunidades.

Figura 42 - Destinação de esgoto em áreas de CIS fora da abrangência de SES convencionais



Fonte: Elaboração do autor, 2023.

Embora destituídas de investimentos significativos nos últimos anos, as condições de precariedade nas CIS analisadas não se distanciam daquelas pertencentes aos bairros que têm sido alvo de obras de melhoria, ampliação ou construção de novos sistemas de esgoto. Ao contrário disso, alguns progressos, embora tímidos, foram observados e registrados nas CIS deste recorte, colocando-as na mesma posição de desconsideração dos investimentos do PCS na cidade.

Essa constatação reflete a perpetuação das desigualdades no acesso a esgotamento sanitário, em áreas de CIS. Mesmo quando empreendidas ações pontuais, essas estratégias não parecem alcançar efetivamente os trechos mais carentes de infraestrutura, destacando um quadro de negligência e desatenção a uma parcela expressiva da população recifense. Nesse contexto, torna-se evidente a necessidade de que os serviços essenciais de esgotamento sanitário contemplem essas comunidades e possibilitem a coleta e o tratamento adequado de efluentes, a fim de evitar seu descarte indiscriminado, conforme registrado pelas figuras abaixo.

Figura 43 - Evidência de esgoto doméstico na rede de drenagem na CIS Jordão Baixo



Figura 44 - Evidência de esgoto a céu aberto na CIS Cidade Operária



Fonte: Registro do autor, 2023.

Em linhas gerais, os recortes analisados, ao refletirem fielmente um cenário que se reproduz ao através da maioria das CIS levantadas em 2023, reitera que a pobreza e precariedade dessas áreas persistem como fatores preponderantes que fundamentam sua exclusão do PCS. Essa repetição de padrões, ao ser observada em diversas comunidades, reforça a contundência desses elementos como barreiras fundamentais à incorporação dessas localidades nos projetos de saneamento, destacando a urgência de estratégias e políticas mais abrangentes para superar tais desafios estruturais.

Contrastando com as necessidades prementes para a inclusão dessas regiões nas intervenções do PCS, a realidade constatada aponta para uma direção oposta, evidenciando o descaso e a negligência em relação a uma parcela significativa da população carente que reside nessas áreas. O enfrentamento da complexidade associada à realocação de habitações e à abertura de vias públicas, demandando uma presença mais robusta do Estado na regularização desses espaços, está distante da prática atual. A realidade observada revela uma inércia institucional que perpetua as condições precárias em muitas CIS, deixando grande parte da população pobre desassistida e à margem de melhorias substanciais.

As melhorias registradas em algumas comunidades revelaram-se limitadas e focalizadas em trechos específicos, incapazes de abranger integralmente os seus moradores. Esta abordagem fragmentada, presente no escopo de intervenções do PCS, não apenas falha em atender às demandas mais amplas dessas áreas, mas também contribui para a persistência das desigualdades sociais. Esse cenário ilustra que os desafios enfrentados pelas CIS podem acentuar essa desigualdade inclusive entre os já “desiguais”, impactando de maneira mais severa os segmentos mais vulneráveis da estrutura social da cidade. O resultado é uma complexificação adicional das questões urbanas enfrentadas por essas populações, perpetuando a sua marginalização.

É possível, por fim, dizer que houve avanços importantes nas áreas de CIS, como as analisadas. Entretanto, ficou evidente que esses progressos se caracterizam pelo incrementalismo, a partir de um avanço gradual e restrito. A evidência mais contundente dessa constatação reside no fato de que as CIS Ibura, Cidade Operária e Jordão Baixo, que experimentaram melhorias semelhantes àquelas observadas em comunidades próximas a SES convencionais, ainda não foram alvo de intervenções substanciais vinculadas ao PCS. O desdobramento dessa lógica de negligência aos espaços de pobreza contribui diretamente para a manutenção do cenário descrito. Como dito anteriormente, essa realidade se reproduz em diversas partes da cidade, como pode ser claramente identificado nas figuras abaixo.

Figura 45 - Evidência da precariedade e do descarte inadequado de esgoto na CIS Jagatá



Fonte: Registro do autor, 2023.

Figura 46 - Evidência da precariedade e poluição ambiental na CIS Vila da Boa Vista



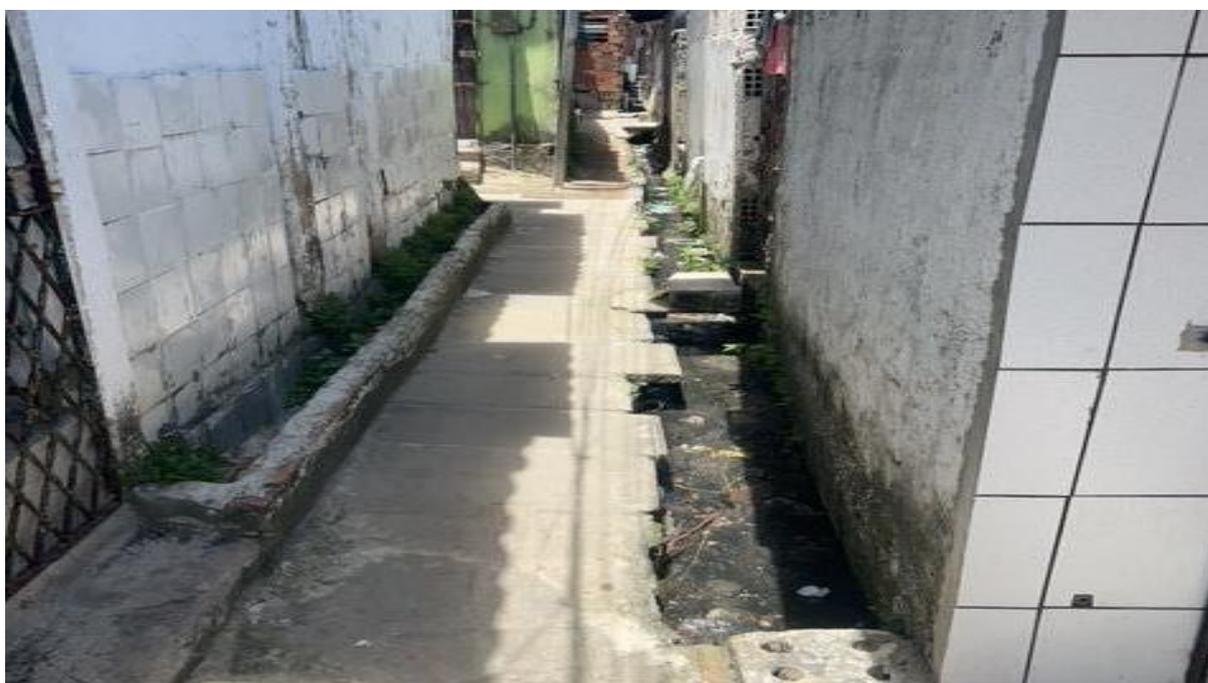
Fonte: Registro do autor, 2023.

Figura 47 - Evidência da precariedade e de descarte inadequado de esgoto na CIS Bomba do Hemetério



Fonte: Registro do autor, 2023.

Figura 48 - Evidência da precariedade e descarte inadequado de esgoto na CIS Avilan



Fonte: Registro do autor, 2023.

6.3 REFLEXÕES SOBRE AS PERSPECTIVAS DE EQUIDADE E JUSTIÇA SOCIAL EM RELAÇÃO AO PCS

Ao examinar os avanços promovido pelo PCS, com destaque para os espaços de pobreza presentes no cenário urbano da cidade do Recife, a seção buscou encontrar evidências que caracterizassem a gestão dos serviços essenciais de esgotamento sanitário localmente. A hipótese estabelecida sugeria que, à luz da formulação do PCS, pautado nas perspectivas neoliberais de políticas públicas, emergiria um ambiente propenso a tensões e contradições na oferta dos serviços de utilidade pública de esgoto. Nesse contexto, a abordagem neoliberal, combinada aos desafios notáveis à expansão de infraestruturas de saneamento na cidade do Recife, concorreria para a iminência do surgimento local de fatores que têm condicionado às (re)estatizações internacionalmente.

As descobertas resultantes desta seção oferecem uma sustentação robusta à hipótese formulada. Os dados e informações disponibilizados pela BRK e Compesa, bem como pelo SNIS, salientaram avanços importantes alcançados ao longo de uma década pelo PCS, em termos gerais, para a cidade do Recife e sua região metropolitana. Contudo, foi possível observar que, apesar desses avanços, os espaços de maior pobreza e precariedade de infraestruturas, as Comunidades de Interesse Social, permanecem praticamente alheios às melhorias promovidas na coleta e tratamento de esgoto, com exceção daqueles inseridos em áreas de abrangência de SES convencionais que apresentam melhores condições urbanísticas.

As evidências empíricas consubstanciadas pelos dados dos levantamentos realizados nos espaços de maior pobreza e precariedade de infraestruturas da cidade, inclusive de esgotamento sanitário, bem como a observação da realidade em campo, demonstraram que o desempenho do Programa quanto às promessas contratuais de universalização tem se mostrado significativamente aquém das expectativas estabelecidas durante a pactuação entre a Compesa e a concessionária privada. Tal expectativa, em grande medida moldada pela lógica neoliberal subjacente à adoção de uma PPP para a gestão do Programa, agora se revela desproporcional à realidade observada.

No âmago da premissa neoliberal, essa expectativa era não apenas aumentar a eficiência produtiva, mas também contribuir para a diminuição das desigualdades

no acesso aos serviços de esgotamento sanitário por meio das forças do mercado. Contudo, desde a sua implementação, evidenciou-se que o PCS enfrentou, a além da contundente barreira imposta contratualmente às áreas desprovidas de urbanização, limitações substanciais na expansão das redes de infraestrutura para muito além dos investimentos já iniciados na cidade.

De tal forma, as evidências coletadas apontam de maneira decisiva para a validação da premissa inicial. A interação entre a abordagem neoliberal, expressa na realização de uma PPP para a gestão do PCS, e os notáveis obstáculos na oferta de serviços de esgoto criou um terreno propício para a emergência de tensões e contradições no cenário urbano recifense. A iminência de fatores que vem desencadeando processos de (re)estatização em escala internacional surge como um desdobramento natural dessas condições, embora não haja indícios de que essas questões venham a conduzir localmente maiores contestações a curto e médio prazos.

Tais fatores desdobram especialmente sobre questões relacionadas à perda de controle e autonomia da administração pública sobre os serviços prestados a partir do PCS; do descumprimento de promessas contratuais, ensejando uma repactuação diante de uma eminente constatação de insucesso em relação aos objetivos estabelecidos; da manutenção e de um cenário de deterioração, não apenas de infraestruturas de esgoto, mas do meio ambiente e da qualidade de vida em espaços onde residem os extratos populacionais mais vulneráveis; e, pelo conflito com a perspectiva de direito à cidade, com a justiça social e com a equidade na distribuição de serviços de utilidade pública no território da cidade do Recife.

No cerne dessas questões residem as ações do Estado, a postura do mercado e o que a população faz para satisfazer as suas demandas individuais e coletivas quando desassistidas. Em primeiro lugar, pela negação e negligência histórica de problemas que extrapolam a dimensão do saneamento e, em parte como consequência disso; em segundo lugar, por serem parcial ou totalmente alijados das promessas de melhorias que o mercado privado propala com o que vem chamando de “universalização” do saneamento básico.

6.3.1 Desigualdade de acesso e conflitos eminentes

Uma das problemáticas que permeiam o PCS se desdobra em, pelo menos, dois vetores principais em perene oposição. De um lado, destaca-se a intrincada questão do monopólio mantido pela concessionária privada, impondo limitações à autonomia estatal. De outro lado, paradoxalmente, emerge uma dinâmica que contradiz diretamente os preceitos do neoliberalismo, que, ao preconizar a mínima interferência estatal, encontra-se diante da necessidade de uma intervenção mais robusta do Estado, seja por meio da regulamentação, seja pela mobilização de recursos públicos indispensáveis para impulsionar investimentos sem os quais o PCS não apresentaria os avanços percebidos.

Diante da complexidade inerente aos monopólios naturais, como no setor de saneamento, surge uma problemática crucial que desafia a lógica neoliberal. Ao conceder à iniciativa privada a responsabilidade pela prestação de serviços essenciais, como o fornecimento de água e tratamento de esgoto, depara-se com a natureza monopolística dessas operações (HARVEY, 2005). Em setores onde a escala eficiente de produção e distribuição é alcançada por uma única empresa, a competição torna-se inviável. Esta concentração de poder econômico não apenas contraria os princípios do livre mercado, mas também suscita preocupações significativas sobre a acessibilidade e equidade na oferta de serviços de saneamento.

Em casos assim, a regulamentação estatal emerge como uma resposta necessária diante dessa realidade, pois busca mitigar problemas derivados da possibilidade de práticas abusivas e irregularidades, conforme observadas por Harvey (2005, p. 74),

O caso dos chamados "monopólios naturais" é mais espinhoso. [...] Nessas áreas, a regulação estatal da oferta, do acesso e da precificação parece inevitável. Embora a desregulamentação parcial possa ser possível [...], há espaço para práticas especulativas e abusivas, como a crise energética da Califórnia de 2002 demonstrou amplamente, ou para irregularidades e confusões extremas, como a situação nos caminhos-de-ferro britânicos demonstrou. (tradução nossa).

De tal forma, torna-se imperativo o papel de intervenção do Estado não apenas para se buscar a equidade no acesso, mas também, no contexto do PCS, para assegurar os recursos e investimentos indispensáveis aos serviços de esgotamento

sanitário regidos pelo mercado. Esse posicionamento vai de encontro à premissa neoliberal, que, inicialmente, buscava resolver tais desafios mediante as forças do mercado. Como agravante, a concentração desses recursos e investimentos em áreas relativamente privilegiadas, conforme observado, contribui para a perpetuação do problema que originalmente deveria ser solucionado pelo Estado e foi transferido para o mercado, afetando uma parcela significativa da população desprovida de acesso aos serviços públicos de esgotamento sanitário.

A análise eloquente de Harvey (2008), sobre como o neoliberalismo estabeleceu um novo paradigma de governança, onde a convergência entre o Estado e os interesses corporativos exercem uma influência significativa nos processos urbanos, ilumina a compreensão desse cenário local. A ênfase na distribuição do que o autor descreve como “excedente de capital” através do aparato estatal demonstra que essa dinâmica foi moldada para favorecer predominantemente o capital empresarial e os grupos mais privilegiados. Compreender essa questão passa, portanto, pelo entendimento de que o neoliberalismo se evidencia como um projeto das “classes dominantes” que visam reestruturar as condições de acumulação de capital, tal como argumentado por Harvey (2005).

Nesse cenário, a persistência da desigualdade de acesso ao longo de anos de uma gestão predominantemente pública encontra terreno fértil para sua manutenção, sem enfrentar desafios substanciais à sua continuidade. Esta realidade aponta para a preocupante constatação de que a busca por ganhos econômicos, derivados da exploração dos serviços de esgoto por meio da colaboração público-privado, no PCS, tem sobrepujado a imperativa necessidade de expandir de maneira abrangente as infraestruturas, especialmente em áreas desprovidas desses serviços essenciais.

Em termos gerais, parece haver uma tendência de limitação no compromisso com objetivos igualitários quando a prioridade principal é a busca por benefícios econômicos (DÍAS ORUETA; SEOANE, 2013). Quando as ações e decisões são predominantemente orientadas para a obtenção de ganhos financeiros, a dedicação a metas relacionadas à equidade e justiça social tende a ser bastante restrita. Uma evidência empírica dessa noção destaca a abordagem seletiva de espaços na cidade do Recife, observada desde a formulação à implementação do PCS, que frequentemente prioriza áreas ou grupos que proporcionam retorno financeiro mais imediato, em detrimento de comunidades mais necessitadas ou desfavorecidas.

A análise dessas questões requer, no contexto local, uma reavaliação crítica tanto do discurso neoliberal quanto da perspectiva de universalização do saneamento segundo os métodos delineados pelo Programa. As práticas observadas, ao se mostrarem inconsistentes com expectativas e objetivos iniciais, põem em xeque a eficácia e os impactos reais dessa abordagem no cenário específico. Diante desse panorama, emergem graves obstáculos, inclusive à própria noção de direito à cidade, pelo que se traduz das ações do Estado e das práticas do mercado privado.

No contexto em consideração, torna-se evidente que o acesso ao saneamento não pode ser meramente encarado como uma questão técnica. Em vez disso, emerge como um componente essencial da justiça social. A compreensão de que o direito à cidade transcende os aspectos estruturais para abranger dimensões éticas e sociais estabelece um caminho para compreendermos essa questão. Reconhecer o saneamento como um direito intrínseco à justiça social não apenas ressalta a importância de sua disponibilidade equitativa, mas também desafia a abordagem tradicional que negligencia as disparidades sociais na distribuição de serviços essenciais. Diante desse contexto, a reflexão sobre o direito à cidade amplia a visão sobre a infraestrutura urbana, destacando também a necessidade premente de políticas públicas que abordem de maneira abrangente as desigualdades socioeconômicas, posicionando o conceito de justiça social como alicerce essencial para o desenvolvimento urbano equitativo.

Parte integrante do direito à cidade é a participação cidadã ativa nos processos de tomada de decisões relacionados ao planejamento e desenvolvimento urbano. Essa dimensão visa promover a inclusão de diferentes perspectivas na configuração da cidade, podendo contribuir para a formação de comunidades mais representativas e engajadas. Ao mesmo tempo, o direito à cidade está intrinsecamente ligado à busca pela qualidade de vida, refletida no desenvolvimento de ambientes urbanos que promovam a saúde, o bem-estar e a satisfação dos cidadãos. Esses preceitos foram incorporados e institucionalizados na legislação brasileira, desde a CF/88 à promulgação do chamado Estatuto da Cidade, albergando “um conjunto de direitos que necessitam de efetivação para manter, democraticamente, em termos urbanísticos, a própria cidade” (DIAS; RAIOL; NONATO, p. 1791, 2017).

A perspectiva de direito à cidade transcende a ocupação do espaço urbano, emergindo como um conceito abrangente que destaca a importância da cidade como um ambiente de convivência social e coletiva como elementos fundamentais para

moldar um processo de urbanização socialmente mais justo e responsivo às necessidades coletivas. Essa visão integral também enfatiza a acessibilidade como um componente central, buscando assegurar a igualdade de acesso aos recursos urbanos, entre eles os serviços essenciais para todos os cidadãos, independentemente de suas características individuais. Contudo, como bem observou Harvey (p. 74, 2008),

Desde o início, as cidades emergiram da concentração social e geográfica do produto excedente. Portanto, a urbanização sempre foi um fenômeno de classe, já que o excedente é extraído de algum lugar e de alguém, enquanto o controle sobre sua distribuição repousa em umas poucas mãos. Esta situação geral persiste sob o capitalismo, claro, mas como a urbanização depende da mobilização de excedente, emerge uma conexão estreita entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização.

O termo "excedente", evocado pelo autor, denota a produção que ultrapassa as necessidades essenciais e é, de alguma maneira, acumulada. Essa acumulação é fundamentalmente implicada no processo de urbanização, sendo que o controle sobre sua distribuição, concentrado nas mãos de uma minoria, tem determinado como e por quem os diferentes espaços da cidade são ocupados. Por conseguinte, ao ocupar as melhores porções urbanas, o poder econômico frequentemente apresenta melhores "argumentos" para demandar do Estado a sua atuação que, ao ser efetuada, acrescenta camadas de privilégios que serão expropriadas por uma classe já privilegiada.

Essa questão é ilustrativa de 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 de forma abrangente e coletiva, quer seja no sentido de restringe-lo. Nas palavras de Harvey, "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" (2008. p. 87).

Deriva dessa questão não apenas a desigualdade no acesso a espaços privilegiados da cidade, mas também uma lógica perversa de manutenção dessa desigualdade. No âmbito do PCS, esse cenário se evidencia quando revela que grupos privilegiados que residem em áreas mais abastadas são os principais beneficiários das ações da colaboração público-privada, com até então tímidas

exceções. O favorecimento dessas regiões privilegiadas, em detrimento das áreas mais carentes, ilustra vividamente como a lógica de manutenção da desigualdade é perpetuada através das políticas urbanas. A proximidade geográfica de áreas empobrecidas a enclaves de riqueza, cenário comum na cidade do Recife, não se traduz em benefícios equiparados. Ao contrário, a desigualdade é acentuada, corroborando a constatação de que a distribuição desigual de recursos e serviços urbanos está diretamente ligada à estrutura de poder vigente. Assim, o embate em torno do direito à cidade não é apenas uma questão teórica, mas um reflexo das dinâmicas reais de poder e interesses presentes na esfera urbana.

6.3.2 Ausência do Estado e indiferença do mercado

Ao longo desta pesquisa, tem sido sustentado que a expressão local do fenômeno da entrada do mercado na gestão de serviços essenciais se insere em um contexto de mudanças e transformações que tiveram origem em eventos de escala internacional. Essas transformações foram desencadeadas por alterações significativas no contexto macroeconômico global e, de maneira mais acentuada e problemática, no Brasil. Desde então, observa-se a manifestação desse fenômeno, desdobrando-se na introdução do capital privado em setores que anteriormente estavam sob controle estatal. Não é trivial, nesse contexto, mais uma vez reiterar que as condições propícias à reprodução dessas transformações no país diferem radicalmente daquelas vivenciadas pelos países desenvolvidos no norte global, onde o fenômeno teve sua origem.

Conforme discutido por Ribeiro e Ribeiro (2018), já mencionado na seção anterior, nas metrópoles contemporâneas dos países desenvolvidos, onde o sistema tributário e as conquistas resultantes de lutas sociais asseguraram sistemas públicos voltados à universalização dos serviços públicos, tornou-se possível a coexistência entre a esfera das relações de mercado e a redistribuição promovida pelos regimes de bem estar previamente instaurados. No entanto, em contraste com esses países desenvolvidos, a esfera de redistribuição institucional no Brasil manteve-se notavelmente frágil. Diante dessa fragilidade, os autores argumentam que as metrópoles brasileiras são, essencialmente, moldadas pela predominância das esferas de mercado e reciprocidade das comunidades, devido à ausência de um sistema estatal de bem estar social bem estabelecido.

Essa dinâmica distintiva delineia um panorama onde as influências do mercado e as interações comunitárias desempenham um papel de maior proeminência na configuração das condições sociais nas metrópoles brasileiras. Esse contexto se aprofunda especialmente onde se apresentam clivagens tão dramáticas quanto a cidade do Recife, e a escala de manifestação é fragmentada, recortando porções específicas do território com diferenciações sociais, econômicas, e urbanísticas e ambientais contrastantes. Estes contrastes se refletem na complexidade das dinâmicas e das estruturas sociais que se estabeleceram a fim de influenciar a distribuição dos benefícios das políticas públicas implementadas.

Congruente com essa perspectiva, as evidências apresentadas nesta seção deixaram claro que não houve, localmente, expressão significativa de redistribuição institucional na provisão de serviços e infraestruturas de esgoto. Ao contrário disso, observou-se no contexto da cidade do Recife a concentração de investimentos sobre áreas melhor posicionadas geográfica e economicamente. Essa dinâmica proporcionou ao mercado, por meio de associação com o Estado, consolidar de maneira mais abrangente sua participação nas relações econômicas associadas à oferta de serviços de esgotamento sanitário. Nesse sentido, ao orientar a formulação do PCS, o mercado pôde selecionar a abrangência que melhor se alinhava aos seus interesses, resultando na indiferença aos espaços de pobreza, onde o Estado não interveio previamente.

Voltando à perspectiva apresentada por Ribeiro e Ribeiro (2018), estes autores sustentam que deficiências acumuladas durante o processo da urbanização brasileira, em especial nos bairros populares, motivaram as reciprocidades interpessoais para suprir bens e serviços que atendam às necessidades (individuais e coletivas) da comunidade. No contexto em análise, essa perspectiva foi confirmada a partir da observação em campo das práticas e soluções adotadas pelas comunidades para a satisfação das demandas por escoamento sanitário diante da ausência das estruturas institucionais formais para prover esse serviço.

Uma prática frequente em algumas CIS, que parece emergir da solidariedade intrínseca ao contexto comunitário e indicar o estabelecimento de traços de reciprocidade interpessoal, é a canalização coletiva de esgoto para a rede de macrodrenagem, como canais e reservatórios, e para corpos d'água, visando mitigar a incômoda convivência com esgoto a céu aberto. Essa abordagem informal de resolução é viabilizada por meio da mobilização de recursos coletivos e da aquisição

conjunta de materiais destinados a esse propósito. Contudo, ao invés de propiciar uma superação das lacunas existentes, o resultado dessas soluções parece apontar para um problema adicional, a degradação de corpos d'água e do ambiente urbano.

Outras formas, menos óbvias, de manifestação da reciprocidade interpessoal puderam ser identificadas na dinâmica da convivência entre os habitantes das CIS. Essa reciprocidade se manifesta no acordo tácito entre os residentes em aceitar passivamente a coexistência com os resíduos produzidos pela vizinhança. Nesse contexto, as comunidades se veem envolvidas em um ciclo interdependente, onde cada localidade precisa lidar com seus próprios rejeitos e, ao mesmo tempo, aceitar os provenientes das residências vizinhas. Esse entendimento, muitas vezes implícito, se traduz em um equilíbrio pragmático, embora danoso, no compartilhamento do espaço urbano. Além disso, pode-se destacar a canalização individual dos resíduos gerados nas habitações para um destino comum. Essa prática reforça não apenas a reciprocidade na aceitação dos impactos ambientais, mas também a compreensão coletiva da necessidade de gerenciar de forma conjunta os desafios relacionados ao saneamento, estabelecendo assim uma rede de colaboração que permeia as interações cotidianas.

A problemática inerente a essa questão encontra substancial reforço na ausência histórica do Estado e na indiferença do mercado em relação a essas áreas. Historicamente, o Estado tem negligenciado essas comunidades, deixando de prover infraestruturas adequadas para o manejo adequado dos resíduos e saneamento básico. Essa lacuna na atuação estatal contribui para a perpetuação das condições precárias nessas localidades, onde a ausência de investimentos resulta em uma falta crônica de serviços essenciais. Além disso, a indiferença do mercado se revela na falta de incentivo econômico para explorar o esgotamento sanitário em áreas carentes de infraestrutura. O mercado muitas vezes não enxerga vantagens econômicas significativas em investir nessas regiões, o que perpetua o ciclo de negligência e privação da oferta do serviço público.

De tal maneira, essas soluções informais, baseadas na reciprocidade interpessoal, têm implicações práticas significativas no contexto do PCS. Por um lado, observa-se a relativização das responsabilidades das instituições formais envolvidas, seja pela negação pública do problema ou pelo claro favorecimento de áreas já privilegiadas na cidade. Esse cenário também contribui para a perpetuação das disparidades socioeconômicas, uma vez que as comunidades mais marginalizadas

são muitas vezes negligenciadas ou subestimadas nas iniciativas de saneamento. Por outro lado, as consequências tangíveis dessas soluções informais manifestam-se na poluição e degradação ambiental, sendo que os impactos mais severos em termos de saúde pública, salubridade e segurança hídrica recaem precisamente sobre os estratos mais pobres da população.

Por fim, no âmbito específico da pobreza e das deficientes infraestruturas de esgotamento sanitário nas Comunidades de Interesse Social, a reciprocidade interpessoal, muitas vezes considerada uma virtude em outros contextos, assume contornos preocupantes. Nesse cenário, sua aplicação assemelha-se mais a uma escolha aparentemente única, embora represente uma alternativa prejudicial para o desenvolvimento urbano e autodestrutiva para as comunidades mais vulneráveis social e economicamente. Esta dinâmica perpetua a ausência de intervenções formais e efetivas por parte das instituições públicas, contribuindo para a marginalização contínua dessas comunidades. Assim, a reciprocidade interpessoal, longe de representar uma solução sustentável, destaca-se como uma manifestação trágica da combinação entre a ausência do Estado e a atuação privada na gestão de serviços essenciais de utilidade pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta de análise apresentada por essa tese visou lançar luz sobre os complexos desdobramentos das abordagens de privatização e (re)estatização na oferta de serviços essenciais, com ênfase particular no setor hídrico-sanitário, delineando os principais condicionantes à adoção de uma e outra estratégia nesse contexto. Como objetivo principal, buscou-se, a partir de um estudo de caso, investigar quais mecanismos orientaram a formulação do Programa Cidade Saneada (PCS) para a gestão privada, com foco na compreensão dos seus impactos sobre a cidade do Recife, especialmente os conflitos inerentes ao processo, a partir de uma análise aprofundada dos efeitos da privatização da gestão de serviços de saneamento no ambiente urbano.

Esse propósito encontra-se, agora, completado com as nuances que envolvem a gestão pública e privada de serviços de utilidade pública expostas ao longo deste trabalho. As contribuições emergentes dessa discussão, aqui, convergem para a sistematização de uma reflexão que, ao consolidar evidências derivadas do estudo do PCS, serve como elo entre a análise do caso particular e uma contextualização mais ampla das implicações dos modelos adotados à gestão de serviços essenciais de natureza social.

Nas primeiras seções deste trabalho, foram apresentados argumentos centrais à perspectiva de privatização. Destacou-se a convicção na eficiência econômica do mercado, ressaltando que a busca pelo lucro que embasa a gestão privada, conforme indicado pela literatura temática, é associada a possíveis ganhos em produtividade, inovação e eficácia na prestação de serviços. Também foram mencionadas as restrições fiscais e orçamentárias, especialmente durante períodos de crises econômicas, como fatores motivadores para considerar a privatização. Outro ponto de relevante destaque foi a confiança na maior capacidade técnica do mercado, realçando as supostas flexibilidade e agilidade das empresas privadas para se adaptarem rapidamente às mudanças nas demandas públicas. Além disso, foi ressaltada a alegação de ineficiência do Estado na prestação de serviços, argumentando que a burocracia, a rigidez e a falta de incentivos no setor público frequentemente limitam a capacidade estatal de atender de forma eficiente e ágil às demandas da população.

Em contraponto, na abordagem da emergente (re)estatização, destacaram-se considerações relevantes, como a perda de controle e autonomia da administração pública sobre setores essenciais. O não cumprimento de promessas contratuais pela gestão privada, particularmente no saneamento, foi apontado como um motivo frequente para processos de (re)estatização. A dificuldade em supervisionar a qualidade dos serviços, a deterioração de infraestruturas ao longo do tempo e o aumento excessivo de taxas pelas empresas privadas surgiram, também, como fatores impulsionadores desse fenômeno. Preocupações expressas na literatura também incluíram o impacto negativo nas comunidades mais vulneráveis, a ausência de investimentos em infraestrutura e a degradação na qualidade dos serviços quando sob controle e propriedade do mercado privado.

Adicionalmente, o debate internacional apontou que a (re)estatização foi impulsionada pela inviabilização de mecanismos redistributivos, como o subsídio cruzado, e pela emergência de agendas que incluem o direito à cidade, justiça social e equidade no âmago de mobilizações sociais. A isso se somam movimentos conduzidos por causas ambientais e ecológicas, sublinhando a importância de considerações ambientais na administração dos serviços públicos, bem como a emergência de respostas da sociedade sobre a necessidade de alinhar a gestão de serviços públicos aos princípios de sustentabilidade e responsabilidade ambiental e redução de impactos adversos ao meio ambiente.

No debate nacional, observou-se uma adoção paulatina da estratégia de privatização, acionando um desmonte de instituições públicas no país, na perspectiva de viabilizar um Estado mínimo, que repercutiu em muitos setores essenciais, a partir da introdução da lógica neoliberal, na década de 1990. Nesse contexto, sobre o setor de saneamento incidiu forte apelo à privatização, fundamentado sobre as restrições fiscais e orçamentárias derivadas do colapso das estruturas públicas de financiamento da década de 1980. Diante disso, uma frente de resistência à privatização partiu dos governos estaduais e da sociedade civil, que perceberam na gestão pública uma garantia de maior controle democrático. Entre 2003 e 2016, iniciativas visaram fortalecer a gestão pública no saneamento, mas recentes mudanças institucionais, como a Lei nº 14.026/20, refletiram uma retomada das ideias neoliberais, indicando um movimento em direção à desestatização e maior ênfase na eficiência econômica e racionalidade do mercado.

Tal inflexão, pró mercado, tem levantado preocupações quanto ao aumento nas tarifas, à criação de barreiras ao acesso universal, e à possibilidade de práticas insustentáveis, comprometendo a gestão de recursos hídricos e de coleta e tratamento de resíduos no país, tal como ocorreu em diversos países onde as (re)estatizações têm adquirido cada vez mais espaço. A transferência do controle e da propriedade de serviços e infraestruturas de saneamento para o setor privado também levanta questões sobre a capacidade do Estado brasileiro em regular e fiscalizar adequadamente as práticas das empresas privadas no setor.

Além disso, a perspectiva de regionalização por meio de blocos, onde grupos de cidades podem ser agregados, suscita preocupações relacionadas aos monopólios naturais e à falta de escolha para os consumidores, bem como à preferência evidenciada pelo mercado por áreas e setores economicamente mais vantajosos. Tal cenário pode contribuir para o agravamento das desigualdades regionais, ampliando disparidades socioeconômicas e impactando negativamente cidades menos favorecidas.

Em contrapartida, a entrada de investimentos privados tem sido apresentada como uma possível alavanca para promover aprimoramentos na oferta de serviços e infraestruturas hídrico-sanitárias, visando a aceleração da expansão e modernização destas em diferentes regiões do país. Essa perspectiva deriva da grande projeção das ideias neoliberais, desde o fim do segundo governo Dilma (2015-2016), que têm conduzido o país à adesão da ideia de que a solução para os problemas e desafios enfrentados no setor de saneamento passa pela gestão privada. Isso finalmente introduziu o setor, nacionalmente, ao ambiente político e institucional mais propício à privatização desde a década de 1990.

No âmbito local, se consolidando como uma experiência mais adiantada, em relação à inclinação nacional à privatização no setor de saneamento, o PCS emerge, em 2013, diante da mesma lógica, prometendo elevar significativamente os índices de coleta e tratamento de esgoto na cidade do Recife e sua região metropolitana. Assim, após uma década desde a implementação, o Programa constituiu um importante caso para se avaliar a perspectiva de privatização da gestão do saneamento, oferecendo contribuições importantes para a interpretação dos desafios e as oportunidades associadas à gestão privada no setor, especialmente por se tratar de uma região onde as demandas por infraestrutura básica são prementes.

Inicialmente, se fez necessário reiterar dois aspectos fundamentais que estão no cerne da problemática apresentada. Primeiro, o contexto histórico que moldou o desenvolvimento do setor hídrico-sanitário, no país, conforme abordado na seção 3, foi caracterizado pela disparidade na alocação de investimentos entre distintas regiões nacionais. Durante o período do Planasa (1971-1991), observou-se uma preferência por privilegiar as regiões economicamente mais ativas, em detrimento das áreas com um perfil mais discreto nesse setor, frequentemente localizadas em regiões como o Nordeste, onde se encontra o estado de Pernambuco e sua capital – o Recife, objeto empírico desta tese.

No âmbito estadual, em consonância com as diretrizes nacionais, houve uma inclinação para priorizar a dimensão do abastecimento de água em detrimento do desenvolvimento de infraestruturas de esgotamento sanitário. Essa abordagem, em sua essência, foi determinante na geração de disparidades significativas nos diferentes níveis de acesso aos serviços essenciais hídrico-sanitários, seja entre regiões do país ou estados e cidades, seja entre as dimensões do saneamento básico.

O segundo aspecto evidencia que a complexa trama em discussão delineou uma distinção dramática entre a realidade local, alinhada à vertente da privatização no dilema central abordado neste estudo, e os países e regiões que vivenciaram uma marcante intervenção do Estado de bem estar, alinhados à (re)estatização. Este contraste ganha ainda mais relevância quando se observa que os países adeptos da (re)estatização, ao terem inicialmente estabelecido e, posteriormente, privatizado suas condições ostensivas de atendimento à população, estão agora revertendo tais privatizações para preservar essas condições.

Nesse cenário, destaca-se a ausência de tais condições no contexto local, que opta pela privatização sem a experiência prévia de estabelecer uma estrutura robusta de atendimento à população. Essa disparidade reforça a complexidade do tema em estudo, enfatizando não apenas a divergência na abordagem entre privatização e (re)estatização, mas também a ausência de uma base sólida de serviços previamente estabelecida, realçando assim a singularidade do contexto local no panorama mais amplo das políticas hídrico-sanitárias.

Ao sublinhar esses aspectos, as evidências encontradas, no contexto da cidade do Recife, demonstraram a existência de um histórico marcado por uma carência significativa de infraestruturas de esgoto, associada a um padrão de distribuição dessas infraestruturas caracterizado por uma profunda desigualdade socioespacial.

Ao longo de décadas de gestão predominantemente pública, porções urbanas relativamente privilegiadas, frequentemente, concentraram maiores investimentos, enquanto áreas menos favorecidas foram sistematicamente negligenciadas. Não é surpreendente, portanto, que esse cenário tenha alimentado o argumento em favor de uma Parceria Público Privada para a gestão do PCS, como uma alternativa supostamente mais viável e eficaz para resolver as deficiências verificadas na oferta dos serviços de esgotamento sanitário.

Ao se apoiar nesse argumento, a intrincada articulação de atores e interesses que envolveram a formulação do Programa introduziu perspectivas conflitantes. Em um contexto praticamente hegemônico no estado de Pernambuco, o grupo Odebrecht se estabeleceu como o principal ente privado interessado na parceria, influenciando a formulação do PCS e delineando sua abrangência. Enquanto isso, os atores políticos intervenientes enfraqueceram a participação popular no processo. Dessa forma, ao anunciar a promessa de "universalização" do saneamento básico na cidade do Recife e sua região metropolitana, o PCS acabou por excluir uma parcela significativa da população de eventuais benefícios provenientes dessa parceria, sem que houvesse maiores contestações além de algumas reações de movimentos sindicais.

Após uma década de implementação, o PCS revelou-se incapaz de superar os padrões de desigualdade na distribuição de infraestruturas e na prestação de serviços de esgotamento sanitário na cidade do Recife. Embora tenham sido registrados alguns avanços, estes permanecem significativamente aquém das promessas estabelecidas contratualmente. Adicionalmente, as evidências desses avanços não apenas indicam a persistência de uma maior concentração de investimentos em áreas privilegiadas, mas também destacam que tais investimentos, em sua maioria provenientes de recursos públicos, decorrem de ações anteriores à implementação do próprio PCS.

Deriva dessa questão a desigualdade no acesso aos serviços de esgotamento sanitário em espaços privilegiados da cidade, bem como uma lógica perversa de manutenção da desigualdade. No âmbito do PCS, esse cenário se evidencia quando revela que grupos privilegiados que residem em áreas mais abastadas são os principais beneficiários das ações da colaboração público-privada, com até então tímidas exceções. O favorecimento dessas regiões privilegiadas, em detrimento das áreas mais carentes, ilustra vividamente como a lógica de manutenção da desigualdade pode ser perpetuada através das políticas urbanas. A proximidade

geográfica de áreas empobrecidas a enclaves de riqueza, cenário comum na cidade do Recife, não se traduz em benefícios equiparados. Ao contrário, a desigualdade é acentuada, corroborando a constatação de que a distribuição desigual de recursos e serviços urbanos está diretamente ligada à estrutura de poder vigente.

Diante desse contexto, uma questão de fundamental importância se impõe: a persistência de padrões excludentes na distribuição de infraestruturas e serviços de saneamento mina profundamente a perspectiva do acesso direito à cidade para as populações localizadas fora do raio de atendimento do Programa. Para essas comunidades, o acesso adequado aos serviços básicos de saneamento não é apenas uma comodidade, ou uma solução para o descarte adequado de efluentes, mas uma necessidade essencial para uma vida digna e saudável. A exclusão dessas populações do benefício dos investimentos em infraestrutura reforça as disparidades socioeconômicas e acentua as divisões dentro da cidade. Reforça, também, que o embate em torno do direito à cidade não é apenas uma questão teórica, mas um reflexo das dinâmicas reais de poder e interesses presentes na esfera urbana, onde a luta por equidade e justiça social é crucial para garantir que todas as comunidades tenham acesso igualitário aos recursos e oportunidades que a cidade oferece.

A institucionalização de arenas onde a busca pelo direito à cidade se tornou tangível constitui, sem dúvidas, um importante salvaguarda às classes frequentemente desprestigiadas. Nacionalmente, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) representou um recurso crucial para atenuar situações como a descrita. Localmente, na cidade do Recife, conforme salientado na seção 5, o PREZEIS reflete essa premissa, destacando a participação efetiva da sociedade sobre um conjunto de políticas urbanas, em especial àquelas que dizem respeito as Zonas Especiais de Interesse Social.

No cenário específico em que o PCS surgiu, observou-se não apenas restrições às áreas caracterizadas por maior precariedade, mas também uma ausência injustificável dos seus representantes, a partir do PREZEIS, no processo de formulação. Isso evidencia de maneira contundente a influência conjunta do poder político e econômico dos atores intervenientes, estes alinhados às agendas econômicas que permearam a emergência do Programa. Nesse contexto, a perspectiva do direito à cidade foi alijada de forma inequívoca, enquanto, por outro lado, a lógica neoliberal se sobrepôs, priorizando os benefícios econômicos em detrimento dos impactos sociais.

Retomando a discussão maior do estudo, não é possível dizer a partir da literatura temática que essas questões se apresentaram de forma tão arraigada nos países que vem conduzindo as (re)estatizações internacionalmente quanto localmente, na cidade do Recife e, provavelmente, em muitas outras cidades brasileiras. No entanto, é pertinente afirmar, a partir do debate internacional, que a emergência de perturbações que desafiaram a autonomia do Estado em diversas esferas, abordando questões de equidade, justiça social e tangenciando o direito à cidade, junto à evidente incapacidade do mercado, sob a lógica neoliberal, de lidar adequadamente com a natureza intrinsecamente social dos serviços essenciais, desempenhou um papel significativo na decisão de reverter processos de privatização.

De tal forma, no cerne dessas reflexões, delineia-se a emergência de conflitos intrincados, os quais parecem adquirir nuances mais profundas no contexto local do que nos países desenvolvidos. Este embate surge como corolário do dilema fundamental que permeia a privatização da gestão de serviços essenciais, que encontra expressão empírica no PCS. As divergências entre as perspectivas neoliberal e as obrigações estatais se configuram como elementos cruciais, alimentando um debate que transcende o campo teórico para se materializar na esfera prática do planejamento urbano e, no caso observado, tende para a inequidade e injustiça social.

Esses conflitos tornam-se ainda mais complexos na oferta de serviços públicos, onde a busca pela eficiência e lucratividade, intrínseca à lógica neoliberal, se confronta com a necessidade premente de garantir um acesso abrangente e equitativo à política pública. Essa disputa ganha contornos específicos ao abordar os serviços essenciais de esgotamento sanitário e suas infraestruturas em um mercado de escala marcado por clivagens sociais, econômicas e ambientais. Na cidade do Recife, essa disparidade no acesso a serviços urbanos essenciais se torna uma expressão marcante dessas divisões, onde essa realidade é especialmente significativa em ZEIS e CIS, que emergem como pontos críticos de vulnerabilidade diante dessas divergências.

A premissa central desta tese sustenta que o Estado não deve renunciar à autonomia que lhe confere o controle e a propriedade dos serviços e infraestruturas essenciais, sobretudo em virtude da natureza social subjacente às políticas públicas e da perspectiva de redistribuição que lhes é inerente. Embora o

mercado possa aparentar uma maior capacidade de mobilizar recursos e se posicionar como a solução ideal para a gestão de serviços de utilidade pública, alegando ser o baluarte de maiores eficiência e racionalidade, é no Estado que reside a possibilidade de garantir que grupos frequentemente marginalizados, alheios aos interesses do mercado, como evidenciado pelo estudo do PCS, tenham acesso adequado aos serviços essenciais.

Ainda que diante de desafios tão pronunciados, impostos pela realidade urbana brasileira, como constatado localmente, a partir da cidade do Recife, a manutenção do controle estatal precisa não apenas assegurar a equidade no acesso, mas também fortalecer o compromisso com a justiça social e a inclusão, elementos fundamentais para a construção de uma sociedade mais igualitária e sustentável. Contudo, sinais derivados da realidade política e econômica brasileiras têm apontando para a continuidade do avanço do mercado sobre o setor hídrico-sanitário. Diante disso, o dilema fundamental que se impõe reside na dificuldade de avançar com políticas de mercado sem as bases estruturais necessárias para suportá-las, como ocorreu nos países desenvolvidos. Enquanto estes ergueram bases sólidas por meio do regime de bem-estar social para a entrada do mercado, no Brasil esse processo foi incipiente, criando lacunas em termos de infraestrutura e serviços essenciais, não superáveis pelo setor privado.

O avanço do neoliberalismo no Brasil, desde a década de 1990, em confluência com as dificuldades enfrentadas durante períodos de crise econômica, desencadeou um processo de desmonte das instituições públicas. Essa abordagem, direcionada à busca por um Estado "mínimo", acentuou ainda mais o dilema expresso. A consequente fragilidade institucional agravou a incapacidade do país de enfrentar os desafios estruturais, ampliando a contradição entre a necessidade de políticas de mercado e a ausência das bases para sustentá-las. De tal forma, em âmbito geral, à medida que as políticas neoliberais ganharam terreno, promovendo a redução do papel do Estado na prestação de serviços essenciais, a ausência da redistribuição inerente às políticas públicas aprofundou as lacunas existentes.

À luz do estudo sobre a implantação do PCS, no Recife, ficaram evidentes as limitações enfrentadas pelo mercado para superar tais lacunas. As evidências colhidas ao longo da pesquisa delineiam um panorama no qual o mercado, embora possua acesso a recursos, não encontra viabilidade operacional, devido a coexistência de espaços densamente povoados e a ausência de condições mínimas

para a implantação desses serviços. Tampouco, encontra viabilidade econômica para investir em áreas com retorno financeiro baixo, dada a natureza que guia suas ações – a busca pelo lucro. Diante desse cenário, é imperativo reconhecer que a transferência dessa responsabilidade para o setor privado não se mostra como uma solução viável.

Surgem desse dilema uma série de questões: como equilibrar a oferta de serviços essenciais de saneamento no Brasil, considerando as limitações do setor privado e a necessidade de intervenção estatal? Como o Estado pode preencher as lacunas deixadas e preparar as bases necessárias para a atuação do setor privado? De que maneira o Estado pode desenvolver políticas que incentivem o investimento privado em áreas deficitárias de saneamento, sem comprometer a equidade e o acesso universal? Como (re)estatizar os serviços essenciais no Brasil, uma vez que seja constatada a impraticabilidade da gestão privada, à exemplo de países desenvolvidos, porém com um Estado reduzido, na busca do Estado mínimo? São questões que se impõem a estudos futuros.

REFERÊNCIAS

ALBALATE, D; BEL, G. Politicians, bureaucrats and the public–private choice in public service delivery: anybody there pushing for remunicipalization? **Journal of Economic Policy Reform**, 2020.

ALBUQUERQUE, G. R. **Estruturas de financiamento aplicáveis ao setor de saneamento básico**. Rio de Janeiro: Biblioteca Digital BNDES, 2011.

ANSELL, C; GASH, A. Collaborative Governance in Theory and Practice. **Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access**, 2018.

ASSED, G. F; ASSED, C. F. A teoria dos leilões e o novo marco regulatório do saneamento básico brasileiro. **Videre**, v. 13, n. 27, p. 78-97, 2021.

ASSOCIAÇÃO E SINDICATO NACIONAL DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO (ABCON SINDCON). **Acervo sobre saneamento**. Disponível em: <https://abconsindcon.com.br/saneamento/>. Acesso em jan. 2023.

AVILES, E. A. Z. Contribuciones contemporáneas de metodologías cualitativas para el análisis de políticas públicas: Process Tracing y Qualitative Comparative Analysis. **Revista de Sociología Política**, v. 26, n. 67, p. 21-37, 2018.

AZEVEDO, S. Vinte e dois anos de Política de Habitação Popular (1964 - 1986): Criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 107-119, 1988.

AZPIAZU, D. Privatización del agua y el saneamiento en Argentina: El caso paradigmático de Aguas Argentinas S.A. **Vertigo**, n. 7, 2010.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **BNDES com “S” de Social e de Saneamento**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/seminarios/bndes-com-s-de-social-saneamento>. Acesso em mar. 2023.

_____. **Hub de projetos do BNDES**. Disponível em: <https://hubdeprojetos.bndes.gov.br/pt/projetos/nossos-projetos>. Acesso em mar. 2023.

BASCANS, M. A; et al. Reestatización del agua potable y resiliencia neoliberal en Uruguay. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 14, 2022.

BEACH, D. Process-tracing methods in social science. In: **Oxford research encyclopedia of politics**. 2017.

BEACH, D; PEDERSEN, R. B. **Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines**. The University of Michigan Press, 2013.

BECKER, S. Our City, Our Grid: The energy remunicipalisation trend in Germany. In (Org.) TRANSNATIONAL INSTITUTE. **Reclaiming Public Services: How cities and**

citizens are turning back privatisation. Amsterdam: Satoko Kishimoto e Olivier Petitjean, 2017.

BECKER, S; BEVERIDGE, R; NAUMANN, M. Remunicipalization in German cities: contesting neo-liberalism and reimagining urban governance? **Space and Polity**, 19:1, p 76-90, 2014.

BEL, G. Public versus private water delivery, remunicipalization and water tariffs. **Utilities Policy**, v. 62, 2020.

BEL, G; FAGEDA, C. What have we learned after three decades of empirical studies on factors driving local privatization? **Local Government Studies**, v. 43, n. 4, p. 503-511, 2017.

_____. Why do local governments privatise public services? A survey of empirical studies. **Local Government Studies**, v. 33, n. 4, p. 517-534, 2007.

BENNETT, A; CHECKEL, J. T. **Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool**. Cambridge University Press, 2017.

BEVERIDGE, R; NAUMANN, M. The Berlin Water Company From “Inevitable” Privatization to “Impossible” Remunicipalization. **The Berlin Reader**, 2013.

BORJA, P. C. **Política de Saneamento, Instituições Financeiras Internacionais e Mega-Programas: Uma Olhar através do Programa Bahia Azul**. Salvador. Tese (Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura) – Universidade Federal da Bahia, 2004.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Decreto Nº 8.141, de 20 de novembro de 2013**. Dispõe sobre o Plano Nacional de Saneamento Básico - PNSB, institui o Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do PNSB e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D8141.htm. Acesso em: 21 jan. 2020.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000.

_____. **Lei Nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm. Acesso em: 26 jan. 2023.

_____. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 abr. 2005. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm. Acesso em jan. 2024.

_____. **Lei Nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 21 jan. 2020.

_____. **Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016**. Institui o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 set. 2016.

_____. **Lei Nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em: 21 jan. 2023.

_____. **Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990**. Institui o Programa Nacional de Desestatização. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 abr. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm. Acesso em: 20 jan. 2022.

_____. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 fev. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em 20 de jan. 2022.

_____. Ministério das Cidades. **Pacto pelo saneamento básico: mais saúde, qualidade de vida e cidadania**. Brasília, 2008.

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

_____. A lógica perversa da estagnação: dívida, déficit e inflação no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, p. 187-211, 1991b.

_____. A reforma do Estado nos anos 1990: lógica e mecanismo de controle. **Lua Nova**. n. 45, p. 49-95, 1998.

BRITTO, A. L. N. P; *et al.* Da fragmentação à articulação: a política nacional de saneamento básico e seu legado histórico. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 14, n. 1, 2012.

BRITTO, A. L; REZENDE, S. C. A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 557-581, 2017.

BRK. **Divulgação de atuação**, 2021. Programa Cidade Saneada avança com implantação de novo sistema de esgotamento sanitário na RMR. Disponível em: <https://brkambiental.com.br/conteudos>. Acesso em nov. 2023.

_____. **Divulgação de atuação**, 2023. Programa Cidade Saneada chega ao décimo ano com investimentos bilionários e avanços significativos na RMR. Disponível em: <https://brkambiental.com.br/conteudos>. Acesso em nov. 2023.

BUDDS, J. McGRANAHAN, G. Are the debates on water privatization missing the point? Experiences from Africa, Asia and Latin America. **Environment&Urbanization**. v. 15, n. 2, p. 87-114, 2003.

BUGIATO, C. A política de financiamento do BNDES e a burguesia brasileira. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 14, pp. 83-103, 2014.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Caixa vai financiar maior projeto de saneamento do país em Pernambuco. Agência Caixa de notícias. Online, 2014. Disponível em: <http://www20.caixa.gov.br/Paginas/Noticias/Noticia/Default.aspx?newsID=674>. Acesso em: 4 ago. 2017.

CAPRA, K; *et al.* Privatization and firm performance in bolivia. In (Org.) CHONG, A; LÓPEZ-DE-SILANES, F. **Privatization in Latin America: myths and reality**. Washington, DC: World Bank, 2005.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. “Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil”. In: CARDOSO, A. L. (org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARY, P. Une offre en eau diversifiée. In: CARY, P; GIGLIO, A; MELO, A. M. (org.) **Affronter le manque d'eau dans une métropole: le cas de Recife – Brésil**. Villeneuve d'Ascq: Presses universitaires du Septentrion, 2018. Cap. 4, p. 85-96.

CARY, P; MELO, A. Recife, métropole régionale aux contrastes socio-spatiaux importants. In: CARY, P; GIGLIO, A; MELO, A. M. (org.) **Affronter le manque d'eau dans une métropole: le cas de Recife – Brésil**. Villeneuve d'Ascq: Presses universitaires du Septentrion, 2018. Cap. 1, p. 37-50.

CAVALCANTI, H; MIRANDA, L; SOUZA, M. A; NEVES, N. Tipologia e caracterização dos assentamentos precários: Região Metropolitana do Recife. In: MORAIS, M. P; KRAUSE, C; LIMA NETO, V. C. **Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros**. IPEA, 2016.

CHABROST, M; PORCHER, S; SAUSSIÉ, S. Get what you pay for? The story underneath remunicipalizations in the water sector. **Academy of Management Proceedings**, 2017.

CHONG, E; *et al.* Public-Private Partnerships and prices: evidence from water distribution in France. **Springer**, v. 29, p. 149-169, 2006.

CHONG, E; SAUSSIÉ, S; SILVERMAN, B. S. water under the bridge: determinants of franchise renewal in water provision. **The Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 31, 2015.

CLIFTON; *et al*, Remunicipalization of public services: trend or hype? **Journal of Economic Policy Reform**, 24:3, 293-304 ,2021.

COELHO, G. A. **Implementação da política de regularização fundiária urbana de interesse social em Goiânia: *process tracing*** de três estudos de caso na região Noroeste. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política) – Universidade Federal de Goiás, 2019.

COLBERT, M'L. Why renationalise? Contemporary motivations in Latin America. In (Org.) TRANSNATIONAL INSTITUTE. **Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatisation**. Amsterdam: Satoko Kishimoto e Olivier Petitjean, 2017.

COLLIER, D. Understanding process tracing. **The Teacher**, 2013.

COMPESA (Companhia Pernambucana de Saneamento). Compesa: 50 anos de história. Recife, 2021. Disponível em: <https://servicos.compesa.com.br/museuuniversocompessa/publicacoes/compesa-50-anos-de-historia/>. Acesso em jun. 2023.

_____. **Divulgação de atuação, 2022**. Paulo Câmara entrega obras de saneamento e água na região metropolitana. Disponível em: <https://servicos.compesa.com.br/paulo-camara-entrega-obras-de-saneamento-e-agua-na-regiao-metropolitana/>. Acesso em nov. 2023.

_____. **Divulgação de atuação**. Compesa anuncia mudanças no contrato da PPP do Saneamento da Região Metropolitana do Recife. Disponível em: <https://servicos.compesa.com.br/compesa-anuncia-mudancas-no-contrato-da-ppp-do-saneamento-da-regiao-metropolitana-do-recife/>. Acesso em nov. 2023.

_____. **Estratégias de universalização dos serviços de saneamento em Pernambuco. Desafio Global**. Online, 2013. Disponível em: <http://desafioglobal.org/wpcontent/uploads/presentations/Tavares%20Panel%203.pdf> . Acesso em out. 2018.

_____. **Relatório de administração**, 2021. Disponível em: <chrome-extension://oemmndcbldboiebfnladdacbfdmadadm/https://servicos.compesa.com.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-de-Administracao-2021.pdf>. Acesso em nov. 2023.

_____. **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: Compesa, 2011.

CORDEIRO, B. Desenvolvimento institucional. *In*: REZENDE, S. C. (org.). **Panorama do saneamento básico no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades, 2011. v. 7, cap.

10, p. 453-520. (Cadernos Temáticos para o Panorama do Saneamento Básico no Brasil).

COUTINHO, R. P. A. Trajetória político-institucional do saneamento básico no Brasil: do Planasa à lei 14.026/2020. *Revista de Direito da Administração Pública*, v. 1, n. 3, 2021.

CUMBERS, A; BECKER, S. Making sense of remunicipalisation: theoretical reflections on and political possibilities from Germany's Rekommunalisierung process. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, 11(3), pp. 503-517, 2018.

CUNHA, E. S. M; ARAUJO, C. E. L. **Process tracing nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade**. Brasília: Enap, 2018.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. **Segundo Compesa, obras de ampliação do sistema de esgoto avançam em Boa Viagem**. Recife, 2018. Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/vidaurbana/2022/03/segundo-compesa-obras-de-ampliacao-do-sistema-de-esgoto-avancam-em-bo.html>. Acesso em nov. 2023.

DIAS, 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**. Online, v. 9, p. 1784-1814, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/28918/21977>. Acesso em abr. 2018.

DINIZ, F. R. **"Eau-urbanisation", une utopie a la Bresilienne**. Drainage et aménagement dans la region metropolitaine de Recife. Tese – Université de la Sorbonne nouvelle, 2010.

DYE, T. A. **Understanding public policy**. Ed. 4, 2013.

EVERA, V. S. **Guide to methods for students of political Science**. Cornell University Press, 1997.

FARIA, R. C; NOGUEIRA, J. M; MUELLER, B. 2005. Políticas de Precificação do Setor de Saneamento Urbano no Brasil: As Evidências do Equilíbrio de Baixo Nível. **Est. Econ.**, v. 35, n. 3, p. 481-518, 2005.

FERREIRA, D. R. F. **Possibilidades e limites da gestão municipal do setor saneamento no Recife durante o governo do PT (2001- 2012)**. Saneada. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

_____. **Uma nova agenda para o saneamento: estratégias, interesses e racionalidades na formulação da parceria público-privada de esgoto do Recife**. Tese (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

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.

GARCIA, A. E. S. **A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula**: uma análise crítica da relação entre capital e estado no Brasil contemporâneo. Tese (Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais) – PUC-Rio, 2012.

GEORGE, A. L; BENNETT, A. **Case studies and theory development in the social sciences**. Cambridge, Massachusetts, 2005.

GIGLIO, A; GIGLIO, T. Enquêter sur l'eau – Le recours à la photoethnographie. *In*: CARY, P; GIGLIO, A; MELO, A. M. (org.) **Affronter le manque d'eau dans une métropole**: le cas de Recife – Brésil. Villeneuve d'Ascq: Presses universitaires du Septentrion, 2018. Cap. 4, p. 85-96.

GOMES, C. S. T. **Desenvolvimento Local, governança colaborativa e associativismo**: dinâmicas de mobilização para a ação no contexto do Município de Peniche. Lisboa. 61 p. Dissertação (Sociologia) - Instituto Universitário de Lisboa, 2014.

GRANJEIRO, E. L. A; RIBEIRO, M. M. R; MIRANDA, L. I. B. Integração de políticas públicas no Brasil: o caso dos setores de recursos hídricos, urbano e saneamento. **Cad. Metrop.**, v. 22, n. 48, pp. 417-434, 2020.

HALL, D; HOBBS, C. Public ownership is back on the agenda in the UK. In (Org.) TRANSNATIONAL INSTITUTE. **Reclaiming Public Services**: How cities and citizens are turning back privatisation. Amsterdam: Satoko Kishimoto e Olivier Petitjean, 2017.

HANNA, T. M; McDONALD, D. A. From pragmatic to politicized? The future of water remunicipalization in the United States. **Utilities Policy**, n. 72, 2021.

HARVEY, D. **Breve História del Neoliberalismo**. Madrid: Akal Ediciones, 2005.

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

HEFETZ, A; WARNER, M. Privatization and its reverse: explaining the dynamics of the government contracting process. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 14, n. 2, pp. 171–190, 2004.

HILL, M. J. **The public policy process**. Ed. 5, 2005.

Hill, m; Hupe, p. **Implementing public policy**: governasse in theory and in practice. SAGE Publications, London. 2002.

INFRASCOPE. Evaluating the environment for public-private partnerships in Latin America and the Caribbean. Relatório de pesquisa, 2021. Disponível em <<https://impact.economist.com/projects/infrascopes>>, acessado em fevereiro de 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil**: arranjos institucionais de gestão metropolitana. Rio de Janeiro: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2015. 93 p. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/150717_relatorio_arranjos_reecife.pdf. Acesso em nov. 2022.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Ranking do saneamento**, 2012. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/>. Acesso em nov. 2023.

_____. **Ranking do saneamento**, 2014. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/>. Acesso em nov. 2023.

_____. **Ranking do saneamento**, 2015. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/>. Acesso em nov. 2023.

_____. **Ranking do saneamento**, 2016. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/>. Acesso em nov. 2023.

_____. **Ranking do saneamento**, 2017. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/>. Acesso em nov. 2023.

_____. **Ranking do saneamento**, 2018. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/>. Acesso em nov. 2023.

_____. **Ranking do saneamento**, 2019. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/>. Acesso em nov. 2023.

_____. **Ranking do saneamento**, 2020. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/>. Acesso em nov. 2023.

_____. **Ranking do saneamento**, 2021. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/>. Acesso em nov. 2023.

KING, G; KEOHANE, R. O; VERBA, S. The importance of research design in Political Science. **The American Political Science Review**, v. 89, n. 2: 475-481, 1995.

KISHIMOTO, S; PETITJEAN, O. The untold story. In (Org.) TRANSNATIONAL INSTITUTE. **Reclaiming Public Services**: How cities and citizens are turning back privatisation. Amsterdam: Satoko Kishimoto e Olivier Petitjean, 2017.

KPMG. **Sistema de Saneamento Básico da Região Metropolitana do Recife e Goiana**: Estudo de Viabilidade da PPP. Recife, 2011.

KURUVILLA, B. Against the grain: New pathways for essential services in India. In (Org.) TRANSNATIONAL INSTITUTE. **Reclaiming Public Services**: How cities and citizens are turning back privatisation. Amsterdam: Satoko Kishimoto e Olivier Petitjean, 2017.

LARANJEIRAS PINTO, E. F. **Gestão dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário da Região Metropolitana do Recife e suas relações com o meio ambiente**. Recife. 148 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) - Universidade Federal de Pernambuco, 2006.

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

LINDBLOM, C. E. The science of muddling through public administration. **Public Administration Review**, v. 19, p. 79-88, 1959.

LINDHOST, A. C. Addressing public-value failure: remunicipalization as acts of public entrepreneurship. **Journal of Economic Policy Reform**, 2019.

LOBINA, E; KISHIMOTO, S; PETITJEAN, O. **Here to stay**: Water remunicipalisation as a global trend. 2014.

LOFTUS, A; MARCH, H; PURCEL, T. F. The political economy of water infrastructure: An introduction to financialization. **WIRES Water**, 6 (1), 2018.

MANN, C. L; WARNER, M. E. Power asymmetries and limits to eminent domain: The case of Missoula water's municipalisation. **Water Alternatives**, 12(2), 2019.

McDONALD, D. A. Finding common(s) ground in the fight for water remunicipalization. **Community Development Journal**, V. 54 pp. 59–79 2018.

MESQUITA, R. Desenho de pesquisa, inferência e causalidade em ciência política e relações internacionais: uma introdução didática. **Revista Política Hoje**, v. 26, n. 2, 2017.

NASCIMENTO, A. S. **Do fixo ao fluxo**: expressões da acumulação rentista-patrimonial ampliada na produção do espaço da metrópole Recife. 432 p. Tese (Programa de Pós-Graduação da em Geografia) - Universidade Federal de Pernambuco, 2016.

NETO, O. A; RODRIGUES, J. C. C. O novo método histórico-comparativo e seus aportes à ciência política e à administração pública. **Rev. Adm. Pública**, v. 50, 2016.

OHEMENG, F. L, K; GRANT, J. K. 'Has the bubble finally burst? A comparative examination of the failure of privatization of water services delivery in Atlanta (USA) and Hamilton (Canada). **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v.13, n. 3, p. 287–306, 2011.

ORUETA, F. D; SEOANE, M. L. L. Neoliberalismo, políticas urbanas y reconfiguración socio-espacial. **Revista del Área de Estudios Urbanos**, v. 16, n. 3, p. 7-16, 2013.

PAIM, J. S. Universalidade, integralidade e equidade. *In*: REZENDE, S. C. (org.). **Panorama do saneamento básico no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades, 2011.

v. 7, cap. 1, p. 20-58. (Cadernos Temáticos para o Panorama do Saneamento Básico no Brasil).

PARENTE, T. A; GONÇALVES, E. D. L; COSTA, L. A; CAPODEFERRO, M. W. Reformulação do marco legal do saneamento no Brasil. Ficha técnica, 2022. Disponível em: <https://ceri.fgv.br/publicacoes/reformulacao-do-marco-legal-do-saneamento-no-brasil>. Acesso em abr. 2023.

PARLATORE, A. C. Privatização do setor de saneamento no Brasil. In: BNDES. **A privatização no Brasil: o caso das utilidades públicas**. Rio de Janeiro, 2000.

PEQUENO, L. A. B; SANTOS, W. B; BEZERRA, D. E; TORQUATO, A. L. O saneamento como mercadoria: uma análise da lei 14.026 e sua aplicabilidade no estado da Paraíba – Brasil. **REVISTA AIDIS de Ingeniería y Ciencias Ambientales: Investigación, desarrollo y práctica**. n. 16, n. 2, p. 594-613, 2023.

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

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

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

_____. Estado vai lançar PPP para Universalizar Rede de Esgotos. **Diário Oficial do estado de Pernambuco**. Recife, 12 janeiro de 2011.

_____. **Lei Estadual nº 12.765 de janeiro de 2005**. Cria o Programa Parcerias Público-Privadas de Pernambuco. Secretaria de Planejamento de Pernambuco. Recife 2005. Online. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=12765&complemento=0&ano=2005&tipo=&url=#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20institui%20o,Esta%20e%20ao%20bem%2>. Acesso em jun. 2023.

_____. **Lei Estadual nº 12.976 de dezembro de 2005**. Institui o Fundo Estadual Garantidor das Parcerias Público-Privadas. Recife 2005. Online. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=12976&complemento=0&ano=2005&tipo=&url=#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.976%2C%20DE%2028,Privadas%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>. Acesso em Acesso em jun. 2023.

PETITJEAN, O. Remunicipalisation in France: From addressing corporate abuse to reinventing democratic, sustainable local public services. In (Org.) TRANSNATIONAL INSTITUTE. **Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatisation**. Amsterdam: Satoko Kishimoto e Olivier Petitjean, 2017.

PETTERSEN, B; MONSEN, N. Norwegian municipalities bringing social services back into public hands. In (Org.) TRANSNATIONAL INSTITUTE. **Reclaiming Public Services**: How cities and citizens are turning back privatization. Amsterdam: Satoko Kishimoto e Olivier Petitjean, 2017.

PLANAS, M. A citizen wave to reclaim public and democratic water in Catalan municipalities. In (Org.) TRANSNATIONAL INSTITUTE. **Reclaiming Public Services**: How cities and citizens are turning back privatization. Amsterdam: Satoko Kishimoto e Olivier Petitjean, 2017.

RECIFE. Prefeitura da Cidade. **Atlas das Infraestruturas Públicas das Comunidades de Interesse Social do Recife**. Recife: PCR, 2016.

REDE, 2008. **Indicadores básicos para a saúde no Brasil**: conceitos e aplicações. Rede Interagencial de Informação para a Saúde - Ripsa. – 2. ed. – Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2008. Disponível em <<http://tabnet.datasus.gov.br/tabdata/livroidb/2ed/indicadores.pdf>>. Acessado em dezembro de 2022.

REZENDE, F. C. A “nova metodologia qualitativa” e as condições essenciais de demarcação entre desenhos de pesquisa na ciência política comparada. **Revista Política Hoje**, v. 20, n. 1, 2011b.

_____. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 6., p. 97-337, 2011a.

REZENDE, S. C. **O saneamento no Brasil**: evolução e aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Recursos Hídricos) – Universidade Federal de Minas Gerais, 2000.

REZENDE, S; WAJNMAN, S; CARVALHO, J. A. M; HELLER, L. Integrando oferta e demanda de serviços de saneamento: análise hierárquica do panorama urbano brasileiro no ano 2000. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, 2007.

RIBEIRO, L. C. Q.; RIBEIRO, M. G. **Metrópoles Brasileiras**: Síntese da transformação da ordem urbana 1980 a 2010. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2018.

RIVEIRA, D. **Private Sector Participation in the Water Supply and Wastewater Sector**: lessons from six developing countries. The World Bank: Washington, D.C., 1996.

ROCHA, D. M. Revisitando o PREZEIS: um instrumento de luta e resistência no embate entre o planejamento estratégico e o direito à cidade. **Encontro Nacional da Rede Observatório das Metrópoles**. Natal, 2018.

SAIANI, C. C. S; TONETO JÚNIOR, R. Evolução do acesso a serviços de saneamento básico no Brasil (1970 a 2004). **Economia e Sociedade, Campinas**, v. 19, n. 1, p. 79-106, abr. 2010.

SAMPAIO, Aldair Dias. **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. Salvador. 169p. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento) - Universidade Federal da Bahia, 2013.

SANTOS, C. H. M. Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998. Texto para Discussão nº 654. Brasília: **IPEA**, 1999.

SANTOS, G. R.; KUWAJIMA, J. I.; SANTANA, A. S. Regulação e investimento no setor de saneamento no Brasil: trajetórias, desafios e incertezas. Texto para Discussão nº 2587. Brasília: **IPEA**, 2020.

SANTOS, L. B. O conflito social como ferramenta teórica para interpretação histórica e sociológica. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas**, v. 9, n. 2, p. 541-553, 2014.

SELINGARDI JÚNIOR, T. S. **Gestão de redes coletoras de esgotos modalidade condominial**. 2012. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

SETIADI, W; PRATIWININGRUM, A. Z. A Remunicipalization Idea on Water Management in DKI Jakarta Province. **National Accredited Journal, Decree**, n. 21. 2018.

SILVA, J. I. A. O; FEITOSA, M. P. A. M; SOARES, A. S. C. M. O desmonte da estatalidade brasileira no caso da política pública de saneamento e a falácia da regionalização como vetor de desenvolvimento regional. **Revista Brasileira de Estudo Urbanos e Regionais**, v. 24, 2022.

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

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. **Série Histórica**, 2023. Disponível em: <http://app4.mdr.gov.br/serieHistorica/>. Acesso em nov. 2023.

SOLOMON, L.D. **America's Water and Wastewater Crisis**: the Role of Private Enterprise. Abingdon: Transaction Publishers, 2011.

SOUSA, A. C. A. A pandemia do capital no saneamento. **SAÚDE DEBATE**, v. 46, N. 133, p. 447-458, 2022.

SOUSA, A. C. A; COSTA, N. R. Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, v.23, n.3, p.615-634, 2016.

SOUZA, A. **Articulações entre o público e o privado: o caso do Programa Cidade Saneada**. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.

SOUZA, A. M. A política de desenvolvimento dos governos Lula (o BNDES). **Revista Geografia e Pesquisa**, v.6, n.1, 2012.

SOUZA, D. R. O; ANDRADE, L. D; LIMA, F. D. S. Przeworski e Teune, KKV, Brady e Collier: O Avanço da Metodologia de Pesquisa na ciência política. **Revista Eletrônica de Relações Internacionais do Centro Universitário Unieuro**, p. 4-27, 2016.

SOUZA, M. A. A. Como andam os espaços de pobreza da metrópole do Recife? Conhecer para reivindicar, planejar e intervir. *In* (org.): SOUZA, M. A. A; DINIZ, F. R; ROCHA, D. M. **Reforma urbana e direito à cidade**: Recife. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

SOUZA, M. A. A. **Habitação: bem ou direito?** As Condições de Acesso à Habitação Popular Analisadas à Luz da Atuação da COHAB-PE na RMR. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, 1991.

_____. Lutas (e conquistas) em torno da moradia nos espaços de pobreza do Recife. *In* (org.): LIMA, R. M. C; ROCHA, D. M; SOUZA, M. A. A. **Moradia popular no Recife: trajetória, lutas e conquistas**. Recife: Cepe Editora, 2021.

SWYNGEDOUW, E. “Power, water and money: exploring the nexus”. **Human Development Report**, 2006.

_____. The political economy and political ecology of the hydro-social cycle. **Journal of Contemporary Water Research & Education**, n. 142, p. 56-60, 2009.

SWYNGEDOUW, E; KAIKA, M; CASTRO, J. E. Agua urbana: una perspectiva ecológico-política. *In*: CASTRO, J. E. (Org). **Urban Water Cycle and Essential Public Services**. v.3, n7, 2016.

TEIXEIRA, J. B; Saneamento rural no Brasil. *In*: REZENDE, S. C. (org.). **Panorama do saneamento básico no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades, 2011. v. 7, cap. 6, p. 220-279. (Cadernos Temáticos para o Panorama do Saneamento Básico no Brasil).

TRANSNATIONAL INSTITUTE. **Reclaiming Public Services**: How cities and citizens are turning back privatization. Amsterdam: Satoko Kishimoto e Olivier Petitjean, 2017.

ULMER, R; GERLAK, A. K. The Remunicipalization of Water Services in the United States. **Environment**. Science and Policy for Sustainable Development, 61:4, 18-27 2019.

VAN EVERA, S. **Guide to methods for students of political science**. Cornell University Press, 1997.

VASCONCELOS, R. F. A. **Enigma de Hidra**: o setor de saneamento entre o estatal e o privado. Recife: Universitária UFPE, 2011.

VASCONCELOS, R. F. A; SOUZA, A. O programa cidade saneada na metrópole do Recife: desafios para a universalização dos serviços de esgotamento sanitário. *In* (Org.): SOUZA, M. A. A; DINIZ, F. R; ROCHA, D. M. **Reforma urbana e direito à cidade**: Recife. 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

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

WARNER, M; HEBDON, R. Local government restructuring: privatization and its alternatives. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 20, n 2, p. 315–336, 2001.

WARTCHOW, D; NENÊ, U; WARTCHOW, D. Cooperação público-público e público-comunitária para a gestão dos serviços de saneamento básico. *In*: REZENDE, S. C. (org.). **Panorama do saneamento básico no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades, 2014. v. 7, cap. 12, p. 591-638. (Cadernos Temáticos para o Panorama do Saneamento Básico no Brasil).

WERNER, D; HIRT, C. Neoliberalização dos Serviços Públicos: o papel do BNDES no Saneamento Básico pós-2000. **URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 2021.

WOLLMANN, H. Provision of public and social services in European countries: from the public sector to marketization and reverse – or, what next? **Local Public Sector Reforms in Times of Crisis**, 2016.

WOLLMANN, H. Public and personal social services in European countries from public/municipal to private and back to municipal and “third sector” provision. **International Public Management Journal**, v. 21, n. 3, p 413-431, 2018.